



Tussen droom en daad

Digitaal informatiebeheer onder de Archiefwet

Scriptie Master of Public Information Management

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider: dr. Vincent Homburg

Tweede lezer: dr. Sandra Taal

Hedzer Uulders (h.uulders@pblq.nl)

Februari 2020

Afbeelding omslag: Sanwal Deen sanwaldeen (CC0/ <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>), bewerking H. Ulders.

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting.....	7
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2 Historisch Institutionalisme en <i>critical junctures</i>	10
1.3 Maatschappelijke relevantie	11
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.5 Leeswijzer	12
2. Doelstelling, onderzoeksmodel, vraagstelling en begripsbepaling.....	13
2.1 Doelstelling.....	13
2.2 Onderzoeksmodel	13
2.3 Vraagstelling.....	14
2.4 Begripsbepaling.....	15
3. Theoretische uitgangspunten: Historisch Institutionalisme	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Literatuurreview.....	17
3.3 Instituties.....	18
3.4 Het gebaande pad: padafhankelijkheid	19
3.5 Het kritieke pad: verandering en <i>critical junctures</i>	20
3.6 Het belang van de historische context.....	20
3.7 De invloed van actoren en andere factoren.....	21
3.8 Uitgangspunten van dit onderzoek	22
4. Onderzoeksstrategie	25
4.1 Onderzoeksontwerp.....	25
4.2 Dataverzameling.....	26
4.3 Data-analyse.....	28
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	28
5. <i>Critical junctures</i> in het archiefbestel, 1800-heden	31
5.1 Inleiding.....	31
5.2 Inleiding op de Archiefwet en het Nederlandse archiefbestel.....	34
5.2.1 Wet- en regelgeving.....	34
5.2.2 Het archiefbestel.....	36
5.2.3 Digitaal archiveren	38
5.2.4 Archiefwetenschappelijke theorie	40
5.3 Het 'eigendom der geheele natie': het ontstaan van het Nederlandse archiefwezen (1800-1814)	42
5.3.1 Bestuurlijke en maatschappelijke achtergronden	42
5.3.2 Eerste pogingen tot organisatie	43
5.3.3 Een nationaal archiefdepot onder 's Lands Archivarius.....	44
5.3.4 Samenvatting	45
5.4 De fase van institutionalisering (1891-1918)	47
5.4.1 De oprichting van de Vereniging van Archivarissen in Nederland (VAN).....	47
5.4.2 De Archiefwet 1918.....	48
5.4.3 Het domein van de archivaris rond 1900.....	50
5.4.4 Samenvatting	53
5.5 'Hercules op de tweesprong': het archiefwezen en moderne archieven (1946-1962)	55
5.5.1 Het vraagstuk 'nieuw archief'	55
5.5.2 Hercules op de tweesprong	57

5.5.3 De archiefwet 1962	60
5.5.4 Samenvatting	65
5.6 De <i>digital turn</i> in het archiefbestel (1991-heden).....	69
5.6.1 Het begin van de digitale overheid en de Archiefwet 1995.....	69
5.6.2 Ontwikkelingen na 1995	77
5.6.3 Naar een nieuwe Archiefwet	86
5.6.4 Samenvatting	95
5.7 Conclusie	98
5.7.1 Eén pad, vier <i>junctions</i>	98
5.7.2 Maatschappelijke, politieke, juridische en technische factoren	99
5.7.3 De onderlinge verhouding tussen deze factoren	102
5.7.4 Verschillen en overeenkomsten tussen de vier <i>junctions</i>	104
6. Digitaal informatiebeheer onder de Archiefwet	107
6.1 Inleiding	107
6.2 De chronologische ontwikkeling van de Archiefwet	107
6.3 Verhouding tot de huidige situatie	110
6.4 Vergelijking en verklaring	111
6.5 Conclusie	111
7. Conclusie en discussie	113
7.1 Inleiding	113
7.2 Conclusies en beantwoording hoofdvraag.....	113
7.3 Reflectie naar aanleiding van de uitkomsten	116
7.4 Implicaties voor theorievorming	118
7.5 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	123
Literatuur	127
Bijlage 1: geïnterviewde personen.....	137
Bijlage 2: gehanteerd interviewprotocol.....	138

Woord vooraf

De oplettende lezer zal in de titel van deze scriptie wellicht een regel hebben herkend uit Willem Elschots gedicht *Het Huwelijk* (1910): *...tussen droom en daad / staan wetten in de weg en praktische bezwaren, / en ook weemoedigheid...* Deze scriptie gaat ook over een huwelijk, en wel over het huwelijk tussen het archiefwezen en de overheid. Dat huwelijk is lang geleden bezegeld met de Archiefwet 1918. Het is dus zonder meer een stabiel, maar toch niet altijd een gelukkige relatie geweest. Hoewel de partners elkaar niet, zoals in Elschots gedicht, naar het leven staan, is het eigenlijk vooral een verstandshuwelijk. Dit onderzoek gaat over de manier waarop de Archiefwet deze relatie vorm heeft gegeven, maar ook heeft bemoeilijkt doordat hij vooral het archiefwezen bindt, maar voor de overheid minder vanzelfsprekend is. Die onevenwichtigheid is al langer een probleem, maar wordt door digitalisering verder op scherp gezet.

Met deze scriptie sluit ik een werk- en opleidingsprogramma af van twee jaar op het gebied van informatiemanagement bij de overheid. Al voor ik aan dit traject begon, was ik benieuwd naar de manier waarop de archiefwereld omgaat met digitalisering. Ik had al verschillende archiefinstellingen leren kennen als mediëvist en onderzoeker, maar zonder kennis te maken met de digitale aspecten van deze bijzondere wereld. Bij het Noord-Hollands Archief in Haarlem heb ik daarvoor de afgelopen tijd de gelegenheid gekregen. De positie van de archivaris – niet zelden een mediëvist die genoodzaakt is zich tot de digitale samenleving te verhouden – bleek veel overeenkomsten te vertonen met mijn eigen situatie in de afgelopen twee jaar. Dat maakte digitaal informatiebeheer tot een boeiend en dankbaar scriptieonderwerp.

Ik wil graag de respondenten bedanken voor hun beschikbaarheid en hun bereidheid om mee te denken en mij waar nodig te voorzien van achtergrondmateriaal. De heer Thomassen was zo vriendelijk mij een artikel van zijn hand te sturen over de beginfase van het Nederlandse archiefwezen, dat onvindbaar bleek in de gebruikelijke bibliotheken. Mijn collega's bij het Noord-Hollands Archief ben ik zeer erkentelijk voor hun bereidheid om met mij van gedachten te wisselen over mijn onderzoek en om mijn vragen te beantwoorden en mijn leidinggevenden voor de ruimte om werk en onderzoek te kunnen combineren. Mijn scriptiebegeleider dr. Vincent Homburg en tweede lezer dr. Sandra Taal wil ik graag bedanken voor hun constructieve feedback op de tussentijdse versies in het scriptieproces. De collega's van PBLQ, met name de programmamanagers en de backoffice van het Traineeprogramma, hebben het hele scriptietraject zo goed georganiseerd dat we haast wel moesten slagen en van mijn mede-JIPpers heb ik morele steun en nuttig advies gekregen.

Mijn eigen huwelijk bleek de afgelopen jaren gelukkig geen obstakel, maar juist de absolute voorwaarde om dit programma af te kunnen ronden: dat kon namelijk alleen dankzij de steun van mijn vrouw, die voor mijn studie twee jaar lang veel zaken heeft overgenomen in het dagelijks leven en mij daarbij ook nog veel heeft moeten missen in de avonden en weekenden. Dat laatste geldt ook voor mijn kinderen, die zich regelmatig hebben afgevraagd waarom papa nu weer moest 'ishtoederen'. Met de afronding van deze scriptie breken eindelijk betere tijden aan voor mij en mijn gezin. Ik kijk ernaar uit.

Hedzer Uulders

Voorschoten, 14 februari 2020

Samenvatting

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Welke factoren uit de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet beïnvloeden de capaciteit van deze wet om digitaal informatiebeheer binnen de Nederlandse overheid te waarborgen?* De conclusie is dat de Archiefwet al sinds 1918 een wet voor het archiefwezen is met als doelstelling het beheren van erfgoed voor de lange termijn binnen archiefinstellingen en daardoor niet geëigend is voor het beheren van informatie voor de korte termijn bij archiefvormende overheidsorganisaties. Met de introductie van het principe van ‘overbrenging’ – waarbij blijvend te bewaren archieven worden overgedragen naar een archiefinstelling – heeft de Archiefwet een bestuurlijke, juridische, organisatorische, culturele en technische kloof gecreëerd tussen overheid en archiefwezen die als een rode draad door de geschiedenis van het archiefbestel loopt en tot op heden niet is gedicht, ondanks het proces van toenadering dat is ingezet met de Archiefwet 1962.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het concept *critical juncture* uit de theoretische benadering van het Historisch Institutionalisme, die de historische achtergrond van instituties gebruikt om beleidsuitkomsten te verklaren. *Critical junctures* zijn beslissende momenten die het ‘pad’ van instituties door de tijd heen verleggen en daarmee een verklaring bieden voor latere uitkomsten. In de ontwikkeling van de Archiefwet als institutie zijn hiermee vier momenten geanalyseerd: de beginperiode (1800-1814), de fase van institutionalisering (1891-1918), de naoorlogse periode voorafgaand aan de tweede Archiefwet (1946-1962) en de fase van digitalisering (1991-heden).

Uit deze analyse blijkt dat de werkingssfeer van de Archiefwet sinds zijn introductie in 1918 voortdurend is uitgebreid in de richting van het domein van archiefvormende overheden, evenwel zonder daarbij het basisprincipe van overbrenging en de oorspronkelijke juridische, organisatorische en bestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen archiefinstellingen en archiefvormers, die daarmee is ontstaan, los te laten. Daaruit volgt dat de Archiefwet niet toegesneden is op informatiebeheer bij archiefvormende overheden. Dat gold al in het analoge tijdperk, maar dat geldt a fortiori in het digitale tijdperk, dat al een vergaande bemoeienis van de archivaris vergt vóór de creatie van het digitaal archief. Tussen de droom van goed informatiebeheer bij de overheid en de daadwerkelijke realisatie van dit ideaal staat de Archiefwet in de weg – naast praktische bezwaren en, wellicht, de weemoed van de archivaris.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De archivering van overheidsinformatie is niet op orde. Een serie onderzoeken heeft de afgelopen jaren uitgewezen dat het informatiebeheer bij overheidsorganisaties ernstige tekortkomingen vertoont (WRR, 2011; Blankena, 2015; Raad voor Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur, 2016; Panteia, 2017). Dat was al het geval in het papieren tijdperk, maar de situatie is verergerd in het digitale tijdperk, met zijn overvloed aan veelal vluchtige informatie in verschillende vormen (naast documenten ook video, audio, websites en social media bijvoorbeeld), opgeslagen in uiteenlopende systemen, die snel verouderen. Hierdoor dreigt essentiële informatie voor bedrijfsvoering, verantwoording en geschiedschrijving verloren te gaan.

Volgens verschillende recente rapporten lijdt de overheid dan ook aan 'infobesitas' en 'digitale dementie' en loopt zij risico op een 'informatie-infarct'. Ondanks vele pogingen sinds de jaren '90 om deze 'ziekten' te bestrijden, in de vorm van rapporten, programma's en projecten (Hofman, 2018a; Hofman, 2018b), en de verschillende incidenten die hiermee gepaard zijn gegaan, met gevolgen tot op politiek niveau (Erfgoedinspectie, 2015b), wordt herhaaldelijk geconstateerd dat dit taaie probleem nog steeds niet opgelost is (Algemene Rekenkamer, 2010; PBLQ-HEC, 2013; VNG, IPO & UvW, 2016; Deurvorst, Klerks & Schravendeel, 2019).

Toch is de Archiefwet duidelijk over de plichten van archiefvormende overheden ten aanzien van hun digitale informatie. Artikel 3 van de Archiefwet 1995 zegt hierover het volgende:

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. (Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.154)

Bovendien heeft deze wet verduidelijkt (art. 1) dat de genoemde 'archiefbescheiden' op bovenstaande manier moeten worden beheerd 'ongeacht hun vorm', om zo te benadrukken dat ook digitaal archiefmateriaal onder de werking van de Archiefwet valt. Om dezelfde reden is de eis van toegankelijkheid toegevoegd: digitaal materiaal kan immers goed en geordend zijn, maar daarom nog niet vanzelfsprekend ook toegankelijk. Tenslotte bevatten het Archiefbesluit en de Archiefregeling een nadere uitwerking van de eisen die de wet stelt aan digitaal informatiebeheer.

Blijkbaar is dit alles onvoldoende. Sterker nog, ‘tot het tegendeel bewezen is, kunnen we vaststellen dat geen één overheidsorganisatie zich houdt aan de eisen uit de archiefwet [sic] en daarmee wordt dus dagelijks deze wet overtreden’ (redactie OD, 2019, p. 24).

Er bestaat dus een opmerkelijke discrepantie tussen de wetgeving en de naleving hiervan in de praktijk. De vraag is wat hiervoor de verklaring is. De achtergronddocumentatie wijst erop dat digitalisering het bestaande werkproces rondom archivering omdraait (van archivering na afloop van het werkproces naar archivering vanaf het begin van dat proces), dat het moeilijk is om grip te houden op de veelheid aan informatie, dat de toegenomen samenwerking in ketens archivering bemoeilijkt en dat het belang van archivering vaak onvoldoende wordt ingezien. Het gaat hierbij echter vooral om factoren als technologie, ketensamenwerking en te archiveren informatie, die een rol spelen aan de kant van de overheden zelf. Er is tot nu toe weinig aandacht geweest voor institutionele factoren gelieerd aan de Archiefwet en het hiermee ontstane archiefbestel, terwijl er wel aanwijzingen zijn dat dergelijke factoren een rol van belang spelen (PBLQ-HEC, 2013; Lucassen, 2008; De Nijs, 2013; Jeurgens, 2019). In het bijzonder wordt in dit verband de historische achtergrond van de Archiefwet vaak genoemd. Deze zou de Archiefwet minder geschikt maken voor digitaal informatiebeheer (Ketelaar, 2002; De Nijs, 2013). Blijkbaar huist er onder de oppervlakte van de Archiefwet een historische geest die sterker is dan de letter van de wet. Dit onderzoek gaat dan ook in op deze onderbelichte factor.

1.2 Historisch Institutionalisme en *critical junctures*

Om te verklaren waarom de Archiefwet oppervlakkig gezien wel lijkt te voldoen, maar dat in de praktijk niet doet, ligt het dus voor de hand om de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet en bijbehorend bestel nader te beschouwen. Daarvoor maakt dit onderzoek gebruik van de theoretische benadering van het Historisch Institutionalisme (Thelen, 1999; Steinmo, 2008). Deze benadering beoogt beleidsuitkomsten te verklaren aan de hand van keuzes die op een eerder moment in de geschiedenis zijn gemaakt. Daarmee is deze benadering bij uitstek geschikt voor dit onderzoek. Om de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet, die een periode van meer dan twee eeuwen omspannt, gestructureerd te kunnen analyseren, maakt dit onderzoek meer in het bijzonder gebruik van het concept *critical junctures*: beslissende momenten in het verleden die uitkomsten in het heden kunnen verklaren (Thelen, 1999; Capoccia, 2015; Capoccia, 2016). Het onderzoek beoogt te bepalen welke momenten in de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet vormend zijn geweest voor de werking van de wet en het bestel en zodoende tot op de dag van vandaag doorwerken. In hoofdstuk 3 worden de uitgangspunten van het Historisch Institutionalisme en het begrip *critical juncture* nader uitgewerkt.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Adequate archivering dient verschillende maatschappelijke doelen (VNG, IPO & UvW, 2016):

- De interne bedrijfsvoering van de overheid;
- De verantwoording voor het overheidshandelen aan toezichthouders en democratisch gekozen organen (gemeenteraad, provinciale staten), in het kader van open en transparant bestuur;
- Bewijskracht en rechtszekerheid voor de burger;
- Het economisch potentieel van overheidsinformatie;
- Geschiedschrijving: archieven zijn op de langere termijn cultureel erfgoed en maken het mogelijk het verleden te bestuderen, reconstrueren en begrijpen.

Dit onderzoek levert nieuwe kennis op over de omgang met overheidsinformatie en de inrichting van het archiefbestel. Het biedt inzicht in de bestaande situatie rondom digitaal informatiebeheer bij de overheid, maar ook een verklaring voor de belemmeringen die optreden bij digitaal archiveren. Het onderzoek biedt daarmee handvatten om de huidige situatie te verbeteren – wat dringend gewenst is – en zo de bovengenoemde maatschappelijke doelen van het archiefwezen daadwerkelijk te realiseren. Dit is des te relevanter gezien de herziening van de Archiefwet die momenteel plaatsvindt, en die het onderzoek veel actualiteitswaarde verleent.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Daarnaast heeft dit onderzoek ook wetenschappelijke relevantie. Enerzijds hebben de Archiefwet en het archiefbestel – los van bijdragen met een archiefwetenschappelijke invalshoek – als overheidsinstutie nog weinig wetenschappelijke aandacht gekregen. Bestaande bijdragen (niet zelden scripties) gaan vaak over inhoudelijke deelonderwerpen of hebben een praktische invalshoek en daarmee de vorm van een artikel, handleiding of rapport. Dit onderzoek biedt daarmee aanvullende wetenschappelijke kennis over een specifiek werkveld binnen het openbaar bestuur vanuit een bestuurskundig perspectief.

Anderzijds vormt dit onderzoek een nuttige aanvulling op de theorievorming rondom instituties, zoals die vorm heeft gekregen binnen het Historisch Institutionalisme (HI). In deze theorie is tot dusverre veel aandacht geweest voor de invloed van politieke besluitvorming en belangengroepen op instituties op macroniveau, maar minder voor kleinere, specifieke, minder politiek geladen instituties op een lager niveau zoals het archiefbestel. Daarnaast is technologie als exogene factor onderbelicht gebleven in de

historisch-institutionalistische school. Daarom is het interessant om te zien of en in hoeverre digitalisering als exogene factor binnen een *critical juncture* vormend kan zijn voor een institutie als het archiefbestel.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zullen de doel- en vraagstelling van dit onderzoek eerst verder worden uitgewerkt en enkele centrale begrippen nader worden gedefinieerd. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de theoretische uitgangspunten van dit onderzoek, gebaseerd op inzichten uit de historisch-institutionalistische school en de literatuur over *critical junctures*, toegelicht en verantwoord. In hoofdstuk 4 wordt de onderzoeksstrategie nader bepaald. Hoofdstuk 5 biedt, na een beknopt inleidend overzicht van het archiefbestel, een analyse van de ontwikkeling van archiefwetgeving en -bestel van ca. 1800 tot heden aan de hand van vier *critical junctures*. Per moment worden de hoofdlijnen van de ontwikkelingen geschetst en de factoren die daarbij een rol hebben gespeeld. Hoofdstuk 6 formuleert op grond van deze analyse een verklaring voor de toestand van het digitaal informatiebeheer bij de overheid. In hoofdstuk 7 worden de conclusies van het onderzoek gegeven en wordt de hoofdvraag beantwoord; daarnaast biedt dit hoofdstuk een nadere reflectie op de uitkomsten van het onderzoek, een overzicht van de implicaties van het onderzoek voor de theorievorming en enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

2. Doelstelling, onderzoeksmodel, vraagstelling en begripsbepaling

2.1 Doelstelling

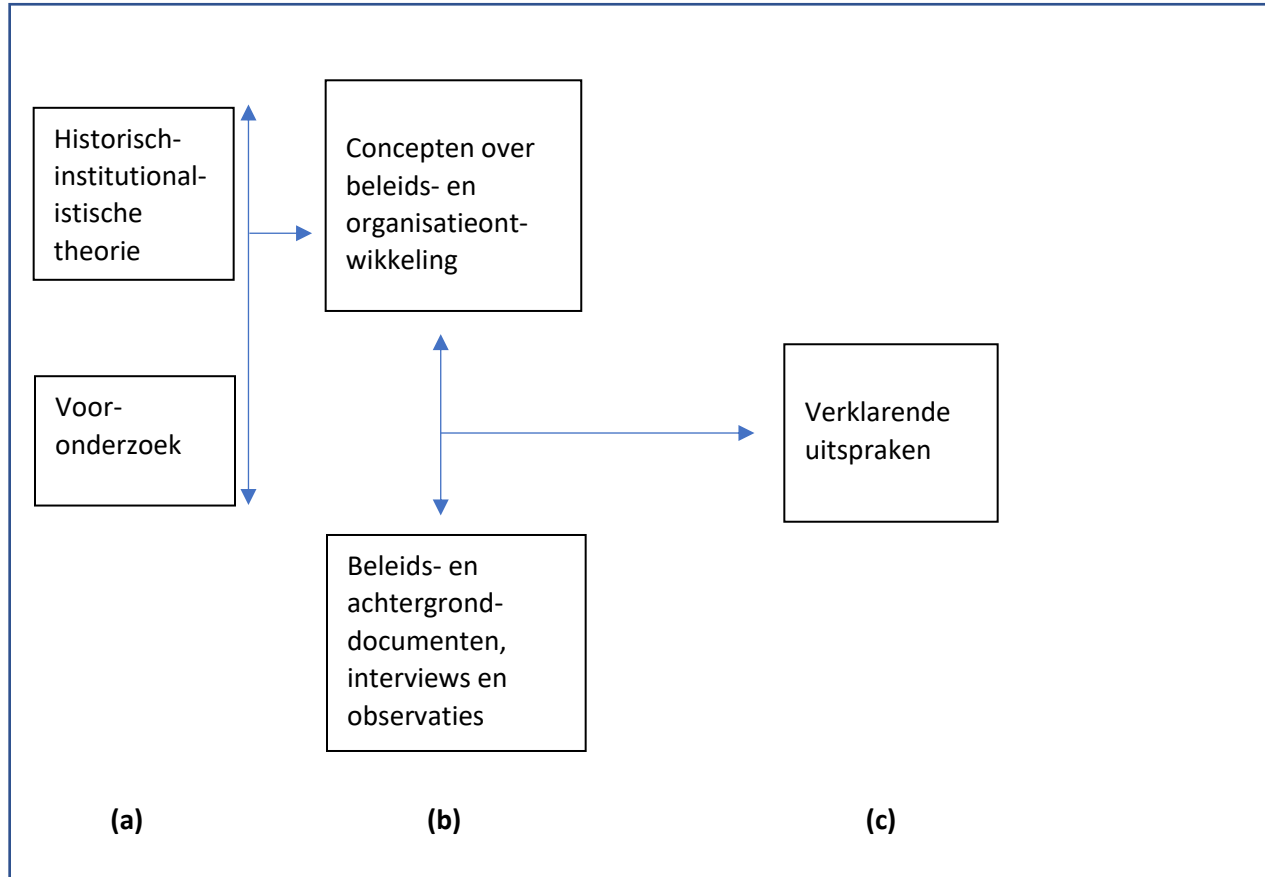
Dit onderzoek heeft tot doel een verklaring op te stellen voor de discrepantie tussen de verplichtingen uit de Archiefwet omtrent archivering en de praktijk van digitaal informatiebeheer bij de overheid. Uit vooronderzoek – gebaseerd op achtergronddocumentatie, oriënterende interviews en gesprekken met deskundigen uit de archiefwereld – is gebleken dat de historische condities waaronder de Archiefwet¹ is ontstaan, kunnen verklaren waarom digitaal informatiebeheer onder het regime van de Archiefwet, ondanks ogenschijnlijk goede waarborgen, gebreken vertoont. Het onderzoek spitst zich derhalve toe op dit veelbelovende onderzoeksobject.

Het doel van dit onderzoek is daarmee een verklaring te construeren voor de gebrekkige staat van het digitale informatiebeheer binnen de Nederlandse overheid onder het regime van de Archiefwet door aan de hand van achtergrond- en beleidsdocumenten, observaties en interviews met deskundigen hiervoor factoren uit de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet af te leiden.

2.2 Onderzoeksmodel

Schematisch is dit onderzoek weer te geven in het volgende onderzoeksmodel (Verschuren & Doorewaard, 2016, pp. 65-92):

¹ Het archiefbestel is gebaseerd op de Archiefwet. Omwille van de leesbaarheid wordt daarom vanaf hier ‘Archiefwet en bijbehorend archiefbestel’ meest verkort tot ‘Archiefwet’.



Dit model dient als volgt te worden gelezen: (a) De bestudering van historisch-institutionalistische theorie in combinatie met een vooronderzoek levert een eerste set concepten op die (b) kunnen worden geconfronteerd met achtergrond- en beleidsdocumenten, observaties en interviews, om te komen (c) tot verklarende uitspraken over de invloed van de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet op de capaciteit van deze wet om digitaal informatiebeheer binnen de overheid te borgen.

2.3 Vraagstelling

Dit onderzoek beoogt na te gaan hoe de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet de gebrekkige digitale archivering binnen de Nederlandse overheid kan verklaren. Om deze vraag te kunnen beantwoorden bestrijkt het onderzoek het ontstaan en de ontwikkeling van de Archiefwet vanaf ca. 1800 tot heden. Daarbij neemt de periode vanaf het begin van digitalisering binnen de overheid (rond 1990) tot heden, waarbinnen ook de huidige Archiefwet 1995 tot stand is gekomen, een bijzondere plaats in.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

Welke factoren uit de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet beïnvloeden de capaciteit van deze wet om digitaal informatiebeheer binnen de Nederlandse overheid te waarborgen?

Om deze vraag te beantwoorden, dienen de volgende hoofd- en deelvragen te worden beantwoord:

1. Welke relevante concepten omtrent beleids- en organisatieontwikkeling kunnen uit de historisch-institutionalistische literatuur worden afgeleid?
2. In welke mate doen deze concepten zich voor in de onderzoeksdata (achtergronddocumentatie, interviews, observaties)?
 - a. Op welke momenten in de tijd doen zij zich voor?
 - b. Welke factoren spelen op deze momenten een rol?
 - c. Hoe verhouden deze factoren zich tot elkaar?
 - d. Wat zijn verschillen en overeenkomsten in de factoren die op de verschillende momenten een rol spelen?
3. Welke verklaring kan op grond van deze analyse worden opgesteld?
 - a. Welke chronologische ontwikkeling(en) kan (kunnen) worden geïdentificeerd in de antwoorden op de vragen bij deelvraag 2?
 - b. Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot de huidige situatie?
 - c. Welke verklarende uitspraken kunnen worden gedaan op grond van de vergelijking tussen de chronologische ontwikkeling en de huidige situatie?

Deelvraag 1 wordt beantwoord in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de onderzoeksstrategie. In hoofdstuk 5 worden de relevante concepten uit het Historisch Institutionalisme toegepast op de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet ter beantwoording van deelvraag 2. In hoofdstuk 6 wordt de vraag beantwoord welke verklarende uitspraken gedaan kunnen worden op grond van de analyse (deelvraag 3). Hoofdstuk 7, tenslotte, beantwoordt de centrale vraagstelling van het onderzoek naar factoren uit de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet die invloed hebben op de capaciteit van de wet om digitaal informatiebeheer te organiseren en biedt daarnaast een nadere reflectie op de uitkomsten van het onderzoek en de implicaties hiervan voor de theorievorming.

2.4 Begripsbepaling

Hieronder volgt een definitie van de voornaamste begrippen die in dit onderzoek worden gebruikt.

Archiefbestel	Geheel aan organisaties dat zich met archivering bezighoudt (Jeurgens, 2019), dus zowel aan de kant van archiefvormers (overheidsorganisaties op het niveau van Rijk, provincie, regio of gemeente) als aan de kant van archiefinstellingen die dit archief in een latere fase beheren (bijv. het Nationaal Archief, de Regionale Historische Centra, een streek- of stadsarchief).
Archiefbewaarplaats	Bewaarplaats voor overgebrachte archieven binnen een archiefinstelling, in de fysieke vorm van een archiefdepot voor zover het papieren archieven betreft.
Archiefinstelling	Het Nationaal Archief, een Regionaal Historisch Centrum (bijv. het Noord-Hollands Archief in Haarlem) een lokaal of een regionaal archief (een samenwerkingsverband tussen verschillende gemeenten, bijv. het Regionaal Archief Alkmaar of een streekarchivariaat).
Archiefruimte	Bewaarplaats voor niet overgebrachte archieven binnen een archiefvormende overheidsinstelling.
Archiefvormer	Archiefvormende overheidsinstelling.
Archiefwezen	Geheel van organisaties, wetten, regels, procedures, personen, toezicht, opleiding, etc. aan de kant van archiefinstellingen (dus de ene helft van het archiefbestel, zonder de archiefvormende kant).
Archivering	Het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en houden van overheidsinformatie. Binnen dit onderzoek synoniem voor informatiebeheer.
Digitalisering	Het werken op een digitale manier (en <u>niet</u> : digitalisering van archiefstukken, de gebruikelijke definitie binnen archiefinstellingen).
Informatiebeheer	Synoniem voor archivering (zie aldaar).
Instituties	Wetten, regels, procedures, conventies en gebruiken van zowel formele als informele aard (Steinmo, 2008).
Overbrenging	Het overdragen van definitief te bewaren archiefmateriaal naar een archiefinstelling na het verstrekken van de overbrengingstermijn van twintig jaar.
Zorgdrager	Archiefvormende overheidsinstelling.

3. Theoretische uitgangspunten: Historisch Institutionalisme

3.1 Inleiding

Uit een eerste verkenning van het onderzoeksonderwerp bleek (zie hierboven, hoofdstuk 1) dat de historische achtergrond van de Archiefwet (mede) kan verklaren waarom het beheer van digitale informatie bij overheidsinstellingen onvoldoende is geborgd; dit werd bevestigd in oriënterende interviews en gesprekken. Derhalve ligt het voor de hand om bij dit onderzoek uit te gaan van theoretische concepten die historische instituties tot onderwerp van analyse maken. De inzichten uit het Historisch Institutionalisme sluiten goed aan bij deze invalshoek. Doel van deze theoretische benadering is om uitkomsten in het heden te verklaren uit institutionele keuzes in het verleden.

In dit hoofdstuk wordt eerst de selectie van theoretische achtergrondliteratuur verantwoord die ten behoeve van dit onderzoek is gemaakt (literatuurreview). Vervolgens worden de belangrijkste onderdelen van de historisch-institutionalistische benadering toegelicht, met nadruk op het begrip ‘critical juncture’, dat het uitgangspunt vormt voor de analyse van de verzamelde data in hoofdstuk 6. Dit hoofdstuk beantwoordt daarmee deelvraag 1 van dit onderzoek:

Welke relevante concepten omtrent beleids- en organisatieontwikkeling kunnen uit de historisch-institutionalistische literatuur worden afgeleid?

3.2 Literatuurreview

Een eerste, zeer globale oriëntatie op historisch-institutionalistische vakliteratuur heeft plaatsgevonden door middel van zoekopdrachten met als onderwerp ‘Historisch Institutionalisme’ en ‘Institutionalisme’ op Internet (via de zoekmachine van Google). Daarbij kwamen enkele werken naar voren van verschillende auteurs, die bovendien in enkele gevallen bleken te beschikken over een eigen pagina met publicaties op ResearchGate of op de website van de instelling waar zij werkzaam zijn (Steinmo, Capoccia). Via de publicaties die op deze manier konden worden geraadpleegd is ‘gesneeuwbald’ naar verwante publicaties. Hierdoor kon ook al gauw de mate van pertinentie en volledigheid worden beoordeeld van de eerste globale zoekresultaten die waren behaald via een private zoekmachine.

Vervolgens is de online catalogus van de Universiteitsbibliotheek van de EUR gebruikt om recente (overzichts)artikelen te achterhalen. Daarbij is in eerste instantie gezocht op het keyword ‘historical institutionalism’. De resultaten zijn vervolgens gesorteerd op ‘artikelen’ uit de periode ‘na 2000’; ook is als

keyword 'archives' toegevoegd om te controleren of het archiefwezen eerder onderwerp van historisch-institutionalistisch onderzoek is geweest (wat niet het geval bleek). Vervolgens is ook 'critical juncture' als zoekterm (zowel keyword als titelwoord) gebruikt. Hierbij kwamen zowel overzichtsartikelen als bijdragen over deelonderwerpen (bijv. over het tempo van beleidswijzigingen) als resultaat naar voren. In deze resultaten is ook weer 'gesneeuwbal' naar andere studies, ook uit het begin van het Historisch Institutionalisme in de periode voor 2000.

Bij deze review kwamen relatief snel telkens dezelfde artikelen en auteurs weer naar voren. Daarbij is de voorkeur gegeven aan (recente handboeken met) overzichtsartikelen (zoals Thelen, 1999; Steinmo, 2008; Peters, Pierre & King, 2005; Hogan, 2019; Mahoney & Thelen, 2010; Thelen & Mahoney, 2015; Capoccia, 2015 en Capoccia, 2016) boven casestudies. De overzichtsbijdragen vormen de basis voor dit hoofdstuk; op deelonderwerpen die van belang zijn voor dit onderzoek wordt daarnaast verwezen naar specifieke casestudies.

3.3 Instituties

Binnen het institutionalisme worden instituties gezien als bepalend voor de vormgeving en ontwikkeling van beleid. Instituties – of het nu bureaucratische organisaties, parlementaire structuren of bijvoorbeeld rechtbanken zijn – zijn in deze opvatting niet alleen het product van maatschappelijke krachten, maar sturen deze krachten ook volgens hun eigen logica, en zijn daarmee politieke actoren op zichzelf (March & Olsen, 1984). Instituties worden daarbij, volgens de meest algemene definitie, gezien als 'regels' (Steinmo, 2008), waarbij gedacht moet worden aan bestaande normen, wetten, conventies, gebruiken, en dergelijke van zowel formele als informele aard. Ook van tijdsindelingen (zoals maandelijke of jaarlijkse cycli, vaste termijnen of leeftijdscategorieën) kan een structurerende werking uitgaan (March & Olsen, 1984). Volgens de institutionalistische benadering bepalen al deze regels in hoge mate hoe toekomstig beleid eruit komt te zien (Bekkers, 2017). Dat komt niet alleen doordat nieuw beleid per definitie in meer of mindere mate voortbouwt of reageert op bestaand beleid, maar ook doordat instituties bij beleidsvorming het gedrag van (politieke) actoren beïnvloeden en hun aandeel in de besluitvorming en hun doelstellingen bepalen (Steinmo, 2008). Ze vormen daarmee niet slechts één van de variabelen die beleidsontwikkelingen kunnen verklaren, maar een onderliggend uitgangspunt dat altijd een rol speelt bij de ontwikkeling van beleid (Thelen & Steinmo, 1992).

Binnen de recentere institutionalistische school kunnen verschillende stromingen worden onderscheiden, die ieder een ander institutioneel aspect benadrukken: het rationalistische, sociologische en historische institutionalisme (Hall & Taylor, 1996; Steinmo, 2008). Waar het rationalistische

institutionalisme uitgaat van rationele keuzes die beleidsmakers maken uit eigenbelang en de sociologisch georiënteerde variant van het institutionalisme de nadruk legt op het belang van sociale factoren (zoals wenselijkheid) die het gedrag van deze beleidsmakers verklaren, belicht het historisch institutionalisme (hierna: HI) de historische context waarin beleidskeuzes zijn gemaakt en de invloed die deze historische achtergrond heeft op de ontwikkeling van nieuw beleid (Thelen & Steinmo, 1992; Steinmo, 2008). Daarbij ligt de focus niet, zoals bij de rationalistische benadering, op een theoretisch macroniveau noch, zoals bij de sociologische benadering, op een detaillistisch microniveau, maar op het mesoniveau van waarneembare verschijnselen binnen concrete casussen (Steinmo, 2008).

Uitgangspunt van HI is dat beleidskeuzes in het heden worden gestuurd door keuzes uit het verleden. Bij besluitvorming in het verleden is een institutioneel 'pad' ontstaan van gebruiken, regels, normen, praktijktoepassingen, etc. dat de richting van toekomstige beleidskeuzes bepaalt.

3.4 Het gebaande pad: padafhankelijkheid

In het voorgaande komen verschillende elementen naar voren die binnen HI van belang zijn en nadere invulling behoeven. Ten eerste is dat de notie van 'padafhankelijkheid'. Zoals gezegd creëren beleidskeuzes uit het verleden vaak een 'pad' dat als voorbeeld dient bij nakomende beleidskeuzes – net zoals een pad door de wildernis dat eenmaal gebaad is door een eerste wandelaar, de makkelijkste weg is voor zijn navolgers, omdat de weg al geëffend is en de route blijkbaar ergens naartoe leidt. Dat betekent echter ook dat bij nieuwe beleidskeuzes wordt gedacht vanuit dit bestaande pad, dat kan worden uitgebreid of misschien enigszins verlegd, maar hoe dan ook in principe de geijkte route is voor alle navolgende beleid, dat daarmee *afhankelijk* wordt van de oorspronkelijke institutionele keuze.

Die afhankelijkheid wordt versterkt door verschillende factoren (Steinmo, 2008). Zo zijn normen vaak ingebed in een bredere set van normen, waardoor verandering van één norm gevolgen heeft voor de andere normen en daardoor moeilijk is. Normen scheppen ook verwachtingen bij mensen. De aanpassing van normen kan grote en onverwachte effecten hebben, en daarom niet aantrekkelijk zijn voor mensen, die wellicht liever de bekende kaders blijven gebruiken, ook als die niet optimaal zijn. Verder leiden regels en normen tot een 'lock in' doordat mensen moeten investeren om te kunnen werken met de regels. Een verandering van regels leidt dan tot nieuwe, wellicht hoge kosten, die men niet bereid is te dragen. Tenslotte vormen regels in de loop van de tijd ook de voorkeuren van mensen, waardoor zij gehecht raken aan de instituties waaraan zij gewend zijn.

Het traditionele voorbeeld van padafhankelijkheid komt vanuit de economische hoek en is het QWERTY-toetsenbord (Thelen, 1999), dat lang geleden is geïntroduceerd en tot op de dag van vandaag de

standaard vormt voor de inrichting van toetsenbord: hoewel het de vraag is of het de beste inrichting is, wordt de QWERTY-structuur gehandhaafd, omdat het te veel investeringen zou vergen om over te stappen op een andere standaard.

3.5 Het kritieke pad: verandering en *critical junctures*

De richting van het institutionele pad wordt in de benadering van HI bepaald door belangrijke keuzes die worden gemaakt tijdens zogenaamde ‘*critical junctures*’: kritieke momenten die grote keuzes vergen met een blijvende invloed (Thelen, 1999; Capoccia & Kelemen, 2007; Capoccia, 2016). Hoe groot de invloed kan zijn van dergelijke historische keuzes toont bijvoorbeeld de analyse van economen Acemoglu en Robinson (2012), die in hun veelgelezen boek *Why nations fail* laten zien dat de huidige politiek-economische situatie van veel landen kan worden verklaard door sleutelmomenten in het verleden waarop machtsverhoudingen zijn geïnstitutionaliseerd. *Critical junctures* vormen dan ook een belangrijk begrip binnen HI.

Tegelijkertijd is het concept *critical juncture* herhaaldelijk opnieuw ingevuld en uitgebreid (Hogan, 2019). Daarbij zijn zowel endogene als exogene factoren van verandering onderzocht. Meer in het bijzonder is het concept – mede onder invloed van verwante institutionalistische stromingen als het constructivistische en het discursieve institutionalisme – verder uitgediept en aangevuld met elementen als belangen, ideeën, *discourse* en *agency*, waardoor de verklarende kracht van het concept is toegenomen.

Daarnaast is meer aandacht gekomen voor geleidelijke verandering in instituties (Mahoney & Thelen, 2010). Daarbij zijn verschillende typen van geleidelijke verandering onderscheiden, zoals *layering*, waarbij bovenop bestaande instituties nieuwe lagen worden gebouwd die langzaam maar zeker de oorspronkelijke institutie veranderen; *drift*, waarbij de institutie steeds verder af komt te staan van haar oorspronkelijke bestaansrecht; *displacement*, waarbij de ene institutie wordt vervangen door de andere, en *conversion*, waarbij instituties nieuwe doelen krijgen, zodat ze weliswaar blijven bestaan, maar een nieuwe functie hebben. Mahoney en Thelen (2010) hebben deze typologie van verandering bovendien gerelateerd aan verschillende typen instituties, politieke contexten en actoren. Ook kunnen deze verschillende typen elkaar beïnvloeden en zo een causale relatie onderhouden (Koreh, Mandelkern & Shpaizman, 2019).

3.6 Het belang van de historische context

Bij de vorming en doorwerking van instituties is de historische context een doorslaggevende factor. Dat lijkt een open deur, maar het *verklaren* van gebeurtenissen uit de historische context gaat een stap verder.

Steinmo (2008) noemt een aantal manieren waarop het historische aspect van instituties van belang is. Hij geeft het voorbeeld van een studie naar de historische context van de industrialisatie in verschillende landen, die het verloop van diezelfde industrialisatie kan verklaren: *wanneer* een land industrialiseert bepaalt *hoe* het industrialiseert. Ook kunnen actoren leren door ervaringen uit het verleden en hierop hun strategie en doelen afstemmen; hierbij vormen keuzes uit het verleden toekomstige beleidskeuzes. Daarnaast vormen die keuzes tenslotte ook de verwachting van actoren over de toekomst, volgens een logica waarbij wordt gedacht dat gebeurtenissen uit het verleden zich op een vergelijkbare manier opnieuw voor zullen. Steinmo noemt in dit verband de reactie van de VS op de aanslagen van 9/11, die geconditioneerd kunnen zijn door eerdere ervaringen in de Irak-oorlog.

Dit alles betekent dat wanneer de tijdsdimensie wordt betrokken in de analyse van beleidskeuzes, deze keuzes beter kunnen worden verklaard dan wanneer ze worden geanalyseerd binnen een momentopname. Vanuit de historische context zijn sommige institutionele keuzes daardoor beter te verklaren dan vanuit andere theoretische invalshoeken. In de woorden van Steinmo:

Taking history seriously ultimately means that the scholar is sceptical of the very notion that variables are independent of one another. Instead, acknowledging the importance of history suggests an explicit awareness that important variables can and often do shape one another. Historical institutionalists, more than political scientists in some other traditions, are explicitly interested in these interactive effects on the interdependence of multiple causal variables. (Steinmo, 2008, p.128)

3.7 De invloed van actoren en andere factoren

Zoals gezegd is er in de recentere bijdragen uit de historisch-institutionalistische school, ter aanvulling op en versterking van de bestaande kaders van HI, meer aandacht gekomen voor het proces van institutionele verandering, en voor de factoren die daarbij een rol spelen, zoals nieuwe ideeën, belangen en *agency* van actoren, zowel binnen als buiten *critical junctures*. Peters, Pierre & King (2005) hebben bijvoorbeeld gewezen op de rol die politieke conflicten en besluitvorming spelen in de ontwikkeling van instituties. Pierson (2015) is ingegaan op de relatie tussen macht en padafhankelijkheid.

Steinmo (2008) heeft het belang van ideeën bij institutionele verandering benadrukt. Hij vat 'ideeën' daarbij op als '*creative solutions to collective action problems*'. In deze benadering komt verandering tot stand 'wanneer invloedrijke actoren de wil en mogelijkheid hebben om instituties te veranderen ten gunste van nieuwe ideeën' (Steinmo, 2008, p.131; vertaling HU). Deze rol van ideeën is

daarmee nauw verbonden met menselijke actoren die op grond van hun ideeën handelen, en behelst ook machtsrelaties tussen actoren en groepen. Menselijke actoren zijn daarmee niet meer ‘gegijzeld’ in de instituties die zij bewonen, maar kunnen deze instituties wel degelijk ook ter discussie stellen en veranderen.

Mahoney en Thelen (2010) hebben daarnaast de verschillende actoren die invloed hebben op (geleidelijke) verandering nader getypeerd naar hun rol, zoals ‘opstandelingen’, ‘meelifters’ en ‘opportunisten’. Verder is er onderzoek gedaan naar kleinere, mindere politieke beleidsdomeinen, waar het (politieke) conflict juist een ondergeschikte rol speelt. Zehavi (2011) beschrijft de invloed die type en omvang van beleidsdomeinen hebben op de ontwikkelingen die de betreffende domeinen doormaken aan de hand van een casestudy binnen de geestelijke gezondheidszorg in de VS. Ook technologie kan een norm opleggen die geïnstitutionaliseerd raakt. Zo is het denkbaar dat de opkomst van digitale democratische processen (zoals online verkiezingen) leidt tot andere machtsverhoudingen, die op termijn een verandering van het kiesstelsel en de volksvertegenwoordiging met zich brengen. Barley en Orlikowski (2001) hebben in een programmatisch artikel dan ook gewezen op het belang van de institutionele kanten van informatietechnologie en de interactie tussen technologische en sociale aspecten die daarbij ontstaat: technologie wordt gebruikt in een sociale context die enerzijds de manier vormt waarop technologie gebruikt wordt en anderzijds zelf vorm krijgt door deze technologie.

3.8 Uitgangspunten van dit onderzoek

Op grond van het voorgaande is het zinvol om de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet te analyseren aan de hand van het concept *critical juncture*, omdat hiermee in deze lange geschiedenis bepalende momenten kunnen worden geïdentificeerd die de capaciteit van de Archiefwet om digitaal informatiebeheer te organiseren, beïnvloeden. Bij de analyse van deze *junctions* in de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet is het zinvol om de verschillende factoren – actoren, technologie, maatschappelijke ideeën, verwante wetgeving – die daarbij spelen, te inventariseren en te wegen. Een vergelijking van de factoren die op verschillende momenten een rol spelen, maakt het immers mogelijk de ontwikkeling van afzonderlijke *junctions* beter te begrijpen. Daarnaast kunnen op grond van de vergelijking tussen verschillende *junctions* chronologische ontwikkelingen geïdentificeerd worden op grond waarvan verklarende uitspraken kunnen worden gedaan over de invloed van de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet op de capaciteit van deze wet om digitaal informatiebeheer te waarborgen. Daarbij moeten deze *junctions* logischerwijs ook worden afgetekend tegen het tot dan toe gevolgde institutionele pad, zodat ook de notie van padafhankelijkheid een rol zal spelen in de analyse.

Tenslotte lijkt het zinvol om de typologie van geleidelijke verandering waar nodig te betrekken in de analyse, omdat het goed mogelijk is dat veranderingen in de politiek weinig dynamische archiefwereld zich in een langzaam tempo voltrekken. In dat geval is de verhouding tussen geleidelijke verandering en *critical junctures* binnen deze casus een interessant theoretisch vraagstuk.

Daarmee zijn, in antwoord op de deelvraag die in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen ('Welke relevante concepten omtrent beleids- en organisatieontwikkeling kunnen uit de historisch-institutionalistische literatuur worden afgeleid?'), de volgende concepten uit de literatuur leidend voor het onderzoek: *critical junctures* (hoofdconcept), padafhankelijkheid en geleidelijke institutionele verandering.

4. Onderzoeksstrategie

4.1 Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek heeft een inductief, theorieconstruerend karakter. Het gaat weliswaar uit van bestaande historisch-institutionalistische theorie over beleids- en organisatieontwikkeling, maar beoogt deze niet zozeer te toetsen als wel aan te vullen aan de hand van een casus met specifieke kenmerken. In tegenstelling tot de meeste HI-georiënteerde studies – die vaak verschillen in uitkomsten op macroniveau tussen verschillende landen onderzoeken – richt dit onderzoek zich immers op een kleine, weinig bestudeerde en atypische overheidssector en neemt daarbij ook de weinig bestudeerde invloed van technologie op instituties in ogenschouw.

Gezien deze aard van het onderzoek ligt het voor de hand uit te gaan van een casestudy. Daarbij is de keuze gemaakt voor een *single-case study* (Yin, 2018). Deze keuze is voortgekomen uit het vooronderzoek. Daarbij is onderzoek verricht in achtergronddocumenten en zijn twee oriënterende interviews gehouden met ervaren digitaal archiefspecialisten, waarvan één werkzaam op decentraal niveau binnen een regionale archiefinstelling (Het Utrechts Archief te Utrecht) en één op centraal niveau bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (zie bijlage 1). Zowel in de achtergronddocumentatie als in beide interviews kwam de Archiefwet 1995 duidelijk naar voren als een kader dat weliswaar richtinggevend is en blijft, maar ook verouderd is en aangepast dient te worden aan het digitale tijdperk (wat overigens op dit moment ook gebeurt). Meer in het bijzonder kwam de ontstaansachtergrond van de Archiefwet als ‘cultuurwet’ of ‘erfgoedwet’ naar voren als mogelijke verklaring voor het feit dat het digitale informatiebeheer bij de overheid, ondanks heldere regelgeving, niet op orde is.

Op grond hiervan leek het zinvol om in het onderzoek te focussen op factoren uit de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet die kunnen verklaren waarom digitale archivering van overheidsinformatie onder het regime van de Archiefwet ontoereikend is. Ter validatie van dit idee zijn door de onderzoeker informele gesprekken gevoerd met collega’s binnen de archiefinstelling waar de onderzoeker gedurende de periode van onderzoek werkzaam is geweest. In deze gesprekken kwamen geen cruciale andere institutionele factoren naar voren en werd het idee dat deze historische factor nader onderzoek verdiende tot een overtuiging.

De Archiefwet en het hieraan gerelateerde archiefbestel zijn echter centraal georganiseerde, algemene kenmerken van het archiefdomein binnen de Nederlandse overheid. Hoewel er op dit vlak enig verschil bestaat tussen de Rijksdienst en de decentrale overheden, lenen deze factoren zich daarom niet

goed voor een meervoudige case study: het gaat om de relatie in den brede tussen de historische achtergrond van de Archiefwet enerzijds en de kwaliteit van digitaal informatiebeheer anderzijds, niet om bijvoorbeeld de verschillen in kwaliteit van informatiebeheer bij afzonderlijke overheden. Het vooronderzoek heeft overigens ook geen aanleiding gegeven een dergelijke meervoudige opzet te overwegen. Derhalve is gekozen voor de 'holistische' benadering van de institutie van overheidsarchivering in haar geheel. Daarbij wordt de organisatie van archivering op centraal en decentraal niveau, mede om de omvang van het onderzoek te beperken, zoveel mogelijk onder één noemer wordt geschaard en worden specifieke onderwerpen, zoals toezicht, in dit onderzoek grotendeels buiten beschouwing gelaten. Waar het vooronderzoek wel aanleiding toe heeft gegeven, is voor het aanbrengen van een chronologische gelaagdheid in het onderzoek teneinde de historische ontwikkeling te kunnen detecteren, duiden en gebruiken als verklarende factor. Daarom is de analyse opgebouwd rond verschillende historische momenten, wat leidt tot een *longitudinal case* (Yin, 2018). Zowel de holistische benadering als de historische gelaagdheid van het onderzoek sluiten overigens goed aan bij de staande onderzoekspraktijk binnen de historisch-institutionalistische school.

4.2 Dataverzameling

De data die voor dit onderzoek zijn gebruikt vallen uiteen in 3 categorieën:

1. Achtergronddocumentatie gerelateerd aan de Archiefwet en het bestel;
2. Semigestructureerde interviews met deskundigen uit het werkveld;
3. Observaties in het werkveld

Ad 1

Het gaat hierbij om achtergronddocumentatie op zowel landelijk als decentraal en lokaal niveau, die in principe openbaar toegankelijk is. De geraadpleegde achtergrondliteratuur omvat onder meer wet- en regelgeving, Kamerstukken, beleidsdocumenten, opiniestukken in vaktijdschriften, rapporten over het digitaal informatiebeheer bij de (Rijks)overheid, overzichtsartikelen over de oorsprong en ontwikkeling van het archiefbestel sinds de negentiende eeuw, vaktechnische achtergrondliteratuur en documentatie over digitaal archiveren en de organisatorische en technische aspecten hiervan.

De keuze voor de gelezen stukken is deels gemaakt op grond van suggesties van respondenten en collega's. Daarnaast is 'gesneeuwballen' in recente grote en belangrijke achtergrondrapporten (waaronder Rekenkamer, 2010; Raad voor Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur, 2008; Raad voor Openbaar Bestuur

& Raad voor Cultuur, 2016 en VNG, IPO & UvW, 2016). De meer technische achtergrondliteratuur maakte onderdeel uit van de dagelijkse werkzaamheden van de onderzoeker op het gebied van digitaal archiveren, waar ook juridische en bestuurlijke ontwikkelingen deel van uitmaken. Inzichten uit de archiefwetenschap hebben geholpen bij de interpretatie van specifieke waarnemingen in het werkveld. Om de stand van zaken in het onderzoek naar archivering bij de overheid grofweg in beeld te krijgen, is daarbij ook gebruik gemaakt van de scriptiedatabase van de Universiteit van Amsterdam, die de landelijke opleiding voor archivistiek verzorgt.

Ad 2

Gezien de periodisering en de vraagstelling van het onderzoek zijn criteria opgesteld voor de selectie van respondenten. Geselecteerd zijn respondenten die

- veel (en bij voorkeur jarenlange) werkervaring hebben binnen het archiefbestel;
- werken op hoger of strategisch managementniveau;
- op uiteenlopende bestuurlijke niveaus werkzaam zijn (centraal en decentraal);
- door de hele keten werkzaam zijn, vanaf archiefcreatie bij overheden tot en met archiefbeheer in archiefinstellingen en
- betrokken zijn bij de actuele herziening van de Archiefwet.

In totaal zijn, na de twee voorbereidende interviews, twaalf interviews gehouden (zie bijlage 1). Voor de interviews is een (grofmazig) protocol opgesteld (zie bijlage 2), dat gedurende de loop van het onderzoek en al naar gelang de respondenten deels is aangepast, om de gewenste inductieve verdieping te realiseren. Om rolvermenging of beïnvloeding van het onderzoek te voorkomen, zijn geen personen geïnterviewd uit de directe werkomgeving van de onderzoeker (zie ook hieronder).

Ad 3

De observaties in het werkveld zijn gefaciliteerd door het feit dat de onderzoeker gedurende de periode van onderzoek werkzaam is geweest bij het Noord-Hollands Archief te Haarlem, in de rol van projectcoördinator op het gebied van digitaal archiveren. Om de waarneming zo natuurlijk mogelijk te laten zijn, is ervoor gekozen geen collega's te interviewen. De observaties zijn bijgehouden in een bestand, waarin per observatie de datum, plaats en context is aangegeven.

4.3 Data-analyse

De vergaarde data zijn geanalyseerd aan de hand van de theoretische concepten die zijn geselecteerd in hoofdstuk 3. In grote lijnen zijn de data onder 1 (achtergronddocumenten) met name in het eerste deel van de onderzoeksperiode geanalyseerd om te komen tot een algemeen beeld. Dat beeld is vervolgens aangevuld met de data onder 3 (observaties) en 2 (interviews). In algemene zin is voor het historische deel van de analyse meer gebruik gemaakt van achtergronddocumentatie, terwijl voor de analyse van de huidige situatie van het digitale informatiebeheer de interviews en observaties belangrijk waren. Niettemin heeft iedere datacategorie ook herhaaldelijk aanleiding gegeven tot een hernieuwde analyse van de andere twee categorieën, zodat de analyse van de data – zoals te verwachten bij dit type onderzoek – een iteratief proces is geweest.

Op die manier is niet alleen een steeds vollediger en diepgaander beeld verkregen van de institutionele mechanismen die in het archiefbestel werken, maar was het ook mogelijk om de bevindingen gaandeweg te verifiëren: het beeld dat was verkregen uit de analyse van de achtergronddocumentatie kon bijvoorbeeld worden getoetst door het voor te leggen aan de respondenten tijdens de interviews, observaties in het werkveld gaven aanleiding tot aanpassing van het beeld dat uit de interviews naar voren kwam, etc.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Zoals vaker bij onderzoek met een institutionalistisch karakter, is dit onderzoek gebaseerd op een enkelvoudige casus. Daardoor zijn de externe validiteit en generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten niet gegarandeerd. Tegelijkertijd beperkt het onderzoek zich niet slechts tot één archiefinstelling, maar wordt het gehele archiefbestel als institutie in brede zin (de Archiefwet- en regelgeving en de bijbehorende ‘archiefketen’) als casus gebruikt, hetgeen de betrouwbaarheid van de conclusies vergroot.

Hieraan draagt ook het feit bij dat de archiefwereld een beperkte omvang heeft; daardoor is het als onderzoeksobject beheersbaar en is de kans op omissies relatief klein. Mede door dit kenmerk van de sector is het goed mogelijk gebleken om respondenten van hoog niveau, waaronder enkele kopstukken uit de archiefwereld, te verkrijgen. Dit draagt eveneens bij aan de betrouwbaarheid van de resultaten.

Ook de idiosyncratische insteek van het onderzoek, dat uitgaat van de specifieke aspecten van de Archiefwet en het archiefbestel, draagt bij aan de diepgang, en daarmee aan de validiteit, van het onderzoek. Dit geldt tevens voor de chronologische gelaagdheid van het onderzoek, dat een lange periode bestrijkt. Daardoor worden conclusies gebaseerd op momentopnames vermeden en wordt in plaats van

een 'horizontale' vergelijking tussen contemporaine casussen een 'verticale' of longitudinale vergelijking tussen opeenvolgende momenten mogelijk gemaakt.

Daarnaast bevordert het gebruik van verschillende bronnen (triangulatie) de diepgang en biedt dit de mogelijkheid resultaten vanuit verschillende invalshoeken iteratief te controleren en valideren. Hierbij heeft tenslotte de professionele inbedding van de onderzoeker in het archiefwezen gedurende de periode van onderzoek – een inbedding die goed aansluit bij de theoretische uitgangspunten van het onderzoek – een sterke toegevoegde waarde gehad.

Door de gekozen methode, de beroepsmatige betrokkenheid van de onderzoeker bij het onderzoeksobject en de triangulatie is de interne validiteit van het onderzoek groot.

5. *Critical junctures* in het archiefbestel, 1800-heden

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 2 beantwoord. Deze luidt als volgt:

In welke mate doen deze concepten zich voor in de onderzoeksdata (achtergronddocumentatie, interviews, observaties)?

- a. Op welke momenten in de tijd doen zij zich voor?*
- b. Welke factoren spelen op deze momenten een rol?*
- c. Hoe verhouden deze factoren zich tot elkaar?*
- d. Wat zijn verschillen en overeenkomsten in de factoren die op de verschillende momenten een rol spelen?*

Doel is derhalve om te bepalen waar in de onderzoeksdata *critical junctures* te identificeren zijn, en hoe deze zich ontwikkelen en tot elkaar verhouden. Deze analyse dient tegelijkertijd rekening te houden met de twee andere concepten uit de historisch-institutionalistische school die hierboven zijn geselecteerd als voor dit onderzoek relevante concepten, te weten de noties van padafhankelijkheid en geleidelijke verandering.

Voor de selectie en analyse van *critical junctures* is gebruik gemaakt van het model van Capoccia (2015), die de volgende stappen onderscheidt in het selectieproces:

1. Clarify the unit of analysis
2. Identify “candidate” critical junctures
3. Test for structural effects
4. Compare candidate critical junctures longitudinally and select for analysis the most “critical” one(s)
5. Reconstruct the political process in the selected critical juncture(s)
6. Perform counterfactual analysis
7. Show that the institution selected had a long-lasting legacy
8. Cross-sectional comparison of critical junctures

De laatste stap, een vergelijking van *junctions* binnen verschillende casussen is in deze *single case study* niet mogelijk, maar voor het overige komen deze stappen in grote lijnen overeen met bovenstaande subdeelvragen.

De institutie die onderwerp is van dit onderzoek is de Archiefwet en het bijbehorende archiefbestel (de hele keten vanaf het ontstaan van informatie bij overheidsinstellingen tot en met overbrenging ervan naar een archiefinstelling). Nu heeft dit brede werkveld van archivering bij de overheid en bij archiefinstellingen de eigenschap dat het een relatief klein werkveld is, dat zelden onderwerp is van grote (politieke) discussie, en eerder een voortkabbelend bestaan lijkt te leiden in de marge van het overheidsapparaat. Niettemin kent ook de Archiefwet een geschiedenis met belangrijke momenten, waarop keuzes zijn gemaakt die doorwerken tot in het heden.

Op grond van de bovenstaande criteria van Capoccia (met structurele doorwerking als kerncriterium) zijn op basis van het bestudeerde materiaal en respondenten de volgende momenten geselecteerd:

- het ontstaan van het archiefwezen rond 1800;
- de fase van institutionalisering rond 1900, inclusief de totstandkoming van de Archiefwet 1918;
- de periode voorafgaand aan de Archiefwet 1962 en de inwerkingtreding in 1968 en
- de *digital turn* vanaf 1990 tot heden.

De keuze voor de fase rond 1900 met de totstandkoming van de eerste Archiefwet in 1918 mag als vanzelfsprekend worden beschouwd, aangezien in deze periode de institutie als zodanig ontstaat. Hier gaat echter al een eeuw aan gedachtevorming (en, tot op zekere hoogte, wetgeving) aan vooraf, die zijn oorsprong vindt in de periode rond 1800, wanneer er voor het eerst echt belang gehecht begint te worden aan archieven. Deze voorgeschiedenis, die noodzakelijk is geweest om in 1918 een Archiefwet te kunnen komen, is daarom van groot belang in de analyse. Dat geldt ook, zij het om andere redenen, voor de periode rond de totstandkoming van de Archiefwet 1962. In deze herziene versie van de wet uit 1918 werden voor het eerst keuzes gemaakt die de taakopvatting van het archiefwezen en de verhouding tussen archiefinstellingen en archiefvormende overheden blijvend zouden veranderen. Het laatste van deze vier momenten neemt een bijzondere plaats in binnen de analyse. Deze periode vormt weliswaar de aanleiding voor dit onderzoek, maar het is nog de vraag in hoeverre het hierbij gaat om een kritiek moment in de ontwikkelingen van de Archiefwet en het bestel. Deze laatste periode wordt dus geanalyseerd op grond van de uitkomsten van de analyse van de drie voorgaande momenten, onder andere met inachtneming

van het voorstel voor herziening van de Archiefwet zoals dat ten tijde van dit onderzoek voorlag ter consultatie.

Voor ieder van de vier geselecteerde momenten wordt geanalyseerd hoe het tot stand komt en zich ontwikkelt aan de hand van uiteenlopende vragen als: Wie waren belangrijke actoren? Welke invloed hadden maatschappelijke opvattingen, exogene factoren en incidenten? Welke rol speelden andere wetten? De momenten worden noodzakelijkerwijs op hoofdlijnen geanalyseerd; alleen rondom de verschillende herzieningen van de Archiefwet wordt de analyse verdiept tot op het niveau van afzonderlijke gebeurtenissen, omdat op deze momenten de krachten die een rol spelen bij de herdefinitie van het wettelijk kader en het bestel het duidelijkst tot uiting komen en deze beslismomenten daarom meer aandacht behoeven. Bij de analyse van de eerste drie historische momenten zal logischerwijs met name gebruik worden gemaakt van achtergronddocumentatie, terwijl voor de analyse van het vierde moment de interviews en observaties ook van belang zijn.

Om de analyse van deze vier kritieke momenten te kunnen begrijpen, is de lezer gebaat bij enige achtergrondinformatie en context. Daarom volgt hieronder eerst een beknopte inleiding op de Archiefwet en het Nederlandse archiefbestel. Daarin worden uitsluitend elementen behandeld die voor een goed begrip van de navolgende analyse van belang zijn.

5.2 Inleiding op de Archiefwet en het Nederlandse archiefbestel

5.2.1 Wet- en regelgeving

Alle overheidsorganisaties in Nederland creëren en beheren informatie voor hun werkprocessen. Het beheer van deze overheidsinformatie is geregeld in de Archiefwet, die in de actuele versie dateert uit 1995. In deze wet wordt overheidsinformatie aangeduid met de term 'archiefbescheiden', die als volgt wordt gedefinieerd (art. 1):

bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten. (Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.153)

Over het beheer van deze 'bescheiden' zegt artikel 3 van de Archiefwet 1995 het volgende:

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. (Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.154)

Na verloop van tijd verliest informatie haar actualiteitswaarde en wordt zij niet meer gebruikt. Een groot deel van de informatie mag dan worden vernietigd op grond van een zogenaamde selectielijst. Het resterende deel van de informatie, circa 5 à 10 procent (Panteia, 2017), is dermate waardevol dat het permanent bewaard dient te worden. Daartoe wordt deze informatie overgebracht naar een speciaal hiervoor ontworpen archiefbewaarplaats. Dit proces heet overbrenging en is vastgelegd in artikel 12 van de Archiefwet 1995 (waar met de term 'zorgdager' het archiefvormende overheidsorgaan wordt bedoeld):

De zorgdrager brengt de archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en ouder zijn dan twintig jaar over naar een archiefbewaarplaats. (Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.157)

De genoemde periode van twintig jaar kan met tien jaar worden verlengd tot een periode van maximaal dertig jaar.

Het uiteindelijke doel van deze overbrenging is de openbare toegankelijkheid van de informatie, die is geregeld in artikel 14 van de Archiefwet:

De archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten zijn, behoudens het bepaalde in de artikelen 15, 16 en 17, openbaar. Ieder is, behoudens de beperkingen die voortvloeien uit het in die artikelen bepaalde, bevoegd die archiefbescheiden kosteloos te raadplegen en daarvan of daaruit afbeeldingen, afschriften, uittreksels en bewerkingen te maken of op zijn kosten te doen maken. (Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.158)

Vanaf het moment dat archiefbescheiden formeel zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats vallen ze zodoende onder het openbaarheidsregime van de Archiefwet. De uitzonderingen op deze algemene regel, geformuleerd in de hierboven aangehaalde artikelen 15-17, betreffen de 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer', 'het belang van de Staat of zijn bondgenoten' en 'onevenredige bevoordeling of benadering van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen, dan wel van derden'.

Op deze algemene regels voor het archiveringsproces van overheidsinformatie volgen in de Archiefwet bepaling over de archieven van achtereenvolgens, het Rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en andere overheidsorganen.

De algemene regels van de Archiefwet worden nader uitgewerkt in het Archiefbesluit, dat regels bevat omtrent selectielijsten, overbrenging, de inrichting van archiefbewaarplaatsen, de archiefopleiding en toezicht) en in de Archiefregeling, die met name technische kwaliteitseisen bevat, ook voor digitale archiefbescheiden.

De Archiefwet is de hoofdwet betreffende het beheer van informatie door overheidsinstanties. Daarnaast zijn echter nog verschillende andere wetten van toepassing op door overheden beheerde informatie (Algemene Rekenkamer, 2010). Naast algemene wetgeving als de Algemene wet bestuursrecht en de Comptabiliteitswet, en specifieke wetgeving zoals de Auteurswet of de Wet elektronische handtekening, gaat dan vooral om de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet Hergebruik overheidsinformatie (Who).

Van deze wetten heeft de Wob de meeste raakvlakken met de Archiefwet op het punt van openbaarheid. Deze wet regelt immers de toegang tot informatie die in het bezit is van overheidsorganisaties, door deze te verplichten om op verzoek informatie te verstrekken, op grond van openbaarheid:

Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie. (Wet openbaarheid van bestuur 1991, art. 2.1.)

Om deze informatie kan dan ook door iedereen worden verzocht:

Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. (Wet openbaarheid van bestuur 1991, art. 3.1.)

In tegenstelling tot de Archiefwet is de Wob geen ‘documentenwet’, die recht geeft op inzage van documenten, maar een ‘informatiewet’, die betrekking heeft op informatie, ongeacht de vorm of gegevensdrager (Ten Cate, 2019).

Naast deze wetten op het gebied van overheidsinformatie, heeft de Archiefwet een zekere verwantschap met wetgeving op gebied van cultureel erfgoed. Het gaat dan in eerste instantie om de Erfgoedwet, die de bescherming van erfgoedcollecties van nationaal belang tot doel heeft.

5.2.2 Het archiefbestel

Het Nederlandse archieflandschap (VNG, IPO & UvW, 2016) is tamelijk versnipperd. Niet-overgebrachte archieven zijn in principe onder beheer bij de overheidsorganisaties die deze archieven hebben gevormd. Binnen deze organisaties bestaat hiervoor een archiefruimte. Voor zover het papieren archieven betreft, is dit een fysieke ruimte.

Overgebrachte archieven worden bewaard in een archiefbewaarplaats binnen een archiefinstelling. Nederland telde in 2016 zo’n 200 verschillende archiefinstellingen (VNG, IPO & UvW, 2016). Op Rijksniveau is het Nationaal Archief te Den Haag, dat zo’n 142 strekkende kilometer archief beheert (Nationaal Archief, 2019b), de archiefbewaarplaats voor de overgedragen archieven van de departementen. Op decentraal niveau ligt de situatie enigszins anders. De Archiefwet 1995 bepaalt dat provincies, gemeenten en waterschappen een archiefbewaarplaats moeten aanwijzen. In de hoofdstad van iedere provincie (behalve in Zuid-Holland) bevindt zich een Regionaal Historisch Centrum (RHC). Deze centra zijn ontstaan uit de fusie van Rijksarchiefinstellingen in de provincie – die vroeger tot taak hadden

de archieven van de Rijksinstellingen in de provincies, zoals Rijksmusea, gevangenissen, rechtbanken of Rijkswaterstaat te beheren – en gemeentearchieven. Het gaat om Gemeenschappelijke Regelingen waarin, naast het Rijk, meestal enkele gemeenten deelnemen. Deze centra beheren ook de archieven van de provincies.

Voor gemeentes bestaan er daarnaast regionale archieven. Dat zijn samenwerkingsverbanden van verschillende gemeenten die gemeenschappelijk een archiefdepot beheren. Ook zijn er streekarchivariaten: samenwerkingsverbanden tussen verschillende gemeenten die niet hun archiefdepot, maar hun archivaris 'delen'. Bovendien zijn er gemeenten, vooral in Noordoost-Nederland die hun eigen archief beheren. Waterschappen beheren ook hun eigen archieven, of kunnen zich aansluiten bij één van de genoemde samenwerkingsverbanden.

Archiefbeheer aan de kant van overheden is traditioneel het domein van de afdeling Documentaire Informatievoorziening (DIV), maar tegenwoordig ook van *records managers* en van de afdeling (digitaal) Informatiebeheer. Archiefbewaarplaatsen worden beheerd door archivariissen in het bezit van een diploma in de archivistiek. Op Rijksniveau is dat de Algemeen Rijksarchivaris als directeur van het Nationaal Archief (naast zijn rol als adviseur van de minister van OCW inzake het algemeen archiefbeleid). Decentraal zijn dit de archivariissen die verantwoordelijk zijn voor de verschillende archiefinstellingen. Voor gemeentelijke archieven die niet worden beheerd door een archivaris, is de gemeentesecretaris zijn plaatsvervanger.

Daarnaast zijn er archiefinspecteurs, die de 'goede, geordende en toegankelijke staat' van archiefbescheiden controleren en hiervoor zijn opgeleid. Op Rijksniveau is hiervoor een aparte Inspectie gecreëerd, de huidige Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Op decentraal niveau zijn archiefinspecteurs werkzaam binnen de eerdergenoemde samenwerkingsverbanden.

De afdelingen Documentaire Informatievoorziening aan de kant van archiefvormende overheden zijn lang vertegenwoordigd door de Studiegroep Overheidsdocumentatie (SOD). Deze vereniging is recent opgegaan in de Koninklijke Nederlandse Vereniging van Informatieprofessionals (KNVI), die ook leden uit de bibliotheek en ICT-wereld telt. Het beroepsmagazine *OD*, dat zich richt op onderwerpen uit de informatiehuishouding van overheden, wordt nog wel uitgegeven.

De archivariissen zijn verenigd in en vertegenwoordigd door de Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland (KVAN). Recent is deze vereniging gefuseerd met de Branchevereniging

Archiefinstellingen in Nederland (BRAIN). Samen vormen zij KVAN/BRAIN. Het tijdschrift van deze vereniging, het *Archievenblad*, is van oudsher meer gericht op (cultuur)historische onderwerpen.

5.2.3 Digitaal archiveren

Hoewel her en der binnen het overheidsdomein nog papieren archieven worden gecreëerd, werkt de overheid tegenwoordig grotendeels digitaal en is digitaal informatiebeheer in Document Management Systemen (DMS) ingevoerd bij de meeste (Rijks)overheden (Erfgoedinspectie, 2018; ICTU, 2018). De digitalisering van het overheidshandelen heeft veel gevolgen gehad voor de vorming van archief binnen overheidsorganisaties. Binnen de analoge overheid verliep de stroom van informatie op papier volgens vaste routes via onder meer de postkamer en de DIV-afdeling, en werden dossiers beheerd en uitgeleend door speciaal daarvoor betrokken ambtenaren. Binnen de digitale overheid is iedere medewerker feitelijk zelf verantwoordelijk geworden voor zijn informatiebeheer. Dit is in het verleden ook reden geweest om te bezuinigen op DIV-afdeling vanuit de gedachte dat digitaal werken nu toch de norm is.

Daarnaast is door digitaal werken de hoeveelheid overheidsinformatie explosief toegenomen. Ook kent deze informatie steeds meer verschillende vormen. Waar vroeger papier leidend was, eventueel in combinatie met film, gaat het nu niet alleen meer om documenten, maar ook om e-mails, social media, audiotulen en videotulen van bijvoorbeeld raadsvergaderingen, maar ook databases en algoritmes. Al deze informatie wordt niet alleen opgeslagen en bijgehouden in Document Management Systemen (DMS), maar ook in allerlei andere applicaties en social media, waardoor versnippering van informatie optreedt.

Voor archiefinstellingen brengt het digitale werken binnen overheidsorganisaties ook veel veranderingen met zich mee (VNG, IPO & UvW, 2016). Nu de overheid in toenemende mate digitaal werkt, ontstaat meer en meer digitaal archief. Bovendien is veel papieren archief de afgelopen jaren gedigitaliseerd. Tegelijkertijd werken nog niet alle overheidsinstanties volledig digitaal. Zo worden documenten nog vaak uitgeprint en met de hand ondertekend, alvorens gescand in digitale vorm verder te worden gebruikt in het werkproces. Door dit alles is een hybride situatie ontstaan die naar verwachting nog een aantal jaren aan zal houden.

Om de aanwas van digitaal archiefmateriaal het hoofd te kunnen bieden, moeten archiefinstellingen op zoek naar mogelijkheden om dit materiaal duurzaam en toegankelijk te kunnen beheren. Hiervoor is het zogenaamd e-Depot in het leven geroepen. Dit is een digitale variant van het fysieke archiefdepot, waarin archiefinstellingen het digitale archiefmateriaal van overheden bewaren. Het

e-Depot staat op Rijksniveau onder beheer van het Nationaal Archief. Daarnaast hebben veel decentrale archiefinstellingen hun eigen e-Depotvoorziening in het leven geroepen.

Voor archiefinstellingen en hun medewerkers is dit een nieuwe realiteit. Waar archivariissen vroeger en tot vrij recent werden opgeleid in het lezen van oud schrift (paleografie), oorkondenleer (diplomatiek) en tijdrekenkunde (chronologie), vereist het digitale tijdperk geheel andere vaardigheden (Thomassen, 1997). Om de kwaliteit van de digitale informatiehuishouding van archiefvormers te kunnen beoordelen en hun van advies hieromtrent te kunnen voorzien, moet de archivaris tegenwoordig een adviseur zijn met kennis van informatiemanagement. Bovendien moet de archivaris, om op termijn geordende digitale archieven te kunnen ontvangen, al vóór de creatie van die archieven betrokken worden bij het primair proces, liefst bij de inrichting van systemen (volgens het principe *archiving by design* of *informatiebeheer by design*; cf. Saaman, 2018; Deurvorst, Klerks & Schravendeel, 2019). Dan hoeven digitale archieven niet achteraf bij overbrenging, voor zover nog mogelijk, met heel veel moeite en kosten op orde te worden gebracht; dat is immers het paard achter de wagen spannen (Hofman, 1999). Dit vereist echter een heel andere verhouding tot archiefvormers dan in het analoge tijdperk, toen men in grote lijnen kon afwachten tot het archief binnenkwam.

Dit alles verandert ook de vraag van archiefvormers aan het archiefwezen. Om geen overbodig geworden archiefmateriaal te moeten beheren, of om geen oude data te hoeven migreren uit uitgefaseerde systemen naar nieuwe systemen alvorens ze over te dragen aan een archiefbewaarplaats, willen archiefvormers graag eerder van hun digitale archief af. Zij willen dit materiaal graag ‘uitplaatsen’ bij of vervroegd overbrengen naar de archiefbewaarplaats. In andere gevallen, vooral bij specifieke categorieën informatie (zoals kaartmateriaal, datasets of audio- en videobestanden), willen archiefvormers hun informatie wellicht juist helemaal niet meer overdragen aan archiefinstellingen, maar als gespecialiseerde organisaties liever zelf beheren en beschikbaar stellen aan het publiek (Nationaal Archief, 2019a).

Een belangrijke ontwikkeling die momenteel plaatsvindt tegen de hierboven geschetste achtergrond van gebrekkig digitaal informatiebeheer bij de overheid, is de herziening van de Archiefwet 1995. In het wetsontwerp dat ten tijde van dit onderzoek voorlag ter consultatie (Slob, 2019) wordt onder meer de overbrengingstermijn gehalveerd van twintig naar tien jaar. Ook wordt de gehanteerde terminologie aangepast. Zo wordt de term ‘archiefbescheiden’ vervangen door de term ‘document’.

Hiernaast wordt gewerkt aan de vervanging van de Wet Openbaarheid van Bestuur door de toekomstige Wet Open Overheid (WOO). Deze wet – een initiatiefwet uit 2012 die momenteel in de vorm

van een Wijzigingswet in het Parlement behandeld wordt — betekent een aanmerkelijke verzwaring van de plicht tot openbaarmaking van overheidsinformatie. Onder de WOO zijn overheden verplicht elf categorieën informatie actief openbaar te maken, waaronder wet- en regelgeving, bestuursstukken, organisatiegegevens, raadsinformatie, jaarplannen, onderzoeken en klachten. Dit stelt de nodige eisen aan de informatievoorziening van overheidsorganisaties.

Een laatste ontwikkeling die zich momenteel voltrekt tegen de achtergrond van de overgang naar digitaal archiveren, is de terugtrekking, op termijn, van het Rijk uit de Regionale Historische Centra (Slob, 2019). De minister heeft deze terugtrekking aangekondigd omdat het Rijk als deelnemer in Gemeenschappelijke Regelingen – waar de RHC's een voorbeeld van zijn – ongewenst een bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt op afstand. Voor papieren archieven van Rijksdiensten in de provincies blijven de RHC's de aangewezen archiefbewaarplaats, maar voor digitale archieven is dat in de toekomst waarschijnlijk het e-Depot van het Nationaal Archief.

Hieronder (in paragraaf 5.6) worden de gevolgen van digitalisering voor archiefvormers, archiefinstellingen en de archiefwetgeving nader beschreven.

5.2.4 Archiefwetenschappelijke theorie

Het is nuttig om in dit beknopte overzicht van de organisatie van het informatiebeheer in Nederland ook kort stil te staan bij de theorievorming rondom archivering.

Het Nederlandse archiefmodel is van oudsher gebaseerd op het onderscheid tussen verschillende levensfasen van archiefbescheiden (Thomassen, 1999a; Jeurgens, 2019). In de fase waarin zij ontstaan en worden bewerkt ten behoeve van het primair proces van een overheidsinstelling, vormen archiefstukken het zogenaamd 'dynamisch' archief. In de volgende fase – waarin zij nog kunnen worden geraadpleegd, maar hun actualiteit binnen het primair proces hebben verloren en veelal (voor zover het papieren materiaal betreft) al overgebracht zijn naar een archiefruimte binnen een overheidsorganisatie – vormen zij 'semi-statisch archief'. Als de stukken tenslotte definitief zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats en geen bewerking meer ondergaan, vormen zij 'statisch archief'.

Tegenover dit lineaire model van de archiefketen is in de jaren 90 van de vorige eeuw in de Angelsaksische archiefwereld (met name in Australië en Canada), onder invloed van digitalisering, maar ook onder invloed van het postmodernisme, het denken over archiefbescheiden in circulaire zin ontstaan binnen de theorie van het zogenaamde 'records continuum' (Upward, 2005). Daarin wordt de levensloop van archiefbescheiden voorgesteld als een dynamisch proces waarbinnen het archiefstuk constant kan

worden herbewerkt en te maken heeft met voortdurend veranderende contexten en gebruikers (Jeurgens, 2019), zodat van 'statisch' archief geen sprake is.

In de archiefwetenschap is zodoende een paradigmatische verschuiving opgetreden (Thomassen, 1999a) van een 'custodiaal' paradigma, waarbinnen de archivaris de bewaker (*custos*) is van 'dood' archief dat zich in een archiefdepot bevindt aan het einde van een lineair proces, naar een zogenaamd 'postcustodiaal' paradigma, waarbinnen archief wordt opgevat als 'procesgebonden informatie', waarbij vooral de relatie tussen archiefstukken en de context moet worden gewaarborgd. Er hoeft in principe ook geen fysieke overdracht meer plaats te vinden van archief (Thomassen, 1999a; Nationaal Archief, 2019a). In plaats van het principe van overbrenging, wordt hierbij het principe 'bewaren aan de bron' gehuldigd, waarbij archiefstukken liefst worden behouden in hun (digitale) context van ontstaan.

Vooralsnog heeft dit model, mede om culturele redenen, slechts beperkt weerklank gevonden in Nederland (Jeurgens, 2019). Niettemin vormen de nieuwste uitgangspunten van de archiefwetenschap vaak het vertrekpunt van professionals die zich met archivering bezighouden, zowel aan de kant van overheden als aan de kant van archiefinstellingen, en daarmee van de beleidsvorming omtrent archivering. Het is daarom – naast de Archiefwet, het archiefbestel en de ontwikkelingen rondom digitaal informatiebeheer die hiervoor behandeld zijn – een achtergrondfactor van belang voor de interpretatie van de historische ontwikkeling die de Archiefwet en het archiefbestel tot op heden hebben doorgemaakt. Die ontwikkeling wordt hieronder geschetst aan de hand van de vier perioden die aan het begin van dit hoofdstuk zijn geselecteerd als *critical junctures*, te beginnen met de periode rond 1800.

5.3 Het 'eigendom der geheele natie': het ontstaan van het Nederlandse archiefwezen (1800-1814)

5.3.1 Bestuurlijke en maatschappelijke achtergronden

De eerste aanzet om te komen tot een archiefwezen werd in Nederland gegeven in 1800 (Bondam, 1898; Duparc, 1975; Ketelaar, 2003; Ketelaar, 2007). Op 22 december van dat jaar hield afgevaardigde Henricus van Royen in de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam des Bataafschen Volks een toespraak. Volgens de spreker waren de archiefstukken van de oude overheidsinstanties uit het ancien régime 'het eigendom geworden der geheele natie', hetgeen hem de vraag ontlokte: 'zoude het dan niet meer dan tijd worden, dat ten nutte dier natie daar van gebruik wierde gemaakt?' (geciteerd in Ketelaar, 2007, p.96). Een vraag, die hij overigens zelf beantwoordde met een voorstel voor een decreet voor het verzamelen van alle oude archieven die op dat moment nog verspreid lagen over de verschillende bestuurlijke instanties in één nationale 'charterbibliotheek' (oorkondenverzameling)

[...] ten dien effecte, dat dezelfde onder behoorlijke surveillance en op zicht kunnen dienen ten nutte van het Bataafsche volk in het algemeen, en ten dienste bijzonderlijk van de beminnaaren onzer vaderlandsche geschiedenis [...]' (geciteerd in Bondam, 1898, p.94)

Van Royen stelde deze vraag tegen de achtergrond van de bestuurlijke omwentelingen die rond 1800 in Nederland (en in heel Europa) plaatsvonden als gevolg van de Franse Revolutie (Thomassen, 1997). Door de Revolutie werden overal in Europa de oude machtsstructuren vervangen door nieuwe. Adel en geestelijkheid verloren hun privileges, die veelal in de vorm van oude archiefstukken werden bewaard, en het oude gewoonrecht werd vervangen door gecodificeerd recht. Hierdoor ontstond een 'knip' tussen de oudere archieven uit het ancien régime, die hun actualiteitswaarde verloren maar van belang bleven voor de geschiedschrijving, en de nieuwere archieven met direct administratief belang. Deze verandering ging gepaard met een centralisatie van het gezag in de hoofdsteden, waar de oude archieven werden verzameld in archiefdepots en verwerden tot instrumenten van het nieuwe gezag (Thomassen, 1997) tegen oude aanspraken.

In dit Europese omwentelingsproces nam het huidige Nederland wel een bijzondere positie in (Thomassen, 1998). Hier te lande waren de oude machtsstructuren van adel en geestelijkheid al grotendeels aangepast in de zestiende eeuw met de Reformatie en de Opstand, toen kerkelijke goederen werden geseclariseerd en de hoge adel verdween. Tegelijkertijd waren daarbij de structuren grotendeels

intact gebleven: oude privileges en titels gingen vaak over op de nieuwe machthebbers en de archieven volgden hen op de voet. Bovendien bleven de grenzen van de Republiek grotendeels gehandhaafd en kende Nederland van oudsher een sterk particularistische traditie, die centralisatie in de weg stond. Deze historische eigenaardigheden van de Nederlandse situatie maakten de omwentelingen van rond 1800 hier minder ingrijpend dan elders en waren gunstig voor het behoud en beheer van oude archieven.

De vraag van Van Royen had echter nog een tweede achterliggende reden, en dat was de toenemende belangstelling voor (vaderlandse) geschiedenis in deze periode. Deze interesse was al groter geworden in de achttiende eeuw, maar kwam tot een hoogtepunt bij de vorming van de jonge Europese natiestaten. De antiquarische belangstelling was in de eerste plaats het speelterrein voor welgestelde burgers, die in hun verzamelwoede niet alleen op zoek gingen naar oude oorkonden, maar ook naar munten, schilderijen, boeken en handschriften. Op lokaal niveau ging het vaak om erudieten die goede contacten onderhielden met de plaatselijke bestuurders en ambtenaren en zich zo toegang verschafften tot oude archieven, die voor het overige niet openbaar toegankelijk waren. Op nationaal niveau ontstonden in deze tijd allerhande nationale instituten naar het voorbeeld van Frankrijk, waar eind achttiende eeuw al een Bibliothèque Nationale en Archives Nationales waren opgericht. In Nederland ontstond in 1798 op deze manier eveneens een Nationale Bibliotheek, de verre voorloper van de huidige Koninklijke Bibliotheek, met als basis de bibliotheek van de gevluchte stadhouder Willem V. Een Nationaal Archief zou een logische vervolgstap zijn.

5.3.2 Eerste pogingen tot organisatie

De vraag van Van Royen viel dus in vruchtbare aarde. Er werd dan ook al vrij snel gehoor aan gegeven. Al in 1802 werd een landsarchivaris aangesteld: Hendrik van Wijn, een pensionaris uit Gouda die tevens historicus en letterkundige was. Hij kreeg de taak om oude archieven op te sporen, te inspecteren en te inventariseren. Het oorspronkelijke idee van Van Royen werd daarmee echter maar ten dele uitgevoerd. De openbaarheid werd vooralsnog niet gerealiseerd, maar bovendien bleek het lastig om een gecentraliseerde archiefinstelling op te zetten. Er kwam sterk politiek verzet tegen een dergelijke centralisatie en uiteindelijk achtte de hiermee belaste Raad van Binnenlandsche Zaken het 'om de constellatie des tijds' onuitvoerbaar om alle oude archieven te vermengen en bijeen te brengen in de eerdergenoemde 'charterbibliotheek' (Thomassen, 1998).

Nu was het idee van centralisatie geïnspireerd op het Franse voorbeeld. In Frankrijk had men al in 1794 een Archiefwet aangenomen en werd onderscheid gemaakt tussen 'nuttige papieren', die men in de Nationale Archieven onderbracht en 'oorkonden en monumenten van wetenschap, kunst en

geschiedenis', die een plaats vonden in de Nationale Bibliotheek (Thomassen, 1998). Met de opeenvolgende Franse heersers won het idee van centralisatie vanaf 1806 weer aan kracht. Onder koning Lodewijk (1806-1810) werden in het kader van een breder cultuurbeleid in samenhang met elkaar de nodige nationale instellingen tot stand gebracht: het koninklijk museum, de koninklijke bibliotheek, het koninklijk archief en het koninklijk instituut (voor kunst en wetenschap). Het archief verhuisde van het Binnenhof naar het Plein in Den Haag en daarmee ontstond voor het eerst een depot voor oud archief. Maar archivaris Van Wijn kon overbrenging van de oude archieven naar Amsterdam voorkomen en verdere centralisatie van cultuurinstellingen in de hoofdstad – de wens van koning Lodewijk – bleef uit, met name vanwege gebrek aan geschikte gebouwen. De Bibliotheek en het Archief bleven in Den Haag.

Na de inlijving van het Koninkrijk Holland in het Franse Keizerrijk kreeg het principe van centralisatie een nieuwe invulling: Van Wijn werd met pensioen gestuurd en de oude archieven zouden dit keer naar Parijs moeten worden overgebracht. Ook dit keer slaagde de centralisatiepoging echter niet. De overbrenging werd expres vertraagd, en hoewel er wel zendingen naar Parijs gingen, kwamen de meeste stukken in 1815 ongeschonden terug (Thomassen, 1998).

5.3.3 Een nationaal archiefdepot onder 's Lands Archivarius

Zelfs na het herstel van de Nederlandse soevereiniteit onder Willem I bleef centralisatie een belangrijk principe. De vorst gelastte bij soeverein besluit in 1814 het bijeenbrengen, in de Ridderzaal te Den Haag, van alle oude archieven van vóór 1794 en hiertoe werd Van Wijn in ere hersteld, met de titel 's Lands Archivarius. Ditmaal bood de toenmalige minister van Onderwijs echter verzet, met als argument dat een dergelijke overbrenging de archieven alleen maar zou schaden, en zo werd het idee van centralisatie opnieuw verlaten.

Toch was er iets wezenlijks veranderd met het koninklijk besluit van 1814. Hiermee werden oude archieven voor het eerst op grond van een officieel besluit bestemd om te worden overgebracht naar een speciaal hiervoor ingerichte, landelijke bewaarplaats, onder beheer van een archivaris:

'Het jaar 1814 kan zonder twijfel als het ontstaansjaar van het Nederlandse archiefwezen worden aangemerkt. In dat jaar grondvestte Willem I namelijk datgene wat wij [...] als archiefwezen hebben gedefinieerd: een organisatie speciaal belast met het bijeenbrengen van de statisch geworden overheidsarchieven, ten behoeve van de burgers en onder de verantwoordelijkheid van speciaal daarvoor aangewezen personeel.' (Thomassen, 1998, p.72)

Wel duurde het nog tot 1829 voor er een regeling was die de openbare toegang tot dit gebouw regelde (Duparc, 1975; Ketelaar, 2020).

Waar archiefbeheer tot dan toe in de hele geschiedenis een zaak was geweest van de archiefvormer, werd dit beheer nu losgetrokken van de organisaties die het archief hadden gevormd (voor zover deze nog bestonden). Hierdoor ontstonden feitelijk, zoals ook naar voren kwam in interviews, twee archiefbeheerorganisaties, één aan de kant van de archivaris en één aan de kant van de archiefvormende overheid: 'de Franse Revolutie hakte de professie doormidden' (Thomassen, 1999b, p.95).

5.3.4 Samenvatting

In de beginfase van het archiefwezen in Nederland zijn archieven een aangelegenheid van een beperkte groep geleerde hobbyisten met goede connecties, die zich, gesterkt door een tijdgeest waarin vaderlandse geschiedenis wordt gecultiveerd binnen de grenzen van de jonge Europese natiestaten, inzetten voor oude archieven. Om verwaarlozing van deze archieven te voorkomen, en onderzoek mogelijk te maken voor eenieder, ontstaat, naar Frans voorbeeld, een behoefte aan veilige archiefbewaarplaatsen, beheerd door archivarissen. Bij de vormgeving daarvan stuit men op de institutionele eigenaardigheden van de Lage Landen, waardoor centralisatie uitblijft.

In deze eerste fase ligt de opgave van het 'archiefwezen' dus uitsluitend op het gebied van oud en statisch archief met geschiedkundige waarde. Modernere archieven zijn nog amper in beeld, laat staan de archieven die op dat moment bij de overheid zelf gecreëerd werden. De oude archieven dienen te worden 'overgebracht' naar aparte archiefbewaarplaatsen om ze goed te kunnen beheren. Het principe van openbaarheid is één van de factoren die vanaf het begin af aan reden zijn voor de inrichting van archieven en een archiefwezen; het gaat echter niet zozeer om openbaarheid in dienst van de rechten van burgers, als wel om openbaarheid ter bevordering van de vaderlandse geschiedschrijving. Wetgeving is er nog amper, hoewel het besluit van 1814 in de kern de elementen (zoals overbrenging, goed beheer, een aangewezen archiefbewaarplaats en een archivaris) bevat waarop in later tijden zal worden voortgeborduurd. De totstandkoming hangt deels op individuen (zoals Van Wijn en Van Royen), die elkaar vaak persoonlijk kennen, bestuurlijk actief zijn, en een voorliefde voor antiquiteiten delen. De maatschappelijke ideeën die een rol spelen bij de totstandkoming van het archiefwezen zijn de ideeën van de Verlichting met haar voorliefde voor onderzoek, maar vooral de opkomende interesse in de nationale geschiedenis, in combinatie met het politieke ideaal van de natiestaat. Deze ideeën zijn veelal afkomstig uit de bakermat van de Revolutie: Frankrijk.

De periode 1800-1814 is met bovenstaande kenmerken in zoverre een *critical juncture* dat de beslissingen omtrent de doelstellingen en opzet van het beheer van overheidsarchieven hierin voor het eerst worden verwoord, georganiseerd en (deels) geformaliseerd. Daarmee is deze fase een voorwaarde voor het bestaan van het archiefwezen vanaf de negentiende eeuw tot op heden. Het aandachtspunt dat uit de theorie naar voren komt omtrent het begin van historische ontwikkelingen – het probleem van *infinite regress* (Capoccia, 2015): Hoe ver is het nodig om terug te gaan in de tijd? Heeft niet iedere *critical juncture* een eigen voorgeschiedenis? – is in het geval van de ontstaansgeschiedenis van het archiefbestel in Nederland goed op te lossen door te kijken naar wat er vanuit de overheid wordt georganiseerd in 1814 en welke gedachtevorming en discussie daaraan voorafgaan. Dan blijkt dat het archiefwezen als aparte institutie niet bestaat voor deze periode.

De gemaakte keuzes omtrent de inrichting van archiefbeheer laten zich goed verklaren uit de context en het Franse voorbeeld, waarbij het niettemin interessant is om te zien dat het ook wel degelijk anders had kunnen lopen. De keuze voor meer centralisatie in deze fase, die niet alleen door institutionele en culturele factoren maar ook door het toeval van regimewisselingen mislukte, had zeker een andere organisatie kunnen opleveren. Dat geldt ook voor de scheiding tussen oud en nieuwer archief en de institutionalisering van deze scheiding binnen twee verschillende instellingen – bibliotheken en archieven – die in deze periode in Frankrijk wel ingang vond: hieruit had een andere inrichting voort kunnen komen dan uiteindelijk in Nederland het geval is geweest. Ook in deze, op zichzelf al essentiële, beginperiode van het archiefwezen zijn zodoende *counterfactuals* aan te wijzen die het mogelijk maken dit tijdperk te beschouwen als een *critical juncture*.

5.4 De fase van institutionalisering (1891-1918)

5.4.1 De oprichting van de Vereniging van Archivarissen in Nederland (VAN)

De volgende cruciale fase in de ontwikkeling van de Archiefwet en het archiefbestel is de periode rond 1900. In de negentiende eeuw werd op Rijksniveau vooruitgang geboekt in het beheer van oude archieven onder leiding van een aantal sterke persoonlijkheden met politiek-bestuurlijke invloed, zoals de – op voordracht van Thorbecke – benoemde rijksarchivaris Bakhuizen van den Brink (1810-1865), de secretaris van het toenmalige College van Rijksadviseurs voor monumenten en archieven en het latere hoofd van de afdeling Kunst en Wetenschappen van Binnenlandse Zaken Victor de Stuers (1843-1916) en Rijksarchivaris jonkheer Theodoor van Riemsdijk (1849-1923) – waarbij de laatste twee door een huwelijk in de verte verbonden waren (Ribberink, 1991).

Tegelijkertijd was de toestand waarin gemeentearchieven verkeerden nog altijd zorgwekkend. Rapporten hierover uit deze periode beschrijven archieven die zijn aangevreten door de ratten, aangetast door schimmel en vocht of gebruikt voor andere doeleinden, zoals de stukken van het stadsarchief te Amsterdam, die ‘dienden als een gewenscht en lenig aambeeld voor de leidekkers, die er de leijen op afkaptten’ (Duparc, 1975, p.401). Dergelijke incidenten werden strategisch ingezet door betrokkenen. Zo wilde de hierboven genoemde Victor De Stuers naar aanleiding van een geval van vernietiging van een archief in Amsterdam

‘dat van dit schandaal gebruik gemaakt worde om de gemoederen te bewegen tot het nemen van afdoende maatregelen waardoor de treurige toestand van ons archiefwezen in het algemeen verbeterd worde.’ (Duparc, 1975, p.401)

De geëigende weg daartoe was een wettelijke regeling voor gemeentelijke archieven. In de tweede helft van de negentiende eeuw werden dan ook enkele pogingen ondernomen om te komen tot een dergelijke regeling. Deze kwamen echter niet van de grond om inhoudelijke en organisatorische redenen, maar vooral omdat de voorgestelde regelingen ingrepen op de gemeentelijke autonomie door uit te gaan van toezicht van rijkswege op de gemeentearchieven – hetgeen indruiste tegen artikel 103 van de Gemeentewet die in 1851 van kracht was geworden (Renting, 1991).

Het is dan ook niet verwonderlijk dat omstreeks 1890 juist een aantal gemeentearchivarissen – waarvan er aan het eind van de negentiende eeuw niet meer dan een dertigtal waren in het hele land – ter bevordering van het archiefwezen het initiatief namen om te komen tot een vereniging van

archivarissen. In 1891 was de oprichting, te Haarlem, van de Vereniging van Archivarissen in Nederland (VAN) – de oudste ter wereld in haar soort (Boomgaard, 2002) – een feit. Eerste voorzitter werd A. J. Enschedé, gemeentearchivaris van Haarlem, telg uit het gelijknamige Haarlemse drukkersgeslacht en fervent verzamelaar en beschermer van oudheden in Haarlem en daarbuiten. Vanaf 1892 gaf de Vereniging ook een tijdschrift uit, het *Nederlandsch Archievenblad*. In dezelfde periode wees de VAN nadere samenwerking met bibliothecarissen af (Hokke, 2010), waarmee de beroepsgroep van de archivarissen nader werd verbijzonderd, ook ten opzichte van verwante sferen of beroepsgroepen als de academie, de historici, de genealogen en de museumwereld (Struick, 1991). In 1902 werd het archiefwezen ook naar buiten toe goed zichtbaar met de nieuwbouw van het Algemeen Rijksarchief aan het Bleijenburg te Den Haag, dat onder invloed van De Stuers een binnen Nederland en Europa unieke ‘tempel der historische wetenschap’ werd (Boomgaard, 2002; Van Hellenberg Hubar & Van Leeuwen, 1987): met dit indrukwekkende neogotische bouwwerk kreeg de nieuwe institutie ook zijn eigen fysieke monument.

Bovendien werden er na deze ‘eerste momenten van institutionalisering’ (Hokke, 2010, p.26) andere initiatieven ondernomen om het beroep van archivaris te professionaliseren. Zo dienden archivarissen een wetenschappelijke vooropleiding te hebben genoten en werden de vakvaardigheden gedetailleerd vastgelegd. In 1919 zou het ook komen tot de oprichting van een Archiefschool. Bovendien ontstond in deze periode de behoefte aan een methode voor het werk van de archivaris. Die kwam er in 1898 in de vorm van de *Handleiding voor het ordenen en beschrijven van archieven*, die zou uitgroeien tot de ‘bijbel’ van het archiefwezen in Nederland en ver daarbuiten (Ketelaar, 1998).

5.4.2 De Archiefwet 1918

Het belangrijkste actiepunt uit het programma van de nieuwe vereniging was echter ‘het streven naar een regeling van het archiefwezen bij de wet’ (Renting, 1991, p.31). Binnen de VAN werd hiervoor in het jaar 1900 een commissie ingericht, die een voorstel voor een wettelijke regeling zou doen. Bij het opstellen daarvan was het de vraag hoe een dergelijke algemene wet te verenigen was met de lokale autonomie, en hoe deze er kon komen zonder dat er sprake was van een door gemeenten gevreesde ‘centralisatie’. Hiervoor werd een oplossing gevonden door gemeenten zelf verantwoordelijk te maken voor hun oude archieven, maar het toezicht te laten aan het Rijk (Renting, 1991). Uiteindelijk werd de concepttekst door de ledenvergadering goedgekeurd in 1906 en in 1908 naar de minister en de Kamer gezonden.

Het zou hierna nog tien jaar duren voordat de wet, waarvoor naast de koningin de minister van Binnenlandse Zaken tekende, werd aangenomen. De vertraging ontstond enerzijds door inhoudelijke

bezwaren aan de kant van de Rijksarchivaris, die meer centralisering wenste omtrent de organisatie voor de verantwoordelijkheid van provinciale archieven. Anderzijds werd bij de handeling een tweetal amendementen ingediend omtrent de vakbekwaamheidseisen voor archivariissen, die hiermee werden afgezwakt om financiële en sociale redenen: het zou te duur worden om overal uitsluitend gediplomeerde archivariissen aan te stellen en de diploma-eis werd als krenkend ervaren voor de zittende, niet-gediplomeerde archivariissen (Renting, 1991). Uiteindelijk werd de wet, achttien jaar na de instelling van de VAN-commissie, aangenomen in 1918.

De Archiefwet 1918 – Wet van den 17den Juni 1918, S. 378, tot regeling van het Archiefwezen – is opgebouwd rond vier titels:

- I. Algemene bepalingen
- II. De zorg voor archieven van Rijk en provincies;
- III. De zorg voor gemeentearchieven en
- IV. De zorg voor archieven van waterschappen, veenschappen en veenpolders.

In art. 1 werd de openbaarheid van alle naar een archiefbewaarplaats overgebrachte archieven geregeld bij wet. Vakbekwaamheidseisen voor wetenschappelijke archiefambtenaren zouden worden voorgeschreven (art. 3). Dit gold ook voor de vernietiging van archiefbescheiden. Verder bevatte de wet de instelling van bewaarplaatsen voor Rijksarchief in Den Haag en de provinciehoofdsteden (art. 5) en een verdeling van de Rijksarchieven over deze plaatsen en de overbrenging hier naartoe (art. 6-10). Provinciale archieven dienden over te worden gebracht naar Rijksarchiefbewaarplaatsen, terwijl de oude archieven van gemeenten en waterschappen zouden berusten in eigen archiefbewaarplaatsen. Voor archieven van vóór 1813 (of 1811, in het geval van de waterschappen) werd de overbrenging naar archiefbewaarplaatsen verplicht gesteld. Gemeenten, provincies en waterschappen dienden ook zorg te dragen voor nog niet overgebrachte archieven.

Met het aannemen van de wet in 1918 was zodoende veel bereikt door de VAN, vooral ten aanzien van gemeentelijke archieven, waarvoor goede zorg tot dat moment ontbrak (Renting, 1991; Ketelaar, 2019). Belangrijke principes van het archiefbestel die met de wet van 1918 werden vastgelegd zijn het principe van openbaarheid van overgebrachte archieven ten behoeve van onderzoek, het principe van overbrenging van archieven – volgens de VAN een ‘onafwijsbare eisch des tijds’ (citaat in Jeurgens, 2019,

p.205) – met de daartoe in het leven geroepen speciaal uitgeruste archiefbewaarplaats en het concept van oud archief: de Archiefwet 1918 gaat in essentie over de zorg voor oude, overgebrachte archieven.

Meer nog dan een wettelijke basis voor goed archiefbeheer binnen de overheid was de wet van 1918 daarmee een wettelijke basis voor het archiefwezen. De titel van de wet – Wet [...] *tot regeling van het Archiefwezen* – is in dit opzicht veelzeggend: het ging in de eerste plaats om het beheer van oude, overgedragen archieven door deskundigen binnen de context van archiefbewaarplaatsen en niet om het beheer van de archieven die onder de verantwoordelijkheid van archiefvormers berustten². Toch betekende dat niet dat over de reikwijdte van de verantwoordelijkheden van de archivaris in het geheel niet werd nagedacht.

5.4.3 Het domein van de archivaris rond 1900

Vooropgesteld op gemeentelijk niveau en binnen de VAN werd de zorg voor jonge, zich steeds verder ophopende archieven uit de negentiende eeuw een punt van aandacht vanaf 1891 (Renting, 1991). De VAN nam in 1892, op grond van een artikel in het eerste nummer van het *Nederlandsch Archiefblad* (Dozy, 1892), het standpunt in dat niet alleen stukken van vóór 1815 tot het oud archief moesten behoren, maar dat dit jaartal moest worden vervangen door een beginsel: alle archieven ouder dan 25 jaar zouden moeten behoren tot het ‘oud’ archief – en daarmee tot het domein van de archivaris.

Dit standpunt komt terug in de boven genoemde *Handleiding* uit 1898, die hierover de volgende stelling formuleert:

Het is wenschelijk, dat de in het archiefdepôt opgenomene archieven geleidelijk worden aangevuld uit de bureaux der administratie. Als beginsel van scheiding behoort te worden aangenomen, dat stukken van een bepaalden tak van administratie worden overgebracht, voorzooverre die voorafgaan aan de laatste belangrijke verandering van beheer. Ook wanneer dergelijke verandering sedert 25 jaren niet heeft plaats gehad, behooren de stukken, die ouder zijn, naar het archiefdepôt te worden overgebracht. (Horsman, Ketelaar & Thomassen, 1998, p.24)

In de bijgevoegde toelichting op de stelling wordt deze gedachtegang verduidelijkt. Deze toelichting bevat een aantal interessante elementen, die hieronder worden gecursiveerd:

² Overigens gaf het Koninklijk besluit van 4 september 1823 nr. 7 wel al voorschriften voor de behandeling van post- en archiefzaken bij de departementen (Duparc, 1975).

[...] Doorgaans wordt, hetzij de aanvang der Fransche heerschappij, hetzij de bevrijding van het Fransche juk beschouwd als het feit, dat hier te lande het oud-archief afsluit. Die regeling, stammende uit het midden de 19e eeuw, vindt haren grond in *eene vroeger algemeen gangbare, doch thans als verkeerd veroordeelde beschouwing der oude archieven als louter wetenschappelijke instellingen en niet als bureaux van rijks- of gemeenteadministratie*. Zij heeft bovendien een groot bezwaar: sinds 1811 of 1813 is eene eeuw verlopen en de bescheiden der administratie hebben zich allengs op onrustbarende wijze opgehoopt. *Het gevaar dreigt, dat, waar voor de stukken van vroegere eeuwen meer en meer wordt gezorgd, de archieven der 19e eeuw worden verwaarloosd*. Wil men aan het gevaar ontkomen, dat er om ruimte te verkrijgen, zal worden vernietigd zonder sorteering en zonder onderscheiding, *dan dient het sluitingsjaar van het oud-archief te worden verplaatst en dient tevens ook voor het vervolg het beginsel te worden vastgesteld, waarnaar de grens tusschen oud-archief en nieuw-archief zal worden bepaald. Dat beginsel moet zijn, dat tot het ressort van den archivaris behooren alle stukken, die tot een opgeheven tak van dienst betrekking hebben, en bij bestaande takken van dienst alle stukken, die aan de laatste ingrijpende verandering van beheer voorafgaan*. Het spreekt van zelf, dat een tijdperk van overgang daarbij niet uit het oog mag worden verloren. Voor den loopenden dienst hebben bedoelde stukken grootendeels hunne waarde verloren.

[...]

Deze paragraaf bevat eigenlijk meer een wensch dan wel een stelregel. Immers machten buiten den archivaris moeten de nakoming van dit voorschrift mogelijk maken. Toch is het gewenscht haar in onze handleiding op te nemen, wijl het een regel is voor de ordening der archieven, *waarvan de archivaris bij het geven van zijn advies gebruik kan maken en waardoor hij allicht invloed zal kunnen uitoefenen*.

[...]

[over de VAN-termijn van 25 jaar] Met eerbiediging van het besluit der genoemde vergadering [van de VAN] is de termijn van 25 jaren door ons opgenomen als maximumtermijn, gedurende welken stukken bij de loopende administratie mogen blijven berusten, indien geene belangrijke verandering van beheer in dien tak van administratie heeft plaats gehad. *Deze termijn is echter geheel willekeurig en past niet voor de archieven van alle takken van administratie*. Zoo is het voorzeker gewenscht, dat de Burgerlijke-Standsarchieven veel langer dan 25 jaren in de bureaux van den Burgerlijken Stand blijven berusten en zou eene overbrenging van de registers van dezen

tak van dienst zelfs van 30 à 40 jaren geleden naar de archiefdepots zeker hoogst onpraktisch zijn. Omgekeerd zijn er andere stukken, [...], welke reeds na een veel korteren termijn dan 25 jaren zouden kunnen worden overgebracht naar de archiefdepots. Een vaste termijn is in dezen als algemeene regel niet te stellen, de stukken van elken tak van dienst moeten op zich zelf worden beoordeeld. *De termijn van 25 jaren mag dus alleen als een "Durchschnitt"-getal worden beschouwd*, om aan te geven, dat het wenschelijk is, na een zekeren, niet al te langen termijn de bureaux der administratie te ontlasten ten behoeve van de archief depots, waarin de stukken, behorende tot het verleden en niet meer noodig voor den loopenden administratieven dienst, worden bewaard. (Horsman, Ketelaar & Thomassen, 1998, pp.24-5)

Uit de toelichting blijkt dat de archivariissen graag meer invloed zouden hebben op de jongere archieven, waar zij zich zorgen over maken, en dat zij daarom een richtinggevende termijn van 25 jaar beginnen te hanteren, waarna archieven overgedragen zouden moeten worden. Deze regel is vooral bedoeld om archivariissen een pressiemiddel te verschaffen, hoewel ook andere 'machten' (zoals tijd- en geldgebrek of desinteresse aan de kant van archiefvormende instellingen) de zorg voor jongere archieven beïnvloeden. Ook spreekt uit deze toelichting een mate van onderscheid tussen het 'vroegere' werk van de archivaris, die zich bezighield met wetenschappelijk werk en de het 'nieuwe' werk, dat ook gaat over de administratieve kant bij archiefvormers, die dienen te worden 'ontlast'. Tegelijkertijd is deze termijn vooralsnog meer 'wensch' dan 'stelregel'. In de Archiefwet 1918 komt deze termijn dan ook niet voor. Op Rijksniveau werd in 1904 ook nog gewoon gekozen voor een knip tussen oud en nieuw archief op grond van een jaartal, namelijk 1831 (Renting, 1991).

Om dit te begrijpen is het goed om te beseffen dat de archivariissen, die de indieners waren van hun eigen wet, rond 1900 nog lang niet allemaal het voortschrijdend inzicht van de auteurs van de *Handleiding* deelden, en vaak zelf ook weinig interesse hadden in modernere archieven. Wat gold voor de periode rond 1800 gold in grote lijnen ook rond 1900:

De archivaris van omstreeks 1900 kwam meestal uit welgestelde en intellectuele kringen. Doorgaans hadden de heren rechten gestudeerd en met name waren ze geïnteresseerd in de archieven van de Middeleeuwen of die van de 16de en 17de eeuw, dat wil zeggen betreffende de Nederlandse onafhankelijkheidsstrijd en de culturele, economische en koloniale bloeiperiode, die de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden na 1600 had doorgemaakt. Hun juridische achtergrond maakte hen geschikt voor het meedenken over een wettelijke regeling van het

archiefbestel. Maar wat buiten de interessesfeer viel, werd wettelijk niet of onvoldoende geregeld. Zo ontbrak voldoende aandacht voor de 19de-eeuwse archieven en zeker voor de eigentijdse archieven en werd een meer regelmatige overdracht daarvan uit het oog verloren en dat juist op het moment dat de functies van de overheid sterk begonnen toe te nemen met alle gevolgen van dien voor de ontwikkeling van de moderne omvangrijke archieven van een bureaucratischer wordend overheidsapparaat. (Woelderink, 1984, p.259)

In deze omstandigheden was het vroeg om te komen tot een wet die veel meer dan het oud archief zou beslaan. In de Archiefwet 1918 werd weliswaar een algemene verplichting opgenomen voor gemeenten, provincies en waterschappen omtrent de zorg voor de archieven die nog nodig zijn voor de 'lopende dienst' (De Lange, 1923), maar tot daadwerkelijke bemoeienis met 'nieuw archief' zou het pas na de Tweede Wereldoorlog komen.

5.4.4 Samenvatting

De periode 1890-1920 is in de geschiedenis van het Nederlandse archiefwezen een hoogtijperiode (Thomassen, 1997). De beroepsgroep kreeg met de oprichting van de VAN een eigen faciliterend en vertegenwoordigend orgaan, met het *Nederlandsch Archievenblad* een eigen communicatieorgaan en met de *Handleiding* van 1898 een gecodificeerde beroepsmethode.

Het pad dat was ingeslagen rond 1800 werd wettelijk verankerd rond 1900. Daarvoor was in de tweede helft van de negentiende eeuw 'een soort stollingsproces [...] opgetreden, waardoor ver vóór 1918 de zaak in feite al vast lag' (Fasel, 1972). De wet van 1918 'legaliseerde' dus 'de structuur van het Nederlandse archiefwezen zoals die gegroeid was' (Woelderink, 1984, p.260) en vormde een wettelijke sanctionering van het archiefwezen en de beroepsgroep van archivariissen (Thomassen, 1997; Hokke, 2010; Ketelaar 2019; Boomgaard, 2002): het was 'een wet van, voor en door archivariissen' (Schreuder, 2018, p.21). Nieuwe elementen waren daarbij de organisatie van de zorg voor gemeentelijke archieven, de openbaarheid van alle archieven ongeacht bestuurslaag, de vernietiging van archieven en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen.

Zoals te verwachten bij de totstandkoming van een eerste wet, heeft deze legalisering als kenmerk dat zij een formalisering *achteraf* is van een bestaande praktijk: in lijn met de ontwikkelingen sinds 1800 was de Archiefwet 1918 er vooral erop gericht om oude archieven, gezien de vaak slechte omstandigheden waarin deze in de negentiende eeuw verkeerden, in goede omstandigheden te kunnen bewaren en in openbaarheid te kunnen bestuderen. Daartoe institutionaliseerde de wet de fysieke archiefbewaarplaats

en de overbrenging daarnaartoe, zonder dat voor deze overbrenging al een dwingende termijn werd voorgeschreven. Deze principes waren in feite een wettelijke verankering en legitimering van de archiefpraktijk zoals die rond 1800 was ontstaan. Tegelijkertijd is er in deze periode al het begin van een discussie binnen de gelederen van de VAN, in het *Nederlandsch Archievenblad* en in de *Handleiding*, over de noodzaak voor archivariissen om ook het jongere archief in hun werk te betrekken.

Het belang van deze periode, dat het tot een *critical juncture* maakt in de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet, ligt in de eerste plaats in de *institutionalisering* van het archiefwezen. Met de Archiefwet 1918 wordt het 'pad' van archivering bij de overheid, op grond van de ervaring die is opgedaan in de negentiende eeuw, voor het eerst geplaveid. Daarmee is een padafhankelijk denkkader over archivering gecreëerd, omdat de Archiefwet 1918 'het uitgangspunt is geweest voor de wet van 1962, die weer de grondslag van de wet van 1995 vormde' (Ketelaar, 2019, p.2).

In 1918 zijn daarbij keuzes gemaakt – over de verhouding tussen Rijk en gemeenten, tussen jong en oud archief, tussen archiefvormers en archiefinstellingen – die blijvend doorwerken. Dat die keuzes anders uit hadden kunnen pakken, blijkt uit het feit dat er rondom de totstandkoming van de wet in 1918 al de nodige discussie was over de rol van archivariissen voor jonger archief, over de bestuurlijke verhouding tussen de Archiefwet en de Gemeentewet en over de vakbekwaamheidseisen voor de beroepsgroep. Ook in deze fase zijn dus *counterfactuals* aan te wijzen.

5.5 ‘Hercules op de tweesprong’: het archiefwezen en moderne archieven (1946-1962)

5.5.1 Het vraagstuk ‘nieuw archief’

Uit het bovenstaande blijkt dat er rond 1900 al een discussie bestond over het domein van de archivaris en de verhouding tussen oud en jong archief. Die discussie was met de Archiefwet 1918 weliswaar tijdelijk beslecht in het voordeel van de eerste categorie, maar het vraagstuk bleef terugkomen, met name op gemeentelijk niveau. De VAN had zich bovendien al tot op zekere hoogte bemoeid met de nieuwe archieven door in 1905 een lijst op te stellen van archiefbescheiden van gemeenten die voor vernietiging in aanmerking kwamen. Deze lijst was in 1908 door de minister bekrachtigd en gepubliceerd (Renting, 1991). Ook voorzag de Archiefwet 1918 al in een algemene verplichting om zorg te dragen voor niet overgebrachte archieven.

In dezelfde periode werd de vraag opnieuw actueel door ontwikkelingen aan de kant van de archiefvormende gemeenten. Daar was vanaf 1890 de gemeentesecretaris van Zaandam, de heer Zaalberg, begonnen met het ordenen van het jonge gemeentearchief volgens een nieuw principe (Joor, 2011). Hij ordende archieven daarbij zaaksgewijs, zodat er dossiers ontstonden. Dit ‘registratuurstelsel’ (afgeleid van het Duitse voorbeeld, de *Registratur*) was gebaseerd op de universele decimale code en veranderde vanaf het begin van de twintigste eeuw de manier van ordenen van archieven die nog onder gemeenten berusten.

De VAN wees deze manier van archiefordening in 1907 eerste instantie krachtig af als zijnde ‘strijdig met het wezen van een archief als een organisch geheel’ (Renting, 1991, p.49; Joor, 2011), maar de vraag of archivariissen zich met de ordening van modern archief moesten bemoeien, en zo hun invloed moesten vergroten, werd steeds prangender. De gemeentearchivaris van Delft verwoordde het in 1915 in het *Nederlandsch Archievenblad* als volgt tegenover zijn collega’s:

‘Wanneer wij, wetenschappelijke archivariissen, een gedeelte uit handen geven, omdat wij meenen er geen verstand van te hebben, komt het in onbekwame handen, en zullen onze opvolgers ons verwenschen, omdat wij niet die orde in de archieven hebben gebracht die ze voor dagelijksch gebruik geschikt maken.’ (Bouricius, 1915, p.196)

om vervolgens te waarschuwen dat het oud archief alleen op termijn ook niet voldoende werk zou bieden aan de archiefwereld, en gloedvol te eindigen met de volgende woorden:

Neen, willen wij vooruit [...] dan moeten wij ons ook met het ontstaan van het nieuw-archief bemoeien, dan moeten wij het soms droge, doch ook dikwijls zeer interessante werk van agendeeren leren verrichten, wij moeten het werk tot ons nemen, dat de heer Zaalberg cum suis ons nu uit de vingers wil houden: wij moeten invloed op het levend archief trachten te verkrijgen. [...] Wij moeten het werkelijke leven in, niet blijven hokken in klooster- of stadsarchieven; wij moeten het rijk of de gemeente dienen als ambtenaren, wier gedachten voortzweven van den kloosterling-notarius tot den tegenwoordigen tijd toe. (Bouricius, 1915, pp.197-198)

Enkele leden van de VAN draaiden langzaam bij en waren bereid het nieuwe stelsel van ordening in gewijzigde vorm te aanvaarden. Uiteindelijk hield de VAN zich afzijdig van het ordeningsprincipe, en velde geen oordeel over de kwaliteit van het stelsel – dat in de jaren '20 het officiële VNG-stelsel was geworden – met als reden dat het niet de taak van de archivaris was om de ordening waarvoor de archiefvormer had gekozen ter discussie te stellen: 'de registratuurwereld was een aparte wereld naast die van het oud-archiefwezen' (Renting, 1991, p.51).

Dit was echter niet meer dan een tijdelijke oplossing voor de vraag hoe archivariissen zich tot nieuw archief moesten verhouden. Sommigen – zoals de voorzitter van de VAN, de heer Moll, in 1937 – pleitten daarbij nog voor de aloude scheiding tussen oud en nieuw archief. Maar de voorstanders van actieve bemoeienis met archiefvorming kregen in de jaren '30 langzamerhand de overhand (Renting, 1991). Dit riep echter de vraag op hoe deze bemoeienis vorm moest krijgen. Een element in deze discussie was het organiseren van toezicht op de nieuwe archieven van het Rijk en provincies, die in de ogen van archivariissen vaak nog ernstig werden veronachtzaamd. Bovendien was ook de regelmatige overbrenging van jong archief naar archiefbewaarplaatsen nog niet geregeld.

Dit waren punten waarop de Archiefwet 1918, die immers oud archief als uitgangspunt had, in gebreke bleef. Als de archiefwereld ook moderne archieven onder haar hoede wilde nemen, dan was daarvoor een herziening van de Archiefwet nodig, met aandacht voor de vorming, vernietiging en overbrenging van deze archiefbestanden, en voor het toezicht daarop. Een dergelijke herziening van de wet, met als voorbeeld de zorg voor negentiende-eeuwse archieven in het buitenland, werd dan ook bepleit in de ledenvergadering van de VAN in 1938 door de Limburgse archivaris Panhuysen (Panhuysen, 1938), die zich hier jarenlang hard voor zou maken.

5.5.2 Hercules op de tweesprong

Door de oorlog werd de herziening vertraagd, maar meteen na de oorlog kwam er schot in de zaak. In tegenstelling tot de situatie rondom de totstandkoming van de Archiefwet 1918, waren het deze keer niet alleen de archivariissen die aandrongen op een nieuwe wet, maar ook de archiefvormende kant van het archiefbestel. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de registratuurwereld richtten zich in 1946, verenigd in de Studiekring Overheidsdocumentatie (SOD), tot de minister van Binnenlandse Zaken met de vraag om nadere regelgeving omtrent toezicht, ordening, beschrijving, bewaring en vernietiging van nieuw archief. SOD nam in 1947 ook zelf de uitwerking hiervan ter hand met het oog op een nieuwe 'Registratuurwet' (Joor, 2011).

De VAN werd betrokken bij dit SOD-initiatief, maar aan de kant van het archiefwezen zat men ondertussen zelf ook niet stil (Van Rensch, 1991). De algemeen rijksarchivaris, jonkheer D. P. M. Graswinckel, ondersteunde het initiatief tot herziening en diende in 1948 voorstellen tot wetswijziging in bij de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Ook ontstond er in deze periode met betrokkenheid vanuit de archiefwereld een aparte opleiding voor bedrijfsarchivarissen, waarmee het belang van modern archief gediend werd en dit modern archief de wereld van oud archief binnenkwam.

Dat algemeen rijksarchivaris Graswinckel zich voluit committeerde aan de nieuwe archieven was een belangrijk gegeven, maar de belangrijkste drijvende factor op dit gebied binnen de archiefwereld was na de oorlog bovengenoemde archivaris Panhuysen. Tijdens de jaarvergadering van de VAN in 1949 hield hij een rede getiteld 'Het respect en de zorg van de archivaris en van de overheid ook voor moderne archieven' (Panhuysen, 1950). Hierin pleitte hij, net als in zijn rede uit 1938, voor actieve bemoeienis met moderne archieven van de kant van archivariissen, die daarvoor hun voorkeur voor archieven van vóór de Franse Revolutie zouden moeten laten varen.

Panhuysen hield zijn pleidooi in het besef dat dit verstrekkende gevolgen zou hebben voor de taak van de archivaris, en dus nieuwe maatregelen noodzakelijk zou maken. Daarvoor was het in zijn ogen van belang dat de archivariissen een gemeenschappelijk standpunt bepaalden, de wetgeving op dit punt probeerden te beïnvloeden en de regering van advies voorzagen. De doelen van de VAN waren immers niet verwezenlijkt met de archiefwet 1918, maar moesten voortdurend herzien worden met het verstrijken van de tijd:

En in volle kracht behoort, naar mijn mening, onze Vereniging de activiteit uit de eerste jaren van haar bestaan te hervatten nu *op een keerpunt in de geschiedenis van het archiefwezen* een [...]

herziening van de Archiefwet-1918 ontworpen wordt. (Panhuysen, 1950, p.22; cursivering in origineel)

Dat betekende in zijn ogen dat de VAN de (juridische) ontwikkelingen rondom de zorg voor modern archief actief diende te beïnvloeden:

Want al onze belangstelling voor deze moderne archieven zal niet helpen, indien zij niet wettelijk gefundeerd wordt, en indien de wet ons niet de bevoegdheid geeft om deze belangstelling in daadwerkelijke zorg om te zetten. (Panhuysen, 1950, p.23)

In het vervolg van zijn betoog gaf Panhuysen dan ook aan welke maatregelen (onder meer op het gebied van toezicht, overbrenging, archiefbewaarplaatsen, personeel en opleiding) in zijn ogen nodig waren om de Archiefwet fundamenteel aan te passen aan deze nieuwe verantwoordelijkheid van de archivaris.

Hoewel de reacties op zijn betoog in eerste instantie wat lauw waren, kreeg Panhuysen uiteindelijk het mandaat van de Vereniging om een commissie in te stellen voor een nieuwe Archiefwet. Deze commissie-Panhuysen slaagde erin na interne raadpleging in 1951 een wetsontwerp in te dienen bij het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (Van Rensch, 1951). Op grond van de doorslaggevende rol die Panhuysen speelde bij de totstandkoming van de nieuwe Archiefwet zou deze wet ook wel de *lex-Panhuysen* genoemd worden.

In hetzelfde jaar hield algemeen rijksarchivaris Graswinckel ter gelegenheid van het 60-jarig bestaan van de VAN een betoog over de toekomst van het archiefwezen. In zijn ogen stond dat, net als Hercules in de Griekse mythe, op een tweesprong: het kon kiezen tussen het genot (*Voluptas*) van de oude archieven of de deugd (*Virtus*) van de nieuwe archieven. De eerste keuze betekende doorgaan op de oude weg met het risico minder relevant te worden, de tweede betekende de nieuwe, onbekende weg inslaan die noodzakelijk was geworden.

Net als Panhuysen geeft Graswinckel aan dat archivariissen hun eigen voorkeur voor oud-archief zouden moeten opofferen ten gunste van het algemeen belang, en dat er geen goede argumenten waren om dat niet te doen:

Het gaat niet aan te beweren dat de moderne classificaties zo ingewikkeld zijn; wanneer een cursus van een tiental schriftelijke lessen de aspirant-registrator de nodige kennis bij kan brengen zou het voor ons archivariissen toch wel beschamend zijn te moeten bekennen, dat dit boven ons begrip

zou gaan. De zaak ligt veeleer zo, dat ons archivarissen, wier aandacht in een andere richting is gegaan, deze kost niet smaakt. Maar in een goed geordend gezin eet men wat de pot schaft, en niet wat men gaarne lust. (Graswinckel, 1951, pp.109-110)

Deze overtuiging noopte wel tot samenwerking met de wereld van de registratuur. Aangezien de archivaris al bemoeienis had met de vernietiging van archiefbescheiden binnen de administratie en met het toezicht op deze bescheiden, was het voor Graswinckel logisch wanneer deze bemoeienis van de archivaris nog een stap verder ging:

[...] het zou wenschelijk zijn, dat hij ook ten opzichte van de ordening der stukken in de registratuur een stem in het kapittel had, want hij is toch degene, die later, als de stukken zijn overgebracht naar het oud-archief, er mede moet werken. [...] Slechts samenwerking tussen de mannen van de administratie en de archivarissen kan m.i. tot een bevredigende oplossing leiden. (Graswinckel, 1951, p.111)

Tegen achtergrond van het kort tevoren ingevoerde Besluit post- en archiefzaken rijksadministratie, waarin een overbrengingstermijn van 40 jaar werd gehanteerd, hield Graswinckel tenslotte ook een pleidooi voor overbrenging, om schade aan archieven te voorkomen, en voor nieuwe opleidingseisen. Hij besloot zijn artikel met de keus waarvoor het archiefwezen in zijn ogen stond:

De twee wegen, die door ons ingeslagen kunnen worden, heb ik U getoond: de ene leidt tot een voortgaan op de oude voet met de mogelijkheid voor ogen aan een langzaam verval van krachten te gronde te gaan [...]. De andere weg: een richting, welke de moderne archieven ons wijzen, misschien niet zo afwisselend door aanlokkelijke uitzichten, maar daarom niet minder interessant en in de tegenwoordige omstandigheden noodzakelijk. De toekomst van het archiefwezen nu hangt af van de vraag, hoe de archivaris op de keuze van thans zal reageren. (Graswinckel, 1951, p.116)

Tenslotte gaf hij aan te hopen dat de nieuwe Archiefwet in voorbereiding de juiste voorwaarden zou scheppen om de noodzakelijke vooruitgang te realiseren. Graswinckels visie op de toekomst van het archiefwezen zou blijvende invloed hebben, en is door de leden van de VAN dan ook uitgeroepen tot het 'artikel van de eeuw' (Hokke, 2010, p.34, noot 61).

5.5.3 De archiefwet 1962

Ondertussen ontstond rondom de herziening van de Archiefwet de nodige spanning tussen de archiefwereld en de registratuur. Tussen beide werelden bestonden van oudsher de nodige tegenstellingen. Archivarissen vertegenwoordigden het oud archief, dachten daardoor op de langere termijn, waren wetenschappelijk opgeleid (vaak in de rechten of geschiedenis), huldigden de traditie, waren vaak afkomstig uit de betere milieus en vormden een eigen beroepsgroep met een eigen vereniging (de VAN), tijdschrift (het *Nederlandsch Archievenblad*) en methode (de *Handleiding* uit 1898). Registratoren waren daarentegen in de praktijk bezig met de administratie van overheden op korte termijn, zij waren veelal middelbaar of lager opgeleid, gericht op de moderniteit, en hadden hun eigen vereniging (SOD, gelieerd aan de VNG), blad (*Overheidsdocumentatie*) en methode (de registratuurmethode van Zaalberg). De verhouding tussen archivarissen en registratoren is wel omschreven als de verhouding tussen de medisch specialist (de archivaris) en de verpleegkundige (de documentaire informatiespecialist): beiden werken met hetzelfde materiaal, maar de eerste is geneigd de tweede te bevoogden (Thomassen, 1999b).

Deze traditionele tegenstellingen werden op scherp gezet door het tijdsgewricht, dat ervoor zorgde dat de registratuurkant aan belang en invloed won (Joor, 2011). De omvang van overheidsarchieven nam in de eerste helft van de twintigste eeuw in hoog tempo toe en bij gebrek aan overbrenging kregen registratoren een steeds groter archief onder hun hoede, dat een eeuw oud kon zijn (Duparc, 1969). Archiefbeheer en overbrenging werd daardoor noodzakelijk. De SOD verzorgde dan ook steeds meer opleidingen, terwijl de archivarissen moeite hadden om hun opleiding in deze periode georganiseerd te krijgen. Bovendien had de registratuurwereld de wind in de zeilen gekregen door het Koninklijk Besluit van 1950 omtrent post- en archiefzaken bij het Rijk (een verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken), dat expliciet had gekozen voor het registratuurstelsel – reden voor de VAN om een Commissie voor Moderne Archieven in het leven te roepen (Van Rensch, 1991).

De registratuurwereld werd door deze ontwikkelingen langzamerhand een concurrent van de archivarissen op archiefgebied. Deze kloof tussen de beide kanten van het archiefbestel – erfgoed en administratie – werd bovendien ook bestuurlijk geformaliseerd toen het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen in 1949 geheel verantwoordelijk werd voor de Archiefwet (Panhuysen, 1950; Joor, 2011), terwijl dit tot dan toe Binnenlandse Zaken was geweest³.

³ Het ministerie van OKW ontstond pas in 1918 met het beslissen van de schoolstrijd. Tot 1918 vielen Kunsten en Wetenschappen, inclusief de Archiefwet, onder Binnenlandse Zaken.

De ontwerpfase van de nieuwe Archiefwet verliep door deze tegenstellingen tumultueus (Van Rensch, 1991; Joor, 2011). Panhuysen was voorzitter van de archiefwetcommissie van de VAN, en had daarnaast zitting in de Archiefcommissie van de VNG, waardoor hij van de stemming in de registratuurwereld goed op de hoogte was. SOD had ervoor gekozen het eigen proces van herziening via deze Archiefcommissie te laten verlopen. Het bleek echter moeilijk om een gedachtewisseling tussen beide commissies op gang te brengen.

Illustratief voor het wantrouwen dat heerste tussen beide partijen was de opname, in een eerste ontwerp van de VAN, van wetenschappelijke opleidingseisen voor de beheerders van niet-overgebrachte archieven aan de SOD-kant. Binnen de VAN kwam men hierop terug, omdat dit volgens één van de betrokken archivariissen, algemeen rijksarchivaris Hardenberg, zou leiden tot een toestroom aan nieuwe leden bij de VAN, met als gevolg dat leden 'die niet in dat milieu thuis horen, daar niettemin het grootste woord zullen krijgen gezien hun numerieke meerderheid' (geciteerd in Van Rensch, 1991, p.155).

De SOD was in 1951 onaangenaam verrast door de indiening van het VAN-ontwerp bij het ministerie en diende in 1952 via de Archiefcommissie van de VNG een eigen ontwerp in, dat weliswaar overeenkomsten vertoonde met dat van de VAN, meer minder fundamentele wijzigingen voorstelde. Beide ontwerpen werden bestudeerd door een departementale commissie. Panhuysen had al bij indiening van het VAN-ontwerp in 1951 gebruik gemaakt van zijn relatie met de toenmalige minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (Rutten), die een oude vriend van hem was, en deze in een persoonlijke brief om aandacht voor het ontwerp gevraagd. Hetzelfde deed hij toen de nieuwe minister Cals, eveneens een bevriende relatie, aantrad in 1952. Deze benoemde hem prompt tot lid van de departementale commissie die de wetsontwerpen moest beoordelen.

Uiteindelijk trok het ontwerp van de VAN in 1954 aan het langste eind. De commissie stuurde het definitieve wetsontwerp naar de minister van OKW, die het ter advisering doorzond aan de algemeen rijksarchivaris en aan de minister van Binnenlandse Zaken. Deze laatste wenste advies in te winnen bij onder meer de VNG, hetgeen het proces vertraagde. Toen het ontwerp alsnog in een bureaulade dreigde te verdwijnen, maakte Panhuysen wederom gebruik van zijn persoonlijke relatie met de minister om er druk achter te zetten. In 1955 werd het ontwerp verzonden voor behandeling in de ministerraad, waar de minister van Binnenlandse Zaken – wellicht door de registratuurwereld ingefluisterde – bedenkingen uitte (Van Rensch, 1991). Uiteindelijk werd de tekst echter goedgekeurd en in 1956 bij de Tweede Kamer ingediend.

Daarmee was de kous niet af. In 1957 drong de VAN, onder het voorzitterschap van Panhuysen, aan op wijzigingen in het wetsontwerp omtrent de definitie van archiefbescheiden, de inspectie door de

rijksarchivaris en toezicht van de gemeentearchivaris op niet-overgedragen archief. Het eerste en derde punt waren rechtsreeks gericht tegen de registratuur, die een andere definitie van 'archief' hanteerde en een werkwijze had die tot dan toe op gemeentelijk niveau niet werd beoordeeld door de gemeentearchivaris. Het punt van toezicht was een doorn in het oog van de SOD, en ontlokte aan één van de leden van deze vereniging de uitspraak dat archivariissen 'zich voor 99% hebben bezig te houden met de dode hoek van het archief' (geciteerd in Van Rensch, 1991, p.160), hetgeen hem door de archiefwereld niet in dank werd afgenomen. Deze en andere ontwikkelingen, onder meer op gebied van samenwerking bij opleidingen, brachten de verhouding tussen archivariissen en registratoren tot een dieptepunt en leidden uiteindelijk tot een breuk tussen SOD en VAN in 1959.

De SOD vroeg tijdens de parlementaire behandeling van de wet aan zowel de minister van OKW als aan de minister van Binnenlandse Zaken om medezeggenschap bij de uitwerking van de uitvoeringsbesluiten bij de wet, maar zonder veel resultaat. Tijdens de verdere behandeling in 1959 werden vanuit de VNG – buiten de Archiefcommissie en dus buiten Panhuysen om – en vanuit het landelijk orgaan van gemeentesecretarissen wederom bezwaren geuit tegen de voorgestelde inspectiebevoegdheid van de gemeentearchivaris. Een amendement tot het schrappen van dit onderdeel werd met klem ontraden door de VAN, en met evenveel klem aangeraden door de VNG. Het werd uiteindelijk verworpen.

Daarmee leek de weg vrij voor de nieuwe Archiefwet. Toch sneuvelde de wet in 1960 op het laatste moment alsnog in de Eerste Kamer, die grondwettelijke bezwaren uitte tegen een specifiek artikel over teruggave van overheidsarchieven door particulieren aan de overheid, dat de Eerste Kamerleden de ideale gelegenheid bood om hun collega's in de Tweede Kamer terecht te wijzen en het bestaansrecht van de Senaat te bewijzen (Van Rensch, 1991; Ketelaar, 2019). Dit échec leidde tot beroering binnen het archiefwezen en leidde zelfs tot een kritisch artikel in de *Volkscrant* over de rol van archivariissen hierin. Een licht aangepaste versie van de Archiefwet werd echter nog hetzelfde jaar naar de Tweede Kamer gestuurd. Vanuit het SOD-kamp werd geprobeerd alsnog de bepaling over het toezicht door gemeentearchivariissen ongedaan te maken, wat kwaad bloed zette bij de archivariissen, maar in de parlementaire behandeling speelde dit punt geen rol meer, zodat de wet in 1962 door beide Kamers werd aangenomen. De inwerkingtreding had pas plaats in 1968, toen ook de tekst van het bijbehorende Archiefbesluit was afgerond en andere politieke strubbelingen, waaronder de nieuwe Omroepwet, tot een einde waren gekomen (Joor, 2011).

Wat waren nu de grote veranderingen in de nieuwe wet ten opzichte van de oude uit 1918? De Archiefwet 1962 kent dezelfde opbouw als de wet uit 1918, maar breidt deze enigszins uit tot volgende acht hoofdstukken:

- I. Algemene bepalingen
- II. Archiefbescheiden van het Rijk
- III. Archiefbescheiden van provincies
- IV. Archiefbescheiden van gemeenten
- V. Archiefbescheiden van waterschappen, veenschappen en veenpolders.
- VI. Archiefbescheiden van andere openbare lichamen en organen
- VII. Strafbepaling
- VIII. Overgangs- en slotbepalingen

Een interessante wijziging doet zich voor in het eerste hoofdstuk met algemene bepalingen. In de Archiefwet 1918 waren in dit hoofdstuk bepalingen opgenomen omtrent de openbaarheid van de oude archieven onder beheer van archivariissen in archiefbewaarplaatsen. Met andere woorden: deze wet was geheel en al geconcipeerd vanuit het archiefwezen. De wet had dan ook niet voor niets als titel ‘wet tot regeling van het archiefwezen’.

De nieuwe wet uit 1962 behoudt weliswaar deze titel (‘Wet van 19 juli 1962, Stb. 313, houdende een nieuwe regeling van het archiefwezen’), maar gaat veel verder in de bepalingen en breidt daarmee de invloedssfeer van het archiefwezen – in lijn met de boven beschreven discussie en gebeurtenissen rondom de afbakening van het domein van de archivaris – duidelijk uit. De wet van 1962 is niet langer geconcipeerd vanuit het archiefwezen, maar vanuit de kant van archiefvormende overheden als voortraject op de uiteindelijke berging van archiefbescheiden in archiefbewaarplaatsen. De benadering van archieven is daarmee 180 graden gedraaid van oud archief naar nieuw archief, en van het einde van de archiefketen⁴ naar het begin daarvan. Daarmee wordt de Archiefwet voorzien van een nieuwe interpretatie.

⁴ Ondanks de nuance die deze term verdient op grond van de recente archieftheorie, wordt in het kader van deze analyse veelal de term (archieff)keten om duidelijk te maken dat de archiefvormende overheid in eerste instantie een rol heeft bij de creatie en het gebruik van archieven en dat de archiefinstelling pas later in beeld komt. Doel is om daarmee een heldere analyse te kunnen bieden van de tegenstellingen tussen beide fasen en van de rol die overbrenging daarbij speelt.

Dat blijkt ook uit de volgorde van de verschillende artikelen in hoofdstuk 1. Voor het eerst worden overheidsorganen meteen expliciet 'verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede en geordende staat te bewaren' (art. 2). In hetzelfde artikel komt ook de vernietiging van archieven al aan bod. In artikel 5 wordt de overbrenging van archiefmateriaal naar archiefbewaarplaatsen na een periode van vijftig jaar geregeld. Pas daarna, in de laatste artikelen van het eerste hoofdstuk, gaat het over archiefbewaarplaatsen (art. 6), openbaarheid van archiefbescheiden (nu art. 7, maar nog openingsartikel in de wet van 1918!), beheerders (de archivariissen, art. 8) en hun vakbekwaamheidseisen (art. 9).

Nieuwe elementen uit de overige hoofdstukken van de wet waren, naast de strafbepaling van hoofdstuk VII, het toezicht op de zorg voor archiefbescheiden van het Rijk (art. 19) en het veelbesproken toezicht op niet-overgebrachte gemeentearchieven (art. 25). Net als de wijzigingen in hoofdstuk 1 gaan al deze wijzigingen eigenlijk over modern archief. Dat was dan ook de grote verandering: de Archiefwet 1962 legde de bemoeienis van archivariissen met modern archief vast.

De inleiding op de wet van 1962 stelt met nadruk – tegen de achtergrond van de hoog opgelopen strijd tussen archivariissen en registratoren – dat dit niet betekent dat de archivaris de ordening van archieven bij de archiefvormers ter discussie stelt:

Er zij er hier op gewezen, dat het ontwerp geen invloed beoogt uit te oefenen op de inrichting van de administratie. Het wil de verschillende methoden en systemen, die vooral sinds het begin van de twintigste eeuw bij de vorming en behandeling der nieuwere archieven zijn en worden toegepast, als gegeven aanvaarden. (Duparc, 1969, p.6)

Maar deze aanvaarding gaat wel gepaard met toezicht door archivaris:

Voorts dient voorzien te worden in een meer doeltreffend toezicht op de goede bewaring en een goed beheer van de onderscheidene archieven, ook wanneer die nog onder de administratie berusten. Ook al zal – zoals hierboven is uiteengezet – aan de administratie moeten worden overgelaten, welk systeem van de archiefvorming zij wil volgen, dan neemt dit naar het oordeel van de ondergetekende niet weg dat het met het oog op de bestemming van de gevormde archieven gewenst is, dat er toezicht op wordt uitgeoefend, dat de administratie aan het door haar gevolgde systeem de hand houdt. (Duparc, 1969, p.6)

De archiefbewaarplaats blijft dus wel degelijk de uiteindelijke *bestemming* van de overheidsdocumentatie – en het uiteindelijke doel van de wet! – maar juist deze bestemming geeft het archiefwezen het recht om toezicht te houden op de archiefvormer. Op deze manier werd met de Archiefwet van 1962 een nieuw evenwicht gecreëerd tussen het archiefwezen en de archiefvormende overheidsorganen.

5.5.4 Samenvatting

Hoewel het vraagstuk van het ‘nieuw archief’ zelfs al voor de totstandkoming van de archiefwet 1918 af en toe onderwerp was van discussie, werd het pas echt onderwerp van wetgeving in het midden van de twintigste eeuw. Dat het onderwerp belangrijk zou worden was voorspelbaar: met het verstrijken van de tijd zouden nieuwe archieven oud worden en dus ook in een archiefbewaarplaats ondergebracht moeten worden, net als de oude archieven van voor de Franse Revolutie: de grens van 1815 was, hoe logisch in eerste instantie ook, arbitrair. De druk om in te grijpen werd echter pas hoog na de Tweede Wereldoorlog. Dan nopen het zich steeds verder ophopende archief bij overheidsorganisaties, de uitdijende overheid, en de ontwikkeling van de registratuur – inclusief belangenbehartiger in de vorm van de SOD – die daarmee gepaard gaat, de archivariissen, vaak tegen hun zin, tot een herbezinning op hun professionele domein en op de voorschriften van de Archiefwet.

De archivaris treedt hiermee onvermijdelijk in het domein van de archiefvormer, en dat leidt tot een concurrentiestrijd. De registratuurwereld heeft hierbij de tijd mee en bloeit, met haar eigen methode in de hand en met steun vanuit de VNG, op onder het toenemend belang van goed georganiseerde archieven bij (decentrale) overheden, dat ook tot uiting komt in het Besluit over post- en archiefzaken uit 1950. De archivariissen zijn echter in het voordeel. Zij zijn een gevestigde, hoogopgeleide en goed georganiseerde beroepsgroep met goede contacten tot op ministerieel niveau. Dat blijkt uiteindelijk doorslaggevend: het wetsontwerp van de VAN komt als winnaar uit de strijd in deze periode.

De weg naar de uiteindelijke wet werd niet alleen bemoeilijkt door de tegenstelling tussen archivariissen en registratoren, maar ook door politiek-bestuurlijke obstakels. Het initiatief tot de herziening was al, net als in 1918, gekomen vanuit de sector zelf, waarbij naast de archivariissen deze keer ook de archiefvormers betrokken waren via de SOD, en niet vanuit de politiek. De herziening had dan ook duidelijk geen prioriteit voor de betrokken bewindslieden. Panhuysen moest herhaaldelijk zijn persoonlijke contacten gebruiken om hen aan te sporen tot actie. Dat lukte weliswaar, maar leverde vaak vertraging op. Dat het gat van zes jaar tussen de aanvaarding van de wet in 1962 en de daadwerkelijke inwerkingtreding in 1968 zich (mede) laat verklaren door andere politieke prioriteiten en de totstandkoming van een andere wet, is ook veelzeggend. Wat de herziening extra ingewikkeld maakte was

de scheiding in bestuurlijke verantwoordelijkheid die zich sinds 1918 had voorgedaan, waarbij de Archiefwet van Binnenlandse Zaken was overgegaan naar het departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Daarmee hadden de archivariissen hun eigen departement, terwijl de registratuurwereld leunde op Binnenlandse Zaken, dat weliswaar over post en archief ging, maar niet meer over de Archiefwet. Tot slot was de Archiefwet in eerste instantie nog het slachtoffer van een geheel andere politieke dynamiek, namelijk de rivaliteit tussen de Eerste en Tweede Kamer.

Inhoudelijk kent de Archiefwet 1962 een paar belangrijke nieuwe punten, zoals het principe van goed beheer van archiefbescheiden binnen overheden, de verplichting tot overbrenging van archiefbescheiden na vijftig jaar (waardoor een tussenfase tussen dynamisch archief binnen het primair proces en statisch archief in de archiefbewaarplaats geïntroduceerd werd, die bekend kwam te staan als 'semi-statisch' (Joor, 2011)) en het toezicht op archiefvormers. Het belangrijkste punt is echter de nieuwe insteek van de wet, die veel meer de archiefvorming bij overheden tot uitgangspunt neemt en niet de archiefbewaarplaats. De archivaris maakt zijn entree bij de archiefvormer en 'het arbeidsdomein is opnieuw gedefinieerd, in een breder opzet dan aan het einde van de 19^e eeuw' (Hokke, 2010, p.34).

Toch klonk er ook kritiek op de nieuwe Archiefwet, die door velen, vooral aan de registratuurkant, werd gezien als een wet die nog steeds alleen ging over oude archieven (Joor, 2011), die 'voortbouwde op het bestaande, de aanwezige structuren bestendigde' (Van Rensch, 1991, p.166). De wet is inderdaad nog steeds, net als in 1918, een 'regeling van het archiefwezen', en niet van de hele archiefketen van archiefvormer tot archiefbewaarplaats: deze laatste plek blijft het einddoel, de 'bestemming' van de wet. Aan de oude structuren werd ook niet getornd: de archivaris blijft in eerste instantie de beheerder van oud archief, dat nu wordt aangevuld met modernere archieven, geheel parallel naast de archiefactiviteiten die aan de kant van de archiefvormer worden ondernomen door de registratoren. Sterker nog: met de wettelijke verankering van het principe van overbrenging wordt deze bestaande kloof bevestigd en gelegitimeerd. De kritiek lijkt dan ook gerechtvaardigd, maar 'een ingrijpende verandering stond de ontwerpers van de nieuwe wet ook niet voor ogen' (Van Rensch, 1991, p.166).

Toch is er onder deze ogenschijnlijke continuïteit iets verschoven, wat de reden is geweest voor alle commotie. Met de Archiefwet 1962 wordt het domein van de archivaris wel degelijk opgerekt tot aan de andere kant van de scheidslijn van overbrenging. De precieze rol van de archivaris aan de 'andere kant' blijft vooralsnog onduidelijk en volgens de Archiefwet zelf is de bemoeienis ook beperkt. Maar hij is er intussen wel, en heeft een wettelijke basis gekregen met de wet uit 1962: 'de Archiefwet 1962 was in de eerste plaats een inhaalmanoeuvre ten aanzien van de moderne archieven en is vanuit die optie zeker geslaagd te noemen' (Van Rensch, 1991, p.166).

Vanuit theoretisch perspectief is deze periode hiermee zonder meer te kwalificeren als een *critical juncture* in de ontwikkeling van de Archiefwet en het archiefbestel. Weliswaar borduurt de herziening van de Archiefwet in de jaren '50 en '60 voort op het kader van de Archiefwet van 1918, dat met de wet van 1962 wordt bevestigd, zodat de ontwikkeling van het archiefstelsel in deze fase een duidelijke padafhankelijkheid vertoont. In de kritiek op de wet voort dit element dan ook de boventoon.

Tegelijkertijd doen zich in deze periode een aantal exogene omstandigheden voor (een groter wordende overheid, die steeds groter en ouder wordende archieven beheert, waardoor de registratuurwereld in omvang en belang toeneemt) die nieuwe keuzes omtrent de afbakening van het domein van de archivaris noodzakelijk maken. De tegenstelling tussen Rijk en decentrale overheden (vooral gemeenten), die in vroeger tijden het archiefwezen intern kenmerkte, wordt in deze periode vervangen door een tegenstelling tussen archiefwezen en archiefvormers binnen het archiefbestel of de archiefketen als geheel. Deze tegenstelling wordt bovendien geformaliseerd tot op ministerieel niveau door de scheiding tussen het departement van OKW, dat over de Archiefwet gaat, en dat van Binnenlandse Zaken, dat over post en archief bij het Rijk gaat.

De opkomst en concurrentie van de registratuur dwingt de archivariissen tot op zekere hoogte om de rijen te sluiten tegen deze 'gemeenschappelijke vijand' en om zich, zij het met tegenzin, te herbezinnen op hun functie. Zij zijn hierin niet eensgezind, maar kiezen, onder invloed van persoonlijkheden als Panhuysen en Graswinckel, uiteindelijk voor de vlucht naar voren door zich uit te spreken vóór bemoeienis met moderne archieven. Deze bemoeienis moet worden geformaliseerd in de Archiefwet, waarbij de archivariissen de concurrentiestrijd met de registratoren aangaan, en winnen.

Deze keuze van de archiefwereld was dus niet vooraf gegeven. De cultuur van archivariissen met hun sterke voorkeur voor oude archieven had heel goed een andere uitkomst op kunnen leveren, want de archivariissen hebben de moderne archieven meer uit noodzaak betrokken bij hun werk dan van harte omarmd. Het pleidooi van bijvoorbeeld rijksarchivaris Moll om alsnog een scheiding aan te brengen tussen oud en nieuw archief onderstreept dit. Deze *counterfactual* valideert de interpretatie van de periode 1946-1962 als een *critical juncture*.

Tegelijkertijd is het interessant om te zien hoe de re-interpretatie van de bestaande Archiefwet in zijn werk gaat. De nieuwe wet bevestigt enerzijds de bestaande structuur van het archiefwezen met de taakverdeling tussen archiefinstellingen en archiefvormers, met als spil tussen beide het beginsel van overbrenging, maar geeft anderzijds een nieuwe, bredere invulling aan de taak van de archivaris. Dit komt

overeen met het proces dat Mahoney en Thelen (2010) *layering* noemen, waarbij bovenop bestaande instituties een nieuwe 'laag' komt, zodat instituties geleidelijk veranderen.

Tot slot is het interessant om te zien dat de motieven die in de twee eerdere *junctions* (rond 1800, maar ook rond 1900) een rol speelden bij het pleidooi voor beter beheer van oude archieven (het belang van de vaderlandse geschiedenis, en daarmee van de openbaarheid van archieven voor onderzoek, naast het politieke idee van de natiestaat) in deze fase geen rol van belang meer spelen. Dat is enerzijds te verklaren doordat het in deze periode gaat om nieuw archief, dat voor de geschiedschrijving en politieke doeleinden nog minder van belang is, en anderzijds doordat die motieven met het realiseren van een voorziening voor oud archief in feite al bediend waren. Het gaat na de Tweede Wereldoorlog veel meer om de belangen van een gevestigde beroepsgroep, die enige mate van controle wenst te krijgen op het snel groeiende overheidsarchief en daarvoor de strijd aan moet gaan met de vormers en beheerders van dat archief binnen overheidsorganen.

5.6 De *digital turn* in het archiefbestel (1991-heden)

5.6.1 Het begin van de digitale overheid en de Archiefwet 1995

Vanaf de jaren '50 en '60 worden steeds vaker computers gebruikt binnen overheidsorganisaties. Al in 1971 worden de gevolgen hiervan voor het archiefwezen besproken door archivariissen en worden de mogelijkheden en risico's ingezien (Hokke, 2010):

Wij weten allen dat de computer zijn intrede in de administratie heeft gedaan en sterk in opmars is. De archivariissen hebben dit totnutoe [sic] enigszins lijdelijk aangezien. [...] De tijd is evenwel aangebroken dat de archivaris zich in deze niet meer afzijdig kan houden. In de eerste plaats dient de archivaris zich bewust te zijn van de mogelijkheden die de computer biedt bij de indicering en het historisch onderzoek. Daarnaast echter brengt het gebruik van de computer door de administratie ook gevaren voor de archieven met zich mee. De administratie houdt er namelijk nog onvoldoende rekening mee dat het hier evengoed gaat om de produktie van archiefbescheiden, die vallen onder de werking van de archiefwet 1962. (Van Veldhuizen, 1972, p.21)

Echte aandacht voor bovengenoemde 'gevaren' komt er pas twintig jaar later, wanneer de Algemene Rekenkamer een rapport publiceert over zogenaamde 'machineleesbare gegevens' ('MLG') (Rekenkamer, 1991). De aandacht voor dit onderwerp bij de Rekenkamer – die eind jaren '80 ook al problemen en risico's omtrent digitaal informatiebeheer had gesignaleerd (Rekenkamer, 1988) en met vervolgrapporten zou komen in 1998 en 2010 – laat zich verklaren door het feit dat zij bij haar controlerende taak per definitie gebruik maakt van archieven en daardoor als gebruiker gebaat is bij (en gespitst is op) goed informatiebeheer bij de departementen. In het rapport werden een aantal binnen- en buitenlandse incidenten rondom gebrekkig digitaal informatiebeheer genoemd ter illustratie en werd geconcludeerd dat het beheer van digitale archieven tekortschoot en dat de wet- en regelgeving nog niet aan de nieuwe realiteit was aangepast. Met name voor datasets was archivering vaak nog niet goed geregeld, omdat deze niet vielen onder de definitie van archiefbescheiden in traditionele zin, die was gericht op documenten. Naar aanleiding van het rapport gaf de algemeen rijksarchivaris de impuls voor een meerjarenproject rondom MLG.

De archiefwereld leek dus te worden ingehaald door de technologische ontwikkelingen, maar die ontwikkelingen moesten tegelijkertijd nog echt op gang komen. De automatisering binnen de overheid

stond nog in de kinderschoenen en de productie van digitale archiefbescheiden kwam eigenlijk pas goed op gang in de jaren '90, met de introductie van de PC voor medewerkers, e-mail en Internet (Hofman, 2018a; Joor, 2011). Bovendien hadden archiefinstellingen als eindpunt in de archiefketen in de jaren '90 door de wettelijke overbrengingstermijn van vijftig jaar nog te maken met papieren archief uit de jaren '40. Daardoor speelden digitale archieven nog geen rol van betekenis aan deze kant van het bestel, maar vooral aan de archiefvormende kant bij de opvolger van de registratuur, de afdelingen Documentaire Informatievoorziening (DIV), waar binnen afzienbare tijd de *records managers* zich bezig zouden gaan houden met digitaal informatiebeheer.

In deze context kwam de Archiefwet 1995 tot stand. Naar aanleiding van de groei van archieven (onder meer door een toenemend aanbod van particuliere archieven), het explosief toenemende gebruik van archieven en de snelle ontwikkelingen in de automatisering (Brinkman, 1985) was al vanaf de jaren '70 nagedacht over een (partiële) herziening van de Archiefwet 1962. Dit gebeurde vanaf 1974 eerst in een departementale commissie voor de technische herziening van de wet, maar daarna vooral in de 'commissie nota archiefbeleid', die werd ingesteld in 1976 (Ketelaar, 2019). In deze commissie hadden vooral archivariissen zitting, en werd slechts na aandringen vanuit de SOD bij de minister een vertegenwoordiger van de registratuur uitgenodigd, als gevolg

van de uitgangspunten van de minister van CMR om de nadruk te leggen op de overgebrachte archieven of die hadden moeten worden overgebracht. Bij navraag van de minister van Binnenlandse Zaken op dit punt was dan ook uitdrukkelijk gesteld dat de commissie niet de richting van de 'registratuaangelegenheden' zou uitgaan. (Joor, 2011, p.285)

Aan de kant van de VAN was men daarentegen van oordeel dat het opnemen in de commissie van vertegenwoordigers van organisaties van buiten het archiefwezen (IPO, VNG en SOD) één van de belangrijkste oorzaken was van de moeite die het kostte om tot voorstellen te komen: het was beter geweest als deze partijen alleen achteraf inspraak hadden gehad (Woelderink, 1991). Wel kende de commissie een subcommissie voor archiefwezen en registratuur, waarin onder meer het idee werd besproken om overgedragen en niet-overgedragen archief in één wettelijke bestel te regelen, inclusief bijbehorend ministerie (Woelderink, 1991).

Het moeizame traject dat volgde, leidde ertoe dat de commissie pas in 1982 haar Discussienota archiefbeleid afleverde. Dit stuk leidde na meerdere inspraakrondes in 1985 tot de Nota Archiefbeleid die

de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in 1985 aanbood aan de Tweede Kamer, en die de basis moest vormen voor het wetsontwerp (Brinkman, 1985). In deze Nota kwamen automatisering en archiefbeheer bij overheden aan bod, maar werd archiefbeheer tegelijkertijd ingebed in het bredere cultuurbeleid, dat ook het oorspronkelijke uitgangspunt was geweest (Joor, 2011).

De Nota vormde het uitgangspunt voor het wetsontwerp dat de algemeen rijksarchivaris na ambtelijke voorbereiding opstelde. Het proces van ontwerp en indiening werd versneld door bovengenoemd rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1988, dat zorgen had geuit over het archiefbeheer en behoud bij het Rijk. In 1989 kwam het concept-wetsontwerp gereed, met daarin onder meer een verkorting van de overbrengingstermijn van vijftig naar twintig jaar. Het ontlokte aan de hoofdredacteur van het vaktijdschrift van de SOD het commentaar dat deze verkorting archiefbeheerder en archivaris dichter bij elkaar zou brengen, maar dat dat niet betekende dat documentaire informatieverzorgers daarom 'pseudo-historici' moesten worden en moesten gaan dienen als 'voorland voor de archivaris' (geciteerd in Joor, 2011, pp.287-288). Dit was overigens niet de enige keer dat de SOD-kant zich in deze periode negatief uitliet over de archivariissen, die zich volgens één van de leden alleen op cultureel erfgoed richtten en zich verhielden tot niet-overgebracht archief zoals de natuurbescherming tot de landbouw (Joor, 2011, p.278).

De verdere parlementaire behandeling verliep gestaag, maar traag. Om de, met terugwerkende kracht geldende, verkorting van de overbrengingstermijn te kunnen realiseren werd een programma ingesteld voor de versnelde overdracht van ca. 600 kilometer overheidsarchieven. Het opzetten en financieren van deze operatie vereiste de instemming van de departementen, hetgeen diplomatie vergde en tijd kostte (Ketelaar, 2002). In 1994 werd bovendien het proces onverwacht nog vertraagd doordat er bij Binnenlandse Zaken, Defensie en Justitie tegenstand was ontstaan tegen de wet. In het oorspronkelijke ontwerp was bepaald dat archieven die beperkt openbaar waren op grond van het belang van de Staat en zijn bondgenoten, uitgezonderd zouden zijn van de plicht tot overbrenging. Dat had bij de Tweede Kamer vragen opgeroepen en daarom had de algemeen rijksarchivaris samen met de DG deze uitzondering geschrapt zonder medeweten van met name de inlichtingendiensten. De drie genoemde departementen oefenden daarom druk uit om de nieuwe Archiefwet van de agenda te halen. Daarmee zou langere vertraging ontstaan, omdat er verkiezingen aankwamen en de Kamer met reces zou gaan. Daarom werd in zeer korte tijd alsnog een gewijzigd wetsvoorstel afgerond en ingediend, dat de laatste dag voor het reces werd aangenomen (Ketelaar, 2002). In de Eerste Kamer zou het wetsvoorstel alsnog gewijzigd worden op een punt, en werd er een novelle ingediend (Ketelaar, 2019). Beide wetten werden uiteindelijk aangenomen op 28 april 1995.

De wet van 1995 kent grotendeels dezelfde hoofdstukindeling als de wet van 1962:

- I. Algemene bepalingen
- II. Archiefbescheiden in het algemeen
- III. Archiefbescheiden van het Rijk
- IV. Archiefbescheiden van provincies
- V. Archiefbescheiden van gemeenten
- VI. Archiefbescheiden van waterschappen.
- VI. Archiefbescheiden van andere overheidsorganen
- VIII. Strafbepaling
- IX. Overgangs- en slotbepalingen

De wet volgt ook net als de wet van 1962 de archiefketen vanaf creatie van archiefbescheiden tot aan overbrenging en beheer in een archiefbewaarplaats. Iets meer dan de naam van de voorgaande wet, maakt de naam van de nieuwe wet – ‘Wet van 28 april 1995, houdende vervanging van de Archiefwet 1962’ – duidelijk dat het niet gaat om een regeling van het archiefwezen, maar om een wet op het gebied van archivering.

Een aantal wijzigingen springt in het oog (Ketelaar, 2019). Om digitale archiefbestanden ook onder de wet te laten vallen werden archiefbescheiden ruimer gedefinieerd door de toevoeging dat het ging om bescheiden ‘ongeacht hun vorm’ (art. 1). Archiefvormende overheden werden met de nieuwe wet verplicht hun archieven niet alleen in goede en geordende, maar ook ‘toegankelijke’ staat te ‘brengen’ en te bewaren (art. 3) en om vernietigingslijsten op te stellen (art. 5). Meest ingrijpend was de verkorting van de overbrengingstermijn voor archieven van vijftig naar twintig jaar (art. 12). Bovendien werd het mogelijk archieven vervroegd, dus voor de termijn van twintig jaar, over te brengen (art. 13). Ook werd het bereik van de wet uitgebreid tot privaatrechtelijke instellingen met een publieke taak (art. 1). De verplichting tot aanstelling van een archivaris voor gemeentearchieven werd, ondanks verschillende pleidooien hiervoor, niet vastgelegd in de wet.

Een wezenlijk nieuwe wet was de Archiefwet van 1995 niet (Noordam, 1996), zoals ook de betrokken algemeen rijksarchivaris had voorspeld (Ketelaar, 1988). Aan de kant van de documentaire informatievoorziening sprak men dan ook van een ‘papieren tijger’: het was immers ‘geheel volgens de

oorspronkelijke opzet geen 'informatiewet' maar een 'cultuurwet' geworden, waarin op het gebied van de archieforganisatie, -inspectie en het -beheer ten opzichte van de oude regelgeving geen structurele veranderingen waren aangebracht' (Joor, 2011, p.288).

In het proces om te komen tot de nieuwe wet valt een aantal zaken op. Ten eerste wordt met de Archiefwet 1995 het domein van de archivaris weer iets verlegd. Dit domein omvat nu ook digitaal archief. Hoe vanzelfsprekend dit ook moge lijken na de keuze voor modern archief in de jaren '50 en '60, het betekende wel dat de archivaris andere vaardigheden nodig zou hebben en nog verder van zijn oorspronkelijke vertrekpunt – de oude archieven – kwam te staan. De wet bevatte bovendien een aantal nieuwe verplichtingen en aanscherpingen van bestaande verplichtingen voor archiefbeheerders aan de overheidskant met betrekking tot het in goede staat brengen en toegankelijk maken van archieven en tot vernietiging hiervan.

Ten tweede bracht de verkorting van de overbrengingstermijn naar twintig jaar – die werd ingegeven door de groei van de overheidsarchieven en door automatisering – de archivaris en de archiefvormer en -beheerder weer een stap dichterbij elkaar. Dit bracht ook de oude tegenstellingen tussen de vertegenwoordigers van de beide fasen van de archiefketen weer tot leven. De spanningen liepen wel minder hoog op dan in de jaren '60, mede doordat ook de archivariissen sinds die tijd hadden gewerkt aan de betere verstandhouding en samenwerking die in 1951 door Graswinckel werd bepleit (zie hierboven) (Joor, 2011). Wel trok het archiefwezen opnieuw aan het langste eind, in die zin dat de wet van 1995 vooral een voortzetting was van de wet van 1962 en daarmee vooral ging over de fase na overbrenging.

Die spanning werd tot op zekere hoogte ook in deze fase weer doorvertaald op ministerieel niveau door de tegenstelling tussen OCW en Binnenlandse Zaken. Dat de archivariissen niet dogmatisch vasthielden aan de ophanging van de Archiefwet aan OCW, blijkt uit het feit dat de algemeen rijksarchivaris zelf in deze periode, in het belang van goede archivering, ook een poging heeft ondernomen om de Archiefwet naar BZK over te hevelen, zoals naar voren kwam in de interviews. Dat is niet gelukt, onder meer door de weerstand hiertegen bij de Binnenlandse Veiligheidsdienst, die naar aanleiding van de gebeurtenissen omtrent de bepaling over openbaarheidsbeperkingen in de wet, het archiefwezen – belichaamd door algemeen rijksarchivaris – niet goed gezind was.

Terwijl deze twee aspecten van de herziening (aanscherping van de verplichting voor archiefvormers en verkorting van de overbrengingstermijn) voortgaan in de lijn die in 1962 was ingezet richting modern archief, speelt in dezelfde periode echter nog een derde aspect mee dat in de tegenovergestelde richting gaat: archiefbeleid wordt in deze periode expliciet gezien als een onderdeel

van het bredere cultuurbeleid (Brinkman, 1985). Dit accent is weliswaar begrijpelijk vanuit het oogpunt van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van OCW, maar vindt zijn oorsprong ook in de maatschappelijke ontwikkeling die al vanaf de jaren '60 gaande was (Wieland & Keverling Buisman, 1988) en in deze periode belangrijker wordt, namelijk de toenemende interesse in archieven en het navenant toenemende aantal gebruikers, waardoor archiefdiensten een sterkere publieksfunctie krijgen. De culturele oriëntatie van het archiefbeleid komt duidelijk naar voren in de eerder aangehaald Nota Archiefbeleid (Brinkman, 1985) en in de Memorie van Toelichting op de wet van 1995 (Ketelaar, 2007). Daarin worden archieven als een 'vitaal onderdeel van het culturele erfgoed van een natie' benoemd, wordt 'cultuurparticipatie' gezien als één van de functies van archieven, en wordt ook een nader onderzoek aangekondigd naar een eventuele bundeling van de Archiefwet met andere cultuurwetten (Brinkman, 1985, p.6; Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.189). Hetzelfde geldt voor de motie-Poppe/Dijkstal over het archiefbeleid, die in 1986 voorafging aan de herziening van de Archiefwet en als aanleiding de volgende overweging noemt:

'overwegende, dat nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen het noodzakelijk maken, hoge prioriteit te geven aan een verbetering van de informatieve, educatieve en historisch-culturele functies van overheidsarchieven' (Poppe & Dijkstal, 1986.)

Terwijl de toegenomen hoeveelheid archieven en het risico op verlies van digitale archieven een verkorting van de overbrengingstermijn en een verdere integratie tussen de archivariissen en de beheerders van dynamisch overheidsarchief noodzakelijk maakt, bestaat in deze periode dus een duidelijke tegenbeweging – onderstreept door verschillende respondenten – die de focus weer legt op de museale rol van archieven als cultureel erfgoed binnen het cultuurbeleid. Dit doet denken aan de beginperiode van het archiefwezen, toen de (oude) archieven werden ingebed in het bredere culturele landschap naast het koninklijk museum, de koninklijke bibliotheek en het koninklijk instituut voor kunst en wetenschap.

Tenslotte is het interessant om te zien wat er gebeurt rondom het principe van openbaarheid in deze periode. Openbaarheid wordt expliciet benoemd als doel van de Archiefwet in de Memorie van Toelichting, die duidelijk maakt dat de reden voor de verkorting van de overbrengingstermijn naar twintig jaar enerzijds is gelegen in het feit dat archieven op de 'plaats van hun uiteindelijke en veilige bestemming' beter beheerd worden en dat daarmee anderzijds tegemoet wordt gekomen 'aan de wens te komen tot een zo groot mogelijke openbaarheid van bestuur.' (Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.195).

Deze wens is niet los te zien van de Wet Openbaarheid van Bestuur, die weliswaar al bestond sinds 1978, maar waarvan een herziening plaats had gevonden in 1991, tijdens het proces van de

totstandkoming van de archiefwet 1995. De Memorie van Toelichting legt dan ook uit hoe de twee elkaar aanvullen:

Is voor de overbrenging van archiefbescheiden de Wet openbaarheid van bestuur nog van toepassing, na de overbrenging is dat dus de in de Archiefwet neergelegde regeling. (Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.198)

Dat betekende dat de verkorting van de overbrengingstermijn voor de beheerders van dynamisch archief minder impact had, omdat de toegankelijkheid van archieven in de dynamische fase nu geregeld was met de Wob (Joor, 2011).

Getuige de komst van de (hernieuwde) Wob, was openbaarheid in deze periode, meer dan in de jaren '60, een belangrijk principe, met impact op vooral de archiefvormende kant vóór het overbrengingsmoment. Het is echter interessant om te zien dat de term vanuit archiefperspectief nu wel anders ingevuld wordt. Waar openbaarheid in de eerste fase van de ontwikkeling van de Archiefwet en het stelsel nog de mogelijkheid inhield om historisch onderzoek te doen, en het dus vooral ging om de openbare beschikbaarheid en toegankelijkheid, komt in deze fase, zoals bevestigd in de interviews, wellicht onder invloed van de Wob, de nadruk te liggen op de mogelijkheid om het overheidshandelen te reconstrueren en te controleren. De Nota Archiefbeleid noemt dit de functie van archieven als middel van 'politieke emancipatie', die openbaarheid van archieven als voorwaarde heeft (Brinkman, 1985) en benadrukt

hoezeer de informatiebehoefte van de burgers een stijging vertoont, welke onder meer wordt veroorzaakt door het sterk gestegen opleidingsniveau, de snelle groei van het informatie-aanbod, het complexer worden van de maatschappij en de toegenomen vrije tijd. (Brinkman, 1985, p.5)

Maatschappelijke veranderingen nopen volgens de Nota dus tot meer openbaarheid. Overigens kunnen dezelfde verandering ook de grotere culturele belangstelling van het publiek verklaren, die ook zorgt voor een grotere druk om meer archief ter beschikking te stellen. Openbaarheid en culturele interesse liggen zo in elkaars verlengde.

Door het samenkomen van de Wob, die over openbaarheid van overheidsinformatie vóór overbrenging gaat, met de Archiefwet, die hetzelfde regelt voor de periode ná overbrenging, ontstond tegelijkertijd de vraag om één informatiewet voor de hele levenscyclus van overheidsinformatie, temeer

daar de relatie tussen beide wettelijke regimes niet altijd harmonieus is (Ten Cate, 2019). Een dergelijk pleidooi voor één informatiewet was al in 1984 gehouden in een groepsdiscussie tussen de SOD en de VAN op het VAN-congres van dat jaar (Schimmelpenninck van der Oije, 1985). Een dergelijke wet kwam er echter niet in 1995. Dit werd door zowel archivariissen als documentaire informatieverzorgers ervaren als een gemis (Noordam, 1996; Joor, 2011). Vooral in de ogen van de laatsten werd nu een cultuurwet die ging over archieven ná overbrenging gebruikt om het beheer van de dynamische archieven vóór overbrenging te reguleren. Dat dit werd ervaren als een gebrek wordt duidelijk verwoord in de uitgave van de Archiefwet 1995 die de SOD verzorgde:

Omdat een algemene informatiewet ontbreekt, beperkt de Archiefwet 1995 zich niet tot de bescheiden die blijvend bewaard dienen te worden. De verplichting om de bescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te houden slaat op de overheidsbescheiden in de hele levenscyclus vanaf het ontstaan tot en met de vernietiging of blijvende bewaring. (Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.16).

[...] bij gebrek aan een informatiewet voor de overheid, [is] de Archiefwet 1995 de enige wet die iets regelt ten aanzien van de overheidsarchieven. (Van Boven, Kramer & Noordam, 1995, p.25)

Wat hier niet naar voren komt, maar in de interviews herhaaldelijk is genoemd als een zwak punt in de wet- en regelgeving uit 1995, is het feit dat ook de Archiefregeling alleen betrekking heeft op overgebracht of te bewaren archief (zie ook Erfgoedinspectie, 2015a). Dit is duidelijk een relict van de periode toen de Archiefwet nog een ‘regeling voor het archiefwezen’ was en ging over overgebracht archief.

Overigens is de Wob niet de enige wet die in deze periode invloed uitoefent op en in ‘concurrentie treedt’ met de Archiefwet. Deze spanning tussen de Archiefwet en andere wetten is beschreven door Ketelaar (2002). Hij beschrijft hoe de komst van de Wob al in de jaren '70 en vooral de jaren '80 leidde tot een strijd, vooral met het departement van Algemene Zaken. Het regime van de Archiefwet hield daarbij stand als een *lex specialis* ten opzichte van de Wob als *lex generalis*, en bleef het wettelijk regime van het archiefwezen. Dit gold niet met de inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Daarbij ‘wonnen’ de juristen van het departement van Justitie, zodat het regime van de Wbp ook van toepassing is in de fase na overbrenging. Verder is er een uitzondering op de verplichting tot overbrenging gekomen in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten naar aanleiding van bovengenoemde discussie bij de wetsvoorbereiding. De uitbreiding van de werkingssfeer van de Archiefwet tot organen

bekleed met overheidsgezag was daarentegen niet zozeer het gevolg van wensen uit de hoek van archiefvormers of -beheerders, maar volgde simpelweg uit de Algemene wet bestuursrecht.

Al met al is de Archiefwet 1995 tot stand gekomen tegen de achtergrond van nieuw cultuurbeleid, een uitdijende overheid, veranderende maatschappelijke opvattingen en belangen, prille digitalisering van de overheid, en nieuwe, aanverwante wetten. Dat leidt tot kleine verschuivingen en een lichte herinterpretatie van principes als openbaarheid, erfgoed en administratie, maar niet tot wezenlijke veranderingen, zo bevestigen respondenten in de interviews. De wet schuift iets verder op richting de zorgdrager, wiens verplichtingen iets scherper worden omschreven, maar houdt als uiteindelijke doel de borging van cultuurgoederen in archiefbewaarplaatsen. Het *records continuum*-denken, dat in deze periode opkomt, wordt niet wettelijk ondersteund. De Archiefwet gaat daarmee voort op de weg die in de jaren '60 was ingeslagen, en daarmee blijft het bestel en de oude verdeling van verantwoordelijkheden tussen archiefinstellingen en de archiefvormende overheden ongewijzigd.

5.6.2 Ontwikkelingen na 1995

Deze analyse van de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet en het archiefbestel is in beginsel afgerond met het gereedkomen van de Archiefwet 1995, die, zoals gezegd, in grote lijnen voortbouwt op de Archiefwet 1962 en nog altijd van kracht is. Sinds de Archiefwet 1995 zijn echter vijfentwintig jaren verstreken. In die periode hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan op maatschappelijk, juridisch en technologisch vlak die impact hebben op de status van de Archiefwet en het archiefbestel. Om de actuele verhouding tussen de Archiefwet en informatiebeheer beter te kunnen duiden, zullen deze ontwikkelingen hieronder behandeld worden. Het gaat dan achtereenvolgens om de erfgoedfunctie van het archiefwezen, de digitalisering van de overheid en enkele recente juridische ontwikkelingen die raken aan de Archiefwet.

De ontwikkeling van archiefinstellingen als erfgoedcentra, die zich rondom de Archiefwet 1995 voordeed, is sindsdien stevig voorgezet, mede in het kader van het concept 'Collectie Nederland' (<https://www.collectienederland.nl/>) dat sinds begin jaren '90 beoogt verschillende museale collecties uit Nederland toegankelijker te maken en bekender bij een breed publiek (Van der Ploeg, 2000b). Tussen 1995 en 2005 fuseerden, op initiatief van staatssecretaris Van der Ploeg (2000a), gemeentearchieven en Rijksarchieven in de provinciale hoofdsteden – die tot dan toe een strikt gescheiden bestaan leidden en ieder een geheel eigen cultuur hadden – tot de Regionale Historische Centra, erfgoedcentra op regionaal

niveau met een belangrijke publieksfunctie. De rol van archiefdiensten binnen het cultuurbeleid van deze periode komt onder meer naar voren in het rapport *Archieven in de etalage* uit 2000:

De functie van archiefdiensten bestaat niet meer alleen uit het kwalitatief goed beheren van de collectie. Om goed in te kunnen spelen op algemene maatschappelijke ontwikkelingen en vooral op de vraag van de maatschappij, is het noodzakelijk deze functie uit te breiden met een publieksfunctie: de toekomstige functie van archiefdiensten moet primair gericht zijn op de exploitatie, het dienstbaar maken van de collectie aan een breed publiek. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000, p.7)

De ‘algemene maatschappelijke ontwikkelingen’ waren volgens dit rapport schaalvergroting en samenwerking, die voor een goede publieksfunctie noodzakelijk waren; daarom werd de oprichting van de RHC’s toegejuicht. Bij ‘vraag van de maatschappij’ ging het om de rol die archiefinstellingen dienden te spelen voor gebruikers. In dat kader is erop gewezen – en de observatie in de praktijk bevestigt dit – dat het een onderdeel van de taakopvatting van archiefdiensten is geworden om hun doelgroepen te voorzien van een ‘historische belevenis’ (Thomassen, 2002). De interesse voor (lokale) geschiedenis en erfgoed en genealogie is sinds het begin van de jaren ‘2000 niet afgenomen, getuige bijvoorbeeld de populariteit van een programma als *Verborgene Verleden*, waarin bekende Nederlanders met medewerking van archiefinstellingen hun stamboom onderzoeken. Waarschijnlijk profiteren archiefinstellingen net als musea van de vergrijzing en de vrijetijdseconomie die daarvan profiteert. Op nationaal niveau lijkt het in dit opzicht tekenend dat de naam van het Rijksarchief in 2002 veranderd werd in ‘Nationaal Archief’. Ook deze centrale instelling, die zich presenteert als het ‘nationaal geheugen’ (Nationaal Archief, 2019c) is erg actief op het gebied van tentoonstellingen, educatieve programma’s, lezingen en publieksactiviteiten, zoals de jaarlijkse ‘Openbaarheidsdag’ op 2 januari, waarbij oude archieven voor het eerst openbaar toegankelijk worden. Dergelijke activiteiten laten zien dat voor archiefinstellingen hun erfgoedfunctie achter in de archiefketen belangrijker is dan ooit.

Tegelijkertijd wordt echter de bemoeienis van de archivaris met de vorming van modern archief voorin diezelfde keten ook belangrijker dan ooit. De digitalisering van maatschappij en overheid heeft sinds 1995 een enorme vlucht genomen. In 1995 was op de meeste kantoren papier nog de norm. Anno 2020 werkt de overheid vrijwel helemaal digitaal (Erfgoedinspectie, 2018; ICTU, 2018). Dit digitale werken heeft een

grote impact gehad op het informatiebeheer. Uit de achtergrondliteratuur komen hiervoor verschillende, zowel organisatorische als meer technische verklaringen naar voren.

In de eerste plaats is de informatiestroom op papier, die vroeger een gecontroleerde gang maakte door organisaties vanuit de post- en archiefafdelingen (DIV), nagenoeg verdwenen. Hiervoor zijn de persoonlijke e-mailbox van medewerkers, Intranet en SharePoint in de plaats gekomen. De afdeling DIV is hierdoor in veel organisaties (deels) opgeheven, vanuit het idee dat deze functie in het digitale tijdperk niet meer nodig is. Daarmee is soms een situatie ontstaan waarin informatiebeheer niet belegd is binnen de organisaties en niemand 'erover gaat': archivering is dan voor niemand meer een primair proces. Waar DIV-afdeling wel zijn gehandhaafd, hebben DIV-medewerkers zich bij moeten scholen om zich aan te passen aan de nieuwe realiteit. Zij hebben gezelschap gekregen van records managers en vallen nu vaak onder een afdeling informatiebeheer. Daar is archivering vaak maar één van de vele taken. In de praktijk is deze verantwoordelijk verschoven naar de individuele medewerkers, die allemaal hun eigen 'archivaris' zijn geworden. Maar voor hen is archivering een tijdrovende 'bijzaak', die zij niet altijd volgens de regels uitvoeren en digitaal informatiebeheer een onderwerp waarmee zij niet altijd goed bekend zijn (Kantar, 2019).

Een ander probleem van organisatorische aard is dat – onder invloed van digitalisering maar vooral door maatschappelijke factoren die de verhouding tussen overheid en burger hebben veranderd – de manier van werken van werken bij de overheid is veranderd. Er zijn allerlei nieuwe vormen van samenwerking ontstaan (tussen overheden, tussen overheid en private sector en tussen overheid en maatschappelijke organisaties), die niet alleen de versnippering van informatie in de hand werken, maar waarvoor ook de traditionele afbakening van verantwoordelijkheden omtrent archivering binnen organisaties en binnen (bestuurlijke) verantwoordelijkheden niet meer voldoet (Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar Bestuur, 2016). In feite is dit – zo bleek uit de interviews – een groter vraagstuk omtrent de houdbaarheid van het staatsbestel dat, net als het archiefbestel, uit de negentiende eeuw stamt.

Hiernaast zijn er factoren van meer technische aard. Door digitaal werken is de hoeveelheid informatie zeer sterk toegenomen (PBLQ-HEC, 2013). Dit komt mede door het gemak waarmee tegenwoordig informatie wordt gecreëerd. Van één bestand bestaan vaak meerdere kopieën en verschillende versies. Deze kunnen bovendien worden gecreëerd en beheerd in veel verschillende applicaties, waardoor archiefwaardige informatie die gezamenlijk zou moeten worden beheerd, uit elkaar wordt getrokken. Het risico daarop is nog groter wanneer, zoals vaak het geval, de grens tussen de werken en de privésfeer vervaagd en archiefwaardige informatie daardoor in beide sferen voorkomt. Een ander probleem (vanuit archiefoogpunt) is de verscheidenheid van bestandsformaten waarin informatie

voorkomt. Het gaat immers, zo bleek ook uit de interviews, allang niet meer alleen om documenten, maar ook om social media, e-mail, websites en video- en audiobestanden. Zelfs databases en algoritmes zijn van belang om historische gebeurtenissen en beslissingen te kunnen reconstrueren.

Tot slot brengen digitale archiefstukken voor de archiefwereld ook nieuwe uitdagingen met zich mee. Een belangrijk vraagstuk is de duurzaamheid van digitale archiefstukken. Oude bestanden uit de jaren '90 zijn nu al vaak niet meer te openen, omdat de hardware en software die daarvoor nodig zijn niet meer courant zijn. De preservering van archief op de lange termijn is daarmee in het digitale tijdperk een veel complexer vraagstuk geworden dan het in het analoge tijdperk was (Rijksarchiefinspectie, 2005). Daaraan voorafgaand zijn er andere vragen, bijvoorbeeld rondom authenticiteit: door het fluïde karakter van digitale bestanden is het veel moeilijker geworden om vast te stellen wat het origineel is dat wettelijk gezien moet worden bewaard. Deze vraagstukken worden momenteel steeds prangender – en de druk om adequate oplossingen te vinden, bijvoorbeeld in de vorm van digitale archiefdepots of e-Depots steeds groter – nu de instroom van digitaal archief na de overbrengingstermijn langzaam maar zeker op gang begint te komen.

Kortom, in vergelijking met 1995 is er vandaag de dag veel meer en veel complexere informatie om te beheren, terwijl er tegelijkertijd veel minder dan in 1995 een organisatievorm bestaat die die taak adequaat op zich kan nemen.

Dit heeft geresulteerd in de situatie die nagenoeg onbeheersbaar is geworden en die al eind jaren '90 (Algemene Rekenkamer, 1998), maar vooral sinds het jaar 2000 in vele – hierboven al herhaaldelijk aangehaalde – rapporten aan de kaak is gesteld. Te noemen zijn onder meer een rapport van de Rijksarchiefinspectie uit 2005 (*Een dementerende overheid*), het rapport van de Raad voor Cultuur en de Raad voor Openbaar Bestuur uit 2008 (*Informatie: grondstof met toekomstwaarde*), een overzichtsrapport van de Algemene Rekenkamer uit 2010 en een nieuw rapport van de Raad voor Cultuur en de Raad voor Openbaar Bestuur uit 2016 (*Het puberbrein van de overheid*). Archivering komt ook naar voren als aandachtspunt in de veelbesproken rapporten van de WRR (WRR, 2011) en de Commissie-Elias, die bij haar onderzoek werd gehinderd door het gebrek aan goed informatiebeheer bij departementen (Tijdelijke commissie ICT, 2014). Al deze – en vele andere – rapporten benoemen de boven beschreven problemen. Het valt op dat het vraagstuk van archivering hierbij wordt aangevlogen vanuit de problemen die digitaal informatiebeheer meebrengt voor archiefvormende overheden, die moeite hebben om aan hun wettelijke verplichtingen onder de Archiefwet te voldoen. Archivering is daarbij overigens een (klein) onderdeel geworden van het bredere vraagstuk van de 'informatiehuishouding' van overheden.

Dat de gesignaleerde problemen niet denkbeeldig zijn, bewijzen de incidenten die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden rondom digitaal informatiebeheer. Daarvan zijn vele kleinere voorbeelden te noemen, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst en bij de IB-Groep (Algemene Rekenkamer, 2010), in het Fyra-dossier en bij de aanleg van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam (RvC-ROB, 2016) of, recenter, bij pensioenfondsen, die door gebrekkige informatie niet goed in staat bleken de pensioenopbouw van hun deelnemers uit te leggen en te verantwoorden (Dennekamp, 2019). Het bekendste voorbeeld is echter de zaak rondom de schikking tussen het OM en Cees H. De politiek verantwoordelijke bewindspersoon kon aanvankelijk niet de door de Kamer gevraagde informatie omtrent deze schikking leveren. Toen dit uiteindelijk toch lukt door informatie aan een uitgefaseerd financieel registratiesysteem te onttrekken, traden zowel de minister als staatssecretaris af, en enkele jaren later eveneens de nieuwe minister en de Kamervoorzitter. Naast een speciaal in het leven geroepen commissie (de commissie Oosting), schreef ook de Erfgoedinspectie een rapport over deze zaak, vanuit het oogpunt van de Archiefwet 1995 (Erfgoedinspectie, 2015b). Conclusie was dat het archiefbeheer rondom schikkingen is verbeterd, maar nog niet op orde is. Door dit incident met grote politieke gevolgen kwam de problematische situatie rondom het informatiebeheer bij de overheid volop in de maatschappelijke en politieke belangstelling te staan. Het incident vormde dan ook de aanleiding tot de herziening van de Archiefwet die momenteel gaande is (zie hieronder). Tenslotte is ook door de ramp met de MH17 – in de interviews aangeduid als ‘de eerste ramp in het digitale tijdperk’ – archivering op de agenda gekomen, mede naar aanleiding van de motie-Omtzigt (Omtzigt, 2016), die de regering verzocht een apart archief over deze gebeurtenis op te (laten) zetten en die ook ten uitvoer is gebracht (Grapperhaus, 2018). De verwachting van respondenten is dat het aantal incidenten rondom digitaal informatiebeheer de komende jaren toe zal nemen.

Het vraagstuk digitaal informatiebeheer – met als afgeleide daarvan de gevolgen van digitalisering voor het archiefwezen – is aanleiding geweest voor het inrichten, in navolging van het MLG-project uit de jaren '90, van verschillende programma's en projecten ter verbetering van de digitale informatiehuishouding, die de afgelopen decennia op Rijksniveau vanuit de ministeries van OCW en, vooral, BZK zijn gestart (zie voor een overzicht Hofman, 2018a) – nog los van de inspanningen van afzonderlijke departementen en uitvoeringsorganisaties. Op decentraal niveau is vooral het programma Archief 2020 uit de jaren 2013-2016 van belang geweest. Door respondenten zijn deze programma's echter gekarakteriseerd als een 'herhaling van zetten' waarbij iedere 4 à 5 jaar het wiel opnieuw wordt uitgevonden, zonder dat men veel verder komt (zie ook Hofman, 2018a en Hofman, 2018b).

Het is goed om te beseffen dat naast bovengenoemde belemmeringen voor digitaal informatiebeheer, ook andere factoren adequate archivering in het digitale tijdperk bemoeilijken. Het gaat

dan om factoren die van oudsher een rol spelen bij het onderwerp, en die dan ook veelvuldig door de respondenten bij dit onderzoek zijn aangesneden. Archivering heeft nog altijd een stoffig imago (Brock, De Jong, Kruidhof & Pelzers, 2010) en wordt vaak gezien als een activiteit van weinig belang. Dat heeft tot gevolg dat het onderwerp geen aandacht heeft op management- of bestuurlijk niveau, met als gevolg dat er weinig capaciteit en middelen voor beschikbaar zijn. Ook het toekomstgerichte karakter van archivering helpt daarbij niet mee: een goed archief krijgt pas waarde als je het nodig hebt, maar of men het in de toekomst nodig heeft, en wanneer dat het geval is, is vanzelfsprekend onbekend. De kost gaat dus voor de baat uit, als die baat er al ooit is, en men merkt pas dat het niet goed is gebeurd als het te laat is. Archiveren lijkt daarmee op verzekeren. Vandaar dat in de interviews ook is aangegeven dat archivering zou moeten plaatsvinden op basis van een gedegen risicoanalyse binnen het bedrijfsproces. Door deze factoren zijn de archieven van de overheid feitelijk zelfs nog nooit op orde geweest, en zo bezien is de situatie in het digitale tijdperk niet anders dan in het analoge tijdperk.

Toch is het probleem in het digitale tijdperk groter geworden. De hierboven beschreven situatie – de giftige cocktail van een overvloed aan overheidsinformatie en een gebrek aan organisatie om die informatie te beheren – brengt op verschillende plekken druk met zich mee in het archiefbestel. Het traditionele uitgangspunt van de Archiefwet, waarbij op het moment van overbrenging archiefwaardige stukken in goede, geordende en toegankelijke staat moeten worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats, leidt ertoe dat archiefvormers zich vaak pas richting het einde van de – verlengbare – overbrengingstermijn van twintig jaar gaan inspannen om aan die verplichting te voldoen. In het digitale tijdperk is dat veel te laat. Om digitaal archief te kunnen beheersen, moet al bij de inrichting van de systemen waarin dit archief ontstaat, worden nagedacht over de juiste archiveringsfunctionaliteit. Achteraf repareren is gezien de hoeveelheid en de versnippering van de informatie niet doenbaar en bovendien te kostbaar. Het toverwoord dat hiervoor is geïntroduceerd is ‘archiving by design’, naar analogie met de leus ‘privacy by design’ die wegens de AVG in zwang is gekomen: met archivering dient al vooraf rekening te worden gehouden.

Dit uitgangspunt wordt breed gedragen door de betrokken partijen maar kent nog weinig geslaagde praktijkvoorbeelden. In de, tijdens dit onderzoek geobserveerde, praktijk moet digitaal archief bij overbrenging eerst worden herbewerkt en op orde worden gebracht alvorens aanvaard te kunnen worden door archiefinstellingen. En dan is het vaak al minimaal één keer bewerkt en opgeslagen voor intern gebruik binnen de organisatie. Zo wordt, zoals bevestigd werd tijdens de interviews, vaak dubbel werk gedaan vanuit verschillende uitgangspunten: bedrijfsvoering en erfgoed. Dat is organisatorisch en financieel langzamerhand onhoudbaar. ‘Archiving by design’ is hiervoor een oplossing, maar die heeft

consequenties voor het archiefbestel. Het vereist een nog veel nauwere samenwerking tussen de archiefvormende overheid en de archiefbeherende archiefbewaarplaatsen. Met andere woorden, 'de informatierevolutie is van de vroeger gescheiden werelden van het archief en de documentaire informatievoorziening één domein aan het maken' (Thomassen, 1999b, p.185). Meer dan ooit moet de archivaris voor in de keten aanwezig zijn om de stroom van archiefwaardige informatie te kunnen beheersen. In samenwerking met de afdelingen informatiebeheer van overheden moet hij archivering op de agenda zetten bij de inrichting van systemen, in overleg met AVG-specialisten, behandelaars van Wob-verzoeken, informatiebeveiligers en de ICT-afdeling.

Dit betekent dat de archivaris zich meer dan ooit aan de andere kant van het oude 'ijzeren gordijn' (Thomassen, 1999b, p.185) van de overbrenging moet begeven op het terrein van de archiefvormer (Hofman, 1999). Dat vereist een andere houding: hij kan niet meer afwachten tot na de overbrenging om zijn deel van de verantwoordelijkheid te nemen, maar moet proactief werken. De cultuuromslag is feitelijk nog groter: er moet niet meer van achteren naar voren worden gedacht, maar van voren naar achteren. Immers, als informatie goed is beheerd voor in de keten, is er geen reden tot zorg achter in de keten. Er moet dus worden uitgegaan van een beweging vanuit het primair proces naar erfgoed in plaats van andersom.

Hiernaast is in de digitale wereld het uitgangspunt van overbrenging zelf onderhevig aan verandering. Enerzijds is het de vraag waarom informatie twee keer op verschillende manieren opgeslagen en beheerd zou moeten worden. Overbrenging is in de digitale wereld niet veel meer dan een verandering van juridische status, zoals herhaaldelijk bij observatie vastgesteld kon worden, waarbij de fysieke opslaglocatie van overheidsinformatie eigenlijk niet meer ter zake doet. Vooral voor specifieke soorten informatie (zoals kaartmateriaal) of voor langlopende datasets is overbrenging wellicht minder voor de hand liggend dan opslag in de eigen systemen van de archiefvormers, mits daarbij openbare toegankelijkheid is gewaarborgd (Nationaal Archief, 2019a). Daarnaast is het goed denkbaar dat overheden hun informatie zelf als open data willen aanbieden. Anderzijds is het de vraag waarom overbrenging pas na de overbrengingstermijn zou moeten plaatsvinden. Archiefvormers willen hun digitale archief vaak graag vervroegd overbrengen, of 'uitplaatsen', waarbij het al onder beheer komt van een archiefinstelling, maar nog kan worden gebruikt binnen het primair proces van de archiefvormer. Het eerdergenoemde voornemen van de minister om zich terug te trekken uit de Regionale Historische Centra kan ook in dit licht worden gezien: digitaal archief van Rijksinstellingen in de provincies kan immers ook zonder tussenkomst van andere archiefinstellingen bij het Nationaal Archief in beheer komen, zoals ook duidelijk wordt gemaakt in de Memorie van Toelichting bij het nieuwe wetsvoorstel (Slob, 2019).

Dit alles druist in tegen de basisprincipes van de Archiefwet, die, zoals hierboven bleek, is ontstaan vanuit een idee over archief als erfgoed en niet als informatie binnen het primair proces van de archiefvormer; daartoe de bestuurlijk verantwoordelijkheid van de wet primair bij het ministerie van OCW belegt; weinig regelt over het ontstaan van archief bij overheden, maar juist een scheiding creëert van verantwoordelijkheden tussen archivariissen en informatiebeheerders; en is gebaseerd op het principe van overbrenging. De Raad voor Cultuur en de Raad voor Openbaar Bestuur verwoordden het in 2008 als volgt: 'De huidige Archiefwet richt zich teveel op erfgoed en te weinig op aspecten van goed openbaar bestuur. Ook is de wet te specifiek en te weinig ingericht op een digitaal archiefproces' (Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar Bestuur, 2008, p.3).

Het archiefwezen bevindt zich zodoende momenteel in een spagaat tussen enerzijds zijn erfgoedfunctie, een maatschappelijke functie die ook een legitimerend effect naar de buitenwereld toe heeft, en anderzijds de noodzaak om hoogwaardige expertise te bieden op het gebied van digitaal informatiebeheer (cf. Hokke, 2010). De digitale ontwikkelingen zullen mogelijk hun weerslag hebben op de archiefwetgeving en het archiefbestel, die bovendien geraakt worden door enkele recente ontwikkelingen op juridisch vlak.

Interessant genoeg vertoont de huidige periode een aantal opmerkelijke overeenkomsten vertoont met de jaren '90. Zoals hierboven aangegeven, kwam de Archiefwet 1995 tot stand in een netwerk van min of meer concurrerende informatiewetten afkomstig van andere ministeries dan OCW, in de eerste plaats de Wbp en de Wob, maar bijvoorbeeld ook de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Bovendien werd de Archiefwet betrokken in de overwegingen omtrent de herziening van de cultuurwetgeving.

Nu wil het geval dat deze wetten in de afgelopen jaren ook zijn herzien, of momenteel onderwerp van herziening zijn. In 2016 is een nieuwe Erfgoedwet in werking getreden. De Wbp is in 2018 vervangen door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Het gaat hierbij, zoals bekend, om de implementatie van een Europese Verordening. De Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) is herzien in 2017 en leidde op dat moment tot veel commotie en een referendum over de vraag of de bevoegdheden van de diensten omtrent de verzameling van persoonsgegevens niet te ver werden opgerekt. De Wob, tenslotte, wordt herzien naar aanleiding van het initiatief van enkele Kamerleden om te komen tot een Wet Open Overheid (WOO), die de actieve openbaarmaking van een twaalfstal categorieën overheidsinformatie tot gevolg heeft. (Daarnaast is in 2015 een onderdeel van de Wob afgesplitst en ter implementatie van twee Europese richtlijnen verzelfstandigd als de Wet hergebruik van

overheidsinformatie.) En opnieuw sluit de archiefwereld de rij met de voorgenomen herziening van de Archiefwet.

Terwijl de verhouding tussen de Archiefwet en de WIV ongewijzigd is gebleven, is de verhouding van de Archiefwet tot de AVG – die als Europese Verordening voorrang heeft op de Archiefwet – onderwerp van discussie geweest in de archiefwereld en aanleiding voor bijvoorbeeld de *Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed* – de recente nieuwe naam van de voormalige Erfgoedinspectie verbindt bewust beide aspecten van archieven – om de raakvlakken tussen beide te inventariseren (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2019). Bij de totstandkoming van de Erfgoedwet in 2016 was onder meer belangenbehartiger KVAN/BRAIN tegen het opnemen van archieven in deze nieuwe ‘containerwet’ – terwijl dit voor de redactie van OD magazine aan de archiefvormende kant nu juist een mooie gelegenheid was geweest om erfgoed en administratie eindelijk in twee verschillende wetten onder te brengen (Rombout, 2016). De WOO die momenteel in voorbereiding is – en onderdeel is van een reeds eerder ingezette beweging richting een ‘open overheid’ (Nationaal Archief, 2017) – staat nog veel dichterbij de Archiefwet, omdat deze wet openbaarmaking van overheidsinformatie in de fase voor overbrenging regelt. De discussie over de raakvlakken heeft al concrete resultaten opgeleverd, die hieronder nog aan bod zullen komen. Overigens is een digitaal werkende overheid voorwaarde om overheidsinformatie openbaar te maken, zodat er bij deze wet waarschijnlijk ook een wisselwerking bestaat tussen technische mogelijkheden, de verwachtingen die deze mogelijkheden creëren en de juridische eisen die hieruit voortkomen (Van der Laan & Pechtold, 2006; PBLQ-HEC, 2013; Nationaal Archief, 2017; Slob, 2019), zoals bijvoorbeeld duidelijk tot uiting komt bij overheidsbeleid op het gebied van open data.

Aangezien al deze wetten gaan over overheidsinformatie, is de roep om te komen tot één informatiewet, die al in de jaren ’80 en ’90 klonk, opnieuw te horen, vooral nu de Archiefwet ook wordt herzien (Rombout, 2016; OD, 2019; herhaaldelijk onderwerp in interviews en bij observaties). Toch lijkt het daar opnieuw niet van te komen, om verschillende redenen (zie hierna). Wat in het kader van deze analyse van belang is om op te merken, is dat dezelfde discussie als in de jaren ’90 klaarblijkelijk opnieuw gevoerd moet worden nu de digitalisering van de overheid een stuk verder gevorderd is. Maar ook dat die discussie ook anno 2020 blijkbaar nog steeds niet afgerond is.

Wat daarbij in het kader van een analyse van de Archiefwet interessant is, is dat veel respondenten in de interviews aangeven dat de AVG – met bijbehorend sanctieregime – op een vergelijkbare manier als de bovengenoemde incidenten veel heeft gedaan om het belang van goed informatiebeheer voor het voetlicht te brengen. Dat de AVG voor de archiefwereld een steun in de rug is, blijkt ook uit de introductie van het principe ‘archiving by design’, dat geënt is op het AVG-principe ‘privacy by design’. Een dergelijk

effect wordt door dezelfde respondenten nu ook verwacht (en gehoopt) van de WOO, die overheden ertoe gaat verplichten om hun informatiehuishouding op orde te hebben; dit volgt overigens ook duidelijk uit de observaties in het werkveld. De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat ook het werkveld verwacht dat de naleving van de Archiefwet is gebaat bij andere wetten, hetgeen veel zegt over de effectiviteit van de Archiefwet zelf om goed informatiebeheer te organiseren.

Zo bestaan er verschillende ontwikkelingen op technologisch, maatschappelijk en juridisch vlak die gevolgen (kunnen) hebben voor de Archiefwet en het archiefbestel. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat er momenteel gewerkt wordt aan een herziening van de Archiefwet. In het licht van het voorgaande is het interessant om, ter afsluiting van deze analyse, het voorlopige wetsontwerp – dat voorlag ter consultatie tijdens in de eindfase van dit onderzoek – en de ontstaanscontext van dit ontwerp op hoofdlijnen te bespreken, om te zien of dit ontwerp oplossingen biedt voor de gesignaleerde knelpunten, of hiermee digitaal informatiebeheer kan worden verbeterd in de toekomst en, vooral, welke stap dit voorstel vertegenwoordigt in de geschiedenis van Archiefwet die onderwerp is van deze analyse.

5.6.3 Naar een nieuwe Archiefwet

Tegen de achtergrond van de hierboven geschetste ontwikkelingen is het idee om te komen tot een nieuwe Archiefwet al jaren in zwang. De Kamerbrief 'Informatie op orde' uit 2005 benoemde de tekortkoming al heel duidelijk:

Hoewel de Archiefwet 1995 een bredere doelstelling heeft, wordt deze wet vooral als het domein van Cultuur gezien. De eerste Archiefwet, uit 1918, had met name een functie voor de bescherming en overbrenging van overheidsarchieven als cultureel erfgoed. Later werden meer eisen aan de ordening en toegankelijkheid van die overheidsinformatie gesteld. In de huidige archiefwet staat in diverse (uitvoerings-)voorschriften het 'te bewaren archief' centraal. Daardoor lijkt cultuurbehoud nog steeds het leidende motief. Dit stimuleert de verschillende overheidsorganisaties onvoldoende tot kwaliteitsbewaking en het invullen van de eigen verantwoordelijkheid. (Van der Laan & Pechtold, 2006, p.5)

Hoewel de staatssecretaris van OCW en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties op dat moment een volledige herziening van de Archiefwet nog niet nodig achtten, signaleerden zij al wel de noodzaak tot meer juridische samenhang:

Voor het beheren en openbaar maken van overheidsinformatie gelden verschillende wetten, zoals de Wet openbaarheid bestuur (Wob) en de Archiefwet 1995, met elk hun eigen regels. Meer samenhang in het wettelijke kader is noodzakelijk om op de langere termijn toegankelijkheid en beheer van actuele en historische verantwoordingsinformatie als één geheel te laten functioneren, zoals het kabinet voorstaat. We moeten de belangen van de samenleving vertalen in globale regels voor informatiebeheer van een elektronische overheid. [...] Meer juridische samenhang is relevant voor andere wetgeving die raakt aan overheidsinformatie. Bedoelde wetgeving is nu nogal versnipperd en wordt door belanghebbenden niet als een geheel ervaren. (Van der Laan & Pechtold, 2006, pp.6-7)

In het bovengenoemde rapport van de Raad voor Cultuur en de Raad voor Openbaar Bestuur uit 2008 werd de Archiefwet al als verouderd gezien, en werd de integratie van verschillende informatiewetten in één wet gezien als een oplossing, zij het dat de Raden van mening waren

[...] dat de ambitie te ver reikt om op korte termijn een integrale Informatiewet te realiseren. De Technische ontwikkeling gaat immers nog zo snel dat moet worden voorkomen dat de huidige stand van techniek leidend gaat worden voor nieuwe regelgeving. Aanbouwwetgeving in tranches lijkt hiervoor het aangewezen ontwikkelingstraject. (Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar Bestuur, 2008, p.17)

De ironie van de gecombineerde adviezen die de Raad voor Cultuur en de Raad voor Openbaar Bestuur de afgelopen decennia hebben uitgebracht is dat deze nu juist de tweeslachtigheid van het archiefbestel belichamen: de Raad voor Cultuur is immers gelieerd aan het ministerie van OCW en dus aan de kant van het archiefwezen, terwijl de Raad voor Openbaar Bestuur de minister van Binnenlandse Zaken adviseert en daarmee de archiefvormende kant bedient. De 'kloof' tussen archivariissen en informatieverzorgers vertaalt zich op deze manier door tot op het niveau van de centrale adviesraden, zo bleek tijdens de interviews.

De bewindslieden van OCW en BZK achtten het in 2009 echter opnieuw niet noodzakelijk om de Archiefwet te herzien, noch om te komen tot één Informatiewet, maar meenden binnen de kaders van de huidige wet de door de Raden gesignaleerde knelpunten op te kunnen lossen (Plasterk & Bijleveld-Schouten, 2009). In 2010 brak de Algemene Rekenkamer opnieuw een lans voor meer juridische

samenhang door de opmerkingen van de bewindslieden uit 2006 (soms woordelijk) te herhalen (Rekenkamer, 2010).

De Archiefvisie van het kabinet Rutte II uit 2011 ging een stap verder in de analyse van de gevolgen van digitalisering, onder de noemer van openbaarheid:

De overheid is ook onderdeel van de informatiesamenleving. Een open samenleving, waarin digitale informatie onmiddellijk beschikbaar is. In dat licht moeten wij ook opnieuw kijken naar openbaarheid en hergebruik. De meeste informatie kan eerder dan na 20 jaar voor iedereen beschikbaar zijn. Daarmee bewijst de overheid burgers een dienst. Het sterkt ook het vertrouwen dat burgers in de overheid mogen stellen. (Zijlstra & Donner, 2011, p.1)

De opgave werd als volgt gedefinieerd: ‘zorgen dat we overheidsinformatie duurzaam beheren en het begrip openbaarheid een eigentijdse invulling geven’. Deze Visie benoemde onder meer het feit dat digitale informatie niet meer fysiek hoeft te worden overgebracht, dat informatie ook al kort na afsluiting van een zaak of proces kan worden opgeslagen in een e-Depot al naar gelang het type organisatie en het type informatie, en dat overheidsorganen ook zelf kunnen gaan beschikken over voorzieningen als e-Depots. De toenmalige bewindslieden hielden nog wel vast aan de archiefwettelijke overbrengingstermijn van twintig jaar en achtten het, in navolging van het advies van de Raad voor Cultuur en de Raad voor Openbaar Bestuur, wederom nog te vroeg voor een ‘informatiewet’; in plaats daarvan stond hun een modernisering in kleine stappen voor ogen. De Archiefvisie uit 2011 is sindsdien leidend gebleven voor beleidsontwikkeling en aanpassing van de wetgeving op het gebied van archieven (Slob, 2019).

Al deze ideeën hebben in 2019 geleid tot een nieuw wetsontwerp ter herziening van de Archiefwet 1995. Hoewel er dus al jaren hiervoor discussie was over dit onderwerp, en de herziening niet eens een doel is van het huidige kabinet (respondenten wezen er tijdens interviews op dat het onderwerp archieven niet voorkomt in het Regeerakkoord, noch in één van de verkiezingsprogramma’s van de huidige coalitiepartijen), was er toch een *window of opportunity*. De huidige minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, Slob, was in zijn vorige functie directeur van één van de Regionale Historische Centra, en daardoor goed bekend met het onderwerp archivering (Linders, 2018). Het was één van zijn partijgenoten (het Kamerlid Segers) die in 2016 een (naar het oordeel van verschillende respondenten door de huidige bewindspersoon ingestoken) motie indiende naar aanleiding van de politieke incidenten rondom de zaak Cees H. De motie benoemt de volgende punten:

constaterende dat het informatiebeheer in de zaak Cees H. niet op orde was;

overwegende dat de huidige Archiefwet met onder meer een overbrengingstermijn van twintig jaar niet meer aansluit bij de huidige ontwikkelingen;

verzoekt de regering, nog dit kalenderjaar uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het rapport van de Erfgoedinspectie over de zaak Cees H.;

verzoekt de regering tevens, de huidige Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen; (Segers, 2016.)

Met het aannemen van deze motie, die zich beroept op niet nader gedefinieerde ‘ontwikkelingen’ en op de ‘eisen van transparantie’, verplichtte de regering zich om de overbrengingstermijn drastisch te verkorten. Er werd vervolgens een impactanalyse van deze verkorting uitgevoerd (Panteia, 2017), maar de uitvoering van de motie moest worden overgelaten een volgend kabinet, dat aantrad na de verkiezingen van 2017. Toen Slob plaatsnam in dit kabinet, ontstond de ideale gelegenheid om de door hem ingefluisterde motie zelf uit te voeren. Hij werd daartoe op eigen verzoek minister voor onderwijs en media, *inclusief* archiefbeleid. Hiermee waren de politieke voorwaarden geschapen om te komen tot een nieuwe Archiefwet. Sterker nog: respondenten wijzen erop dat, in tegenstelling tot eerdere herzieningen, het initiatief deze keer uitgegaan is van de politiek en niet van het archiefveld (de beperkte betrokkenheid van KVAN/BRAIN contrasteert inderdaad met de activiteit van de vereniging bij eerdere herzieningen) of de ambtenarij, en dat het anders nog jaren had kunnen duren voor er een nieuwe wet was gekomen.

De herziening is van gestart gegaan met een brief van de minister, waarin hij zijn visie geeft op de noodzaak tot aanpassing van de Archiefwet. Goed archiefbeheer wordt hierin gekenschetst als een basisvoorwaarde voor de overheid: ‘betrouwbaarheid en openbaarheid van informatie vormen [...] een belangrijk fundament van onze rechtstaat’ (Slob, 2018, p.2). De in de motie gevraagde verkorting van de overbrengingstermijn dient de archiefvormer te ontlasten, maar moet archiefvormers daarnaast stimuleren om hun informatie goed te beheren:

De huidige archiefwettelijke termijn van 20 jaar om archieven over te brengen zie ik [...] als een onvoldoende prikkel om het archiefbeheer tijdig op orde te brengen. Een substantiële verkorting

of halvering ten opzichte van de huidige termijn van overbrenging daarentegen zal archiefvormers eerder doordringen van de noodzaak tot goed archiefbeheer en tijdige voorbereiding. Het overbrengen van te bewaren archiefmateriaal werkt als een belangrijk scharnierpunt in het totale proces van informatiebeheer. Laat of nalatig beheer van informatie kost tijd, geld, vergroot het risico van dataverlies en het maken van fouten en doet afbreuk aan het publieke vertrouwen. Met het eerder overbrengen naar het archief komt de informatie die blijvend te bewaren is ook eerder terecht in een bijzondere, gespecialiseerde omgeving, onder duurzaam beheer. (Slob, 2018, p.9)

Respondenten hebben aangegeven dat de herziening in 2018 en 2019 is voorbereid door een ambtelijke werkgroep van OCW waarin ook de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, de koepelorganisaties van gemeentes, provincies en waterschappen en het Nationaal Archief zijn vertegenwoordigd. KVAN/BRAIN en de KNVI zijn op de hoogte gehouden, en hebben na aandringen (KVAN/BRAIN, 2018) inbreng kunnen geven (ook al in een eerder stadium; cf. KVAN/BRAIN, 2017), maar hebben niet meegeschreven. Aan de OD-kant werd openlijk getwijfeld aan het nut en bestaansrecht van een (nieuwe) Archiefwet (redactie OD, 2019). Er lagen veel eisen en wensen op tafel, waaronder het schrappen van het beginsel van overbrenging, en, wederom, het idee om te komen tot één informatiewet. Dit was ook de wens van de betrokkenen, inclusief de archiefwereld en archiefvormers, maar hiervoor bleek volgens respondenten geen politiek draagvlak en het bleek bestuurlijk te lastig omdat de Archiefwet een aangelegenheid is van het ministerie van OCW waar het ministerie BZK zich liever niet mee bemoeit. Daarnaast was de WOO een initiatiefwet die lastig was op te nemen in een andere wet, waarmee politieke belangen gemoeid waren, en die al in een te ver gevorderd stadium was in de Eerste Kamer om terug te nemen. Integratie van de AVG was helemaal ondoenlijk volgens respondenten, omdat dat geen wet is maar een Europese verordening. Uiteindelijk is het project om deze redenen verkleind en is gekozen voor een nieuwe Archiefwet met verkorting van de bestaande overbrengingstermijn en, waar mogelijk, integratie met andere informatiewetten. De voorbereiding van het wetsvoorstel liep in 2019 de nodige vertraging op, omdat de juristen van OCW nodig waren bij andere prioriteiten – hetgeen volgens respondenten veel zegt over de status van der Archiefwet ent onderwerp archivering – maar kwam gereed in het najaar van 2019 en heeft tijdens dit onderzoek ter consultatie voorgelegd.

De Archiefwet krijgt in dit ontwerp een nieuwe indeling:

- Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen
- Hoofdstuk 2. Verantwoordelijke overheidsorganen
- Hoofdstuk 3. Beheer
- Hoofdstuk 4. Selectie, vernietiging en overbrenging
- Hoofdstuk 5. Archiefdiensten en archivariissen
- Hoofdstuk 6. Openbaar en beperkt openbaar archief
- Hoofdstuk 7. Toegang tot overgebracht archief
- Hoofdstuk 8. Bijzondere bepalingen beheer overgebracht archief
- Hoofdstuk 9. Toezicht en handhaving
- Hoofdstuk 10. Overgangs- en slotbepalingen

De wet is niet meer, zoals in de Archiefwet 1995, 'ingedeeld op basis van de bestuurslaag, waaruit documenten afkomstig zijn, maar zoveel mogelijk aan de hand van de 'levensloop' van documenten' om 'de inzichtelijkheid van de wet te vergroten' (Slob, 2019, p.29). In feite werd deze 'stroom' van de informatie, zoals hierboven is beschreven, ook al gevolgd in de Archiefwet 1962 en de Archiefwet 1995, maar is deze nu tot in de indeling van de hoofdstukken zelf doorgedrongen.

Opvallend is dat in hoofdstuk 1 – zoals vaak het meest 'programmatische' onderdeel van de wet waarin de achtergrond en tijdsgeest goed tot uiting komen – twee nieuwe onderdelen zijn opgenomen: de afbakening ten opzichte van andere wetten (Wob, Wet hergebruik overheidsinformatie en AVG) (art. 1.2, feitelijk het eerste inhoudelijke artikel na de definities uit art. 1.1) en de belangen die zijn gediend met goede archivering (art. 1.3). Deze belang worden als volgt verwoord:

Een overheidsorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden die voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens deze wet rekening met de waarde van documenten en de daarin opgenomen gegevens:

- a. voor de uitvoering van de publieke taken van het betreffende overheidsorgaan of de publieke taken van andere overheidsorganen, alsook voor het afleggen van verantwoording daarover;
- b. voor eenieder bij het kennismaken van en het uitoefenen van rechten en plichten;
- c. voor onderzoek; en
- d. als bestanddeel van het cultureel erfgoed

Deze belangen waren tot dusverre alleen tot uiting gekomen in de lagere archiefregelgeving, maar zijn nu 'direct opgenomen in artikel 1.3 van dit wetsvoorstel, als centraal ijkpunt voor de wijze waarop een verantwoordelijk overheidsorgaan met zijn documenten dient om te gaan' (Slob, 2019, p.30).

Het wetsvoorstel voegt aan de bestaande verplichting voor overheidsorganen om hun archief in 'goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren' de verplichting toe om hiervoor 'passende maatregelen' te treffen (art. 3.1). Deze toevoeging is geïntroduceerd met het oog op de digitalisering van overheidsorganisaties en de daarmee gepaarde gaande uitbreiding van mogelijkheden om informatie te creëren, te delen en op te slaan en beoogt archiefvormers een handvat te geven om een risicoanalyse te maken van hun situatie (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2019).

Op terminologisch vlak beoogt het voorstel meer helderheid en leesbaarheid te creëren door een aantal termen aan te passen. De vervanging van de term 'archiefbescheiden' door 'documenten' en van de term 'zorgdrager' door 'verantwoordelijk overheidsorgaan' springen hierbij het meest in het oog.

De overbrengingstermijn wordt, in antwoord op de motie-Segers, teruggebracht naar tien jaar (korter was volgens respondenten politiek niet haalbaar, omdat een periode van twee opeenvolgende kabinetten al acht jaar omspannt en dan het risico zou ontstaan dat documenten van of over zittende bewindspersonen openbaar zouden worden gemaakt). Verder introduceert het voorstel, tegen de achtergrond van digitalisering, de mogelijkheid tot het 'bewaren aan de bron' van overheidsinformatie door middel van een ontheffing van de overbrengingsverplichting voor een specifieke categorie archiefvormers (uitvoeringsorganisaties met grote datasets of specifieke informatietypen als het KNMI, het CBS en het Kadaster). De diploma-eis voor archivariissen komt te vervallen, maar er blijven functie-eisen bestaan voor de archieffunctionaris. Decentrale besturen als gemeenten worden met het voorstel verplicht om ten behoeve van adequaat informatiebeheer (eventueel gezamenlijk) een archivaris aan te wijzen.

Tenslotte valt op dat de Archiefwet in het voorstel tot op zekere hoogte wordt geïntegreerd met de Wob. Dat gebeurt door het gebruik van de term 'documenten', die uit de Wob afkomstig is, maar ook door de overname van de gronden uit de Wob waarop openbaarheid beperkt kan worden. Andersom is overigens het principe 'goede, geordende en toegankelijke staat' overgenomen in het wetsvoorstel WOO. Een ander voorbeeld van de invloed van andere informatiewetten op dit voorstel is de vergelijking die wordt gemaakt tussen de 'archivaris nieuwe stijl' en de Functionaris Gegevensbescherming (FG) onder de AVG.

Al met al is dit wetsvoorstel een interessante poging om de Archiefwet leesbaarder, begrijpelijker en gebruiksvriendelijker te maken. Het discours over archiefbescheiden is ingeruild voor een hedendaagse visie op overheidsinformatie, ongeacht in welke organisatie of levensfase deze informatie zich bevindt. Daarbij wordt het domein van de Archiefwet weer verder opgerekt richting de archiefvormende kant van het bestel. Er wordt een poging gedaan om nog verder in te grijpen bij de archiefvormer door nu ook 'passende maatregelen' af te dwingen en er wordt een appel gedaan op archiefvormers door hen verantwoordelijk te stellen voor alle belangen – van administratie tot en met erfgoed – die met adequaat archiefbeheer gediend zijn. Daarmee wordt een poging gedaan om binnen de kaders en beperkte mogelijkheden van de Archiefwet het *records continuum* zo goed mogelijk te borgen. Daartoe wordt de overbrengingstermijn gehalveerd en zelfs de integratie gezocht met het openbaarheidsregime dat geldt vóór overbrenging, namelijk dat van de Wob.

Openbaarheid onder de Archiefwet en openbaarheid onder de Wob worden daarbij bijna hetzelfde en het valt op dat archivering hierbij vooral – in antwoord op de motie-Segers en met in het achterhoofd het incident rond de zaak Cees H. – ten dienste staat van openbaarheid, transparantie en verantwoording, zoals de minister in een interview ook heeft aangegeven (Linders, 2018). De Archiefwet 'schept [...] de voorwaarden dat de overheid zich tegenover burgers en het parlement kan verantwoorden over haar handelen.' (Slob, 2019, p.17). Dit doel van de wet is direct gekoppeld aan de digitalisering van de overheid: 'Deze digitalisering gaat gelijk op met meer openbaarheid en toegang tot overheidsinformatie voor burgers en bedrijven.' (Slob, 2019, p.16) en 'ook de verwachting dat de overheid open en transparant communiceert met haar burgers stelt eisen aan de wijze waarop de overheid haar informatiebeheer heeft georganiseerd' (Slob, 2019, p.29).

Daarmee is dit voorstel ook een poging om scheiding tussen archiefvormer en archivaris te overbruggen door transparantie, openbaarheid en verantwoording te benoemen als een gemeenschappelijk belang, een belang dat dus ook voor overheidsorganisaties zelf geldt. Immers,

Dat denken in twee gescheiden domeinen komt men ook tegen bij overheidsorganisaties waar de neiging bestaat de problematiek rond langdurige bewaring van digitale informatie bij archiefdiensten te leggen en niet als een eigen probleem te ervaren. Het bewustzijn op dit terrein binnen overheidsorganisaties, zeker bij het management, is *sowieso* een punt van aandacht. De waan en zorgen van elke dag staan op de voorgrond, lange termijn denken is nauwelijks aan de orde. Het eigen belang daarin wordt bovendien niet zo gezien. Om daaruit te komen moet gezocht

worden naar een gemeenschappelijke noemer. Die kan gevonden worden in zaken als verantwoording, kennismanagement of kwaliteitszorg. (Hofman, 1999, p.215).

Meer dan ooit is de Archiefwet in dit voorstel dus een wet die gaat over 'modern archief' in de zin van álle overheidsinformatie, vanaf het moment van creatie, en niet meer alleen over erfgoed. Daarvoor worden vanuit het perspectief van de archiefwereld ook 'offers' gebracht, zoals het vervallen van het diploma-vereiste, die de ooit zo herkenbare beroepsgroep diffuser kan gaan maken (een vorm van de-institutionalisering die al langer gaande is; cf. Thomassen, 2010), en de introductie van de term 'document', die archieftechnisch problematisch is en op (herhaaldelijk geobserveerd) onbegrip stuit in de sector. Er is dus een omslag gemaakt in het denken ten opzichte van de Archiefwet 1995. De grenzen van de Archiefwet worden daarbij, ten dienste van de digitalisering én van de politieke actualiteit, tot het uiterste gerekend en voor zover mogelijk zonder er – tot ongenoegen van zowel de KVAN/BRAIN (KVAN/BRAIN, 2020) als de specialisten informatiebeheer van de KNVI (KNVI, 2020) – een algehele informatiewet van te maken.

Zo blijft ook dit voorstel binnen de bestaande kaders voortbouwen op de voorgaande Archiefwetten en laat het daarmee een grote padafhankelijkheid zien. Een aantal van de knelpunten die hierboven gesignaleerd zijn, worden schijnbaar opgepakt met de mogelijkheid tot 'bewaren bij de bron', die een stap betekent richting een meer 'post-custodiale' archiefopvatting, met de integratie van andere wetten, met aangescherpte verplichtingen voor archiefvormers en met een gebruiksvriendelijke wetstekst voor diezelfde categorie. De belangrijkste pijlers van de wet en het bestel blijven echter gewoon bestaan. Het principe van overbrenging blijft het uitgangspunt: 'Overbrenging naar het openbaar archief vormt een scharnierpunt en in zekere zin een aanjager in het informatiebeheer [...]' en 'het verkorten van de termijn van overbrengen vormt daarbij een prikkel om het archief vroegtijdig op orde te brengen' (Slob, 2019, p.34). Net als bij eerdere herzieningen wordt ook nu de Archiefwet, die nog steeds het regime vormt voor de fase ná overbrenging, weer gebruikt om de fase vóór overbrenging te beïnvloeden. Hiermee blijft de oude 'kloof' tussen archiefvormers en archiefdiensten bestaan, ook al gaat het voorstel bijna meer over de fase vóór overbrenging dan erna. Daarmee wordt ook de, door de overbrengingstermijn geïnstitutionaliseerde, achterstand van archiefbelangen – die vanuit de archiefvormer gezien pas beginnen aan het einde van de periode van tien jaar, die daarmee net als nu *de facto* de streefdatum voor het ordenen van archief kan blijven vormen – niet fundamenteel veranderd. Bovendien verandert de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden, ook op ministerieel niveau tussen OCW en BZK, niet.

Daarvoor is een ander type wet, mogelijk een informatiewet, nodig. Onder de schijn van een informatiewet blijft de Archiefwet ook met dit voorstel in essentie nog een 'cultuurwet':

De Archiefwet geeft een algemeen kader voor het informatiebeheer van overheidsorganen met als belangrijkste doel dat belangrijke overheidsinformatie behouden, vindbaar en toegankelijk blijft voor huidige en toekomstige generaties. Daarmee waarborgt de Archiefwet het behoud van archieven als bestanddeel van het Nederlands cultureel erfgoed, maar schept deze ook de voorwaarden dat de overheid zich tegenover burgers en het parlement kan verantwoorden over haar handelen. (Slob, 2019, p.17)

Beide onderdelen uit bovenstaand citaat – erfgoed en verantwoording – zijn in naam doel van de Archiefwet, maar alleen de eerste van deze twee is de verantwoordelijkheid van OCW, uit wiens koker de wet komt, terwijl de tweede, die juist de grootste uitdaging vormt, niet echt belegd is op bestuurlijk niveau.

5.6.4 Samenvatting

De periode 1991-heden is een tweeluik. In de jaren '90 ontstaat door nieuw cultuurbeleid, door een groeiende overheid met een toenemende hoeveelheid archief, door maatschappelijke ontwikkelingen (zoals toenemende vrije tijd, een verhoogd opleidingsniveau en publieksinteresse in geschiedenis) en door de prille digitalisering van de overheid de behoefte aan een nieuwe Archiefwet. Bij de voorbereiding van de Archiefwet 1995 komen voor het eerst ook andere, verwante 'informatiewetten' in beeld, zoals de Wob en de Wbp. De Archiefwet 1995 versterkt weliswaar de invloed van het archiefwezen op de archiefvorming door de verkorting van de overbrengingstermijn en een aanscherping van de eisen rondom archiefvorming, maar is niet meer dan een eerste voorzichtig stapje in de richting van een nieuwe definitie van de Archiefwet voor het digitale tijdperk en bevestigt vooral de padafhankelijkheid van de institutie.

Vanaf eind jaren '90 neemt digitalisering een vlucht. Dat heeft veel invloed op de informatiehuishouding van overheden. De traditionele informatiestromen worden verlegd van de DIV-afdelingen naar de ambtenaren zelf. Tegelijkertijd neemt de hoeveelheid en de veelsoortigheid van informatie explosief toe. Deze ongelukkige combinatie leidt tot verschillende incidenten, veel rapporten en een serie programma's bij de (Rijks)overheid om de problemen het hoofd te bieden en de gevolgen voor het archiefbestel te doorgronden. Het idee om te komen tot een nieuwe Archiefwet is er al aan het begin van de jaren '2000, maar deze ontwikkeling komt pas in een stroomversnelling na het politieke incident rondom de zaak Cees H. en, in mindere mate, de ramp met de MH17. Tegelijkertijd dragen

verwante informatiewetten als de Wob en de AVG bij aan de bewustwording van het belang van goed informatiebeheer, in het belang van de nieuwe Archiefwet. In het voorliggende wetsvoorstel lijken de grenzen van de Archiefwet te worden opgerekt tot het uiterste om de digitale archiefvorming bij archiefvormers te kunnen beïnvloeden en archivering ‘by design’ te kunnen realiseren met samenwerking tussen de archivaris en de informatiebeheerder aan de overheidskant. Dit alles gebeurt onder het motto van transparantie, openbaarheid en verantwoording, en hierbij wordt maximaal de integratie met andere wetten opgezocht. Tegelijkertijd worden met dit voorstel de oude structuren niet veranderd. Het principe van overbrenging wordt gehandhaafd, net als de bijbehorende afbakening van verantwoordelijkheden en van één informatiewet is het niet gekomen. Daarmee is dit voorstel eigenlijk een herhaling van zetten ten opzichte van 1995. De (herhaaldelijk geobserveerde en in de interviews uitgesproken) verwachting van de sector is dan ook dat deze nieuwe wet vooral een tussenstap zal zijn naar een volgende wet en, wellicht, een ander bestel, die mogelijk al over 4 of 5 jaar nodig kunnen blijken te zijn. Een belangrijke reden hiervoor is dat er nog nauwelijks digitaal archief is overgebracht naar archiefinstellingen, gezien de huidige overbrengingstermijn van twintig jaar: in het jaar 2000 werkten de meeste overheden nog niet digitaal, en wat er is aan digitaal materiaal is soms alleen een kopie van de papieren originelen die als te bewaren archiefstukken moeten worden overgebracht. Het tweeluik uit de periode 1991-heden zou dus een drieluik kunnen worden.

Vanuit theoretisch perspectief is het dan ook de vraag of de periode 1991 tot heden kan worden beschouwd als een *critical juncture*. In de voorgaande *junction* van de jaren 50 en 60 van de twintigste eeuw stond het archiefwezen voor de principiële keuze om zich met moderne archieven te bemoeien of niet. Het bevestigende antwoord op die vraag werd vastgelegd in de Archiefwet 1962. Het is verleidelijk om in de hierop volgende periode opnieuw een kritiek moment te zien met de principiële vraag of de archiefwereld zich ook met digitaal archief moet bezighouden of niet. Het antwoord op die vraag was echter al gegeven in 1962. Er is dan ook weinig discussie geweest in de archiefwereld over deze vraag, die al vanaf de jaren '70 opkwam, en een *counterfactual* is in dit geval niet aan te wijzen. Weliswaar blijft digitalisering ook vandaag de dag – getuige observaties – voor veel mensen in het archiefwezen nog een onbekend terrein – een zekere weemoed naar vroeger tijden kan de archivaris niet ontzegd worden – maar een nieuwe ‘tweesprong’ zoals in de jaren '60 (Hokke, 2010) heeft zich niet afgetekend. Vooral nog wordt het pad dat is ingeslagen in de jaren '60 verder gevolgd.

Wel is door de voortgeschreden digitalisering dat pad steeds iets verder opgeschoven. Digitale archiefvorming vereist dat het archiefwezen nog dichter op de archiefvormer komt te zitten. De verkorting

van overbrengingstermijn van vijftig naar twintig naar tien jaar is daarvoor tekenend. Waar in 1962 nog werd gesteld dat de archivaris niet wil ingrijpen in de ordening bij de archiefvormer is dat punt anno 2020 een gepasseerd station: het nieuwe adagium is *archiving by design*, waarbij de archivaris zijn invloed juist moet laten gelden nog vóór de creatie van archiefmateriaal, namelijk bij de inrichting van de systemen die dat materiaal gaan voortbrengen en beheren. Dat betekent ook dat archivariissen en records managers of DIV-medewerkers steeds nauwer moeten gaan samenwerken.

Deze opschuiving is deels ook terminologisch en daarmee *framing*. In het nieuwste voorstel wordt de Archiefwet gepresenteerd als een instrument voor een betrouwbare, transparante en open overheid in alle fasen van de levenscyclus van overheidsinformatie. Daarmee is een verdergaande poging tot herinterpretatie van de Archiefwet als bestaande institutie gaande die overeenkomt met wat Mahoney en Thelen (2010) in hun theorie over geleidelijke verandering *conversion* noemen: het herinterpreteren van bestaande instituties om ze een nieuw doel te geven.

Daarbij blijven de structuren van de wet van 1962 in deze periode ook anno 2019 op hun plaats. Het principe van overbrenging blijft bestaan, en daarmee de afbakening van verantwoordelijkheden tussen archiefwezen en archiefvormer en tussen de ministeries van OCW en BZK op Rijksniveau. Uit het feit dat de verkorting van de overbrengingstermijn wordt gezien als prikkel voor goed informatiebeheer, blijkt dat er nog steeds wordt gedacht vanuit het archiefwezen achter in naar de archiefvormer voor in de keten en niet andersom. Terwijl in 1962 onder ogenschijnlijke continuïteit iets structureel veranderde, blijft in de periode vanaf 1991 tot heden onder ogenschijnlijke verandering iets structureel hetzelfde.

Wel is het de vraag geworden hoe lang deze padafhankelijkheid kan blijven voortduren. Het nieuwe wetsvoorstel bevat enkele elementen, zoals de ontheffing van overbrenging en het ontstaan van archiefdepots op verschillende plekken, die heel voorzichtig de deur openzetten naar een andere verdeling van verantwoordelijkheden. De grenzen van de Archiefwet lijken met dit voorstel tot het uiterste opgerekt te worden, zodat bij een volgende stap integratie van in ieder geval de Wob en de Archiefwet bijna onontkoombaar lijkt. Volgens respondenten komt de nieuwe wet dan ook, ironisch genoeg, juist te vroeg: door de lange huidige overbrengingstermijn is er immers nog nauwelijks digitaal archief overgebracht. Wanneer dat verandert en de uitstroom van digitaal archief bij archiefvormers en de instroom daarvan bij archiefinstellingen echt op gang begin te komen, kan de situatie er anders uit komen te zien.

Daarmee is de periode 1991-heden vooralsnog geen afgeronde *critical juncture*: het institutionele pad is niet verlegd. Wel is het mogelijk dat de Archiefwet zich momenteel midden in een *junction* bevindt, die, wellicht met een nieuwe Archief- of Informatiewet en een nieuwe inrichting van het bestel, op afzienbare termijn afgerond wordt. Dat zal de toekomst echter uit moeten wijzen.

5.7 Conclusie

5.7.1 Eén pad, vier *junctions*

Aan het eind van deze analyse van ruim twee eeuwen archiefbeleid kan deelvraag 2 worden beantwoord.

Deze luidt als volgt:

In welke mate doen deze concepten zich voor in de onderzoeksdata (achtergronddocumentatie, interviews, observaties)?

- a. Op welke momenten in de tijd doen zij zich voor?*
- b. Welke factoren spelen op deze momenten een rol?*
- c. Hoe verhouden deze factoren zich tot elkaar?*
- d. Wat zijn verschillen en overeenkomsten in de factoren die op de verschillende momenten een rol spelen?*

De theoretische concepten die voor dit onderzoek zijn gebruikt – *critical junctions* als hoofdconcept, met daarnaast padafhankelijkheid en geleidelijke verandering – komen op uiteenlopende manieren en momenten voor in de onderzoeksdata. De ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet laat allereerst een sterke mate van padafhankelijkheid zien: de eerste Archiefwet van 1918 codificeert de archiefpraktijk uit de negentiende eeuw en blijft tot op de dag van vandaag bepalend voor de reikwijdte van de Archiefwet en de organisatie van de archiefketen van vorming tot beheer voor de eeuwigheid. De Archiefwet betoont zich daarmee een zeer stabiele institutie. De veranderingen die wel optreden vertonen, hoewel ze ingrijpend zijn voor de reikwijdte van de Archiefwet en voor de organisatie van de archiefwereld, een vrij grote mate van geleidelijkheid; het gaat in feite om herinterpretaties van de bestaande wettelijke en organisatorische kaders die vaak enkele decennia beslaan. Padafhankelijkheid en geleidelijke verandering zijn daarmee constanten in de hele geschiedenis van de Archiefwet.

De toepassing van het concept *critical juncture* – aan de hand van het ‘stappenplan’ van Capoccia (2015) – op de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet maakt het niettemin mogelijk om vier momenten in de tijd te selecteren die op grond van hun kenmerken gekwalificeerd kunnen worden als *critical juncture*:

1. het ontstaan van het archiefwezen in de periode 1800-1814;
2. de fase van institutionalisering tussen 1891 en de Archiefwet 1918;

3. de periode na de oorlog (1946) tot de Archiefwet 1962 en
4. de *digital turn* vanaf 1991 tot heden.

Daarbij geven de ontwikkelingen in de laatstgenoemde periode aanleiding te denken dat het hier gaat om een voorlopig niet afgeronde *junction*.

In antwoord op subvraag a kan zodoende worden geconcludeerd dat de concepten van padafhankelijkheid en geleidelijke verandering te detecteren zijn in gehele ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet, maar dat er daarnaast, voor wat betreft het hoofdconcept van dit onderzoek, vier *critical junctures* te identificeren zijn in deze zelfde geschiedenis. In antwoord op de overige drie subvragen wordt daarom hieronder – op volgorde van de betreffende subvraag – beschreven welke factoren bij deze *junctions* een rol spelen en hoe deze zich tot elkaar verhouden, zonder daarbij de padafhankelijkheid en geleidelijk uit het oog te verliezen.

5.7.2 Maatschappelijke, politieke, juridische en technische factoren

Op moment 1 staan we aan het begin van het archiefwezen in Nederland en Europa. Het onderwerp archief is op dat moment een liefhebberij van geleerden uit de hogere klassen en wordt belangrijk onder invloed van de maatschappelijke interesse voor geschiedenis. Verwaarloosde archieven uit het ancien régime dienen te worden veiliggesteld en openbaar bestudeerd te kunnen worden in het belang van de vaderlandse geschiedschrijving. Wel vereist het de inzet van invloedrijke individuen als Van Royen en Van Wijn om het onderwerp echt op de agenda te krijgen. Het onderwerp archieven wordt ook belangrijk onder invloed van de natievorming die in deze periode plaatsvindt. Deze twee factoren, cultuurbeleid en politiek, versterken elkaar. Daarbij komt een zeker streven naar centralisatie naar Frans voorbeeld om de hoek kijken. De natievorming met een centrale overheid omvat op cultureel gebied de vestiging van nationale instituten als een Bibliotheek, een Museum en een Academie voor kunst en wetenschap. Een nationaal Archief hoort ook in dit rijtje thuis. Hoewel het streven naar centralisatie in de Nederlandse context maar deels succes heeft, ontstaat er wel degelijk een Rijksarchief in Den Haag in 1814.

Op moment 2 worden de structuren die zich in de negentiende eeuw hebben gevormd, geïnstitutionaliseerd. Archivarissen vormen een beroepsgroep met de oprichting van de VAN in 1891, krijgen hun eigen blad, hun eigen methode (de *Handleiding*) en hun eigen ‘regeling van het archiefwezen’, de Archiefwet 1918. Met name de zorg voor gemeentelijke archieven, die tot dusverre weinig aandacht hadden gekregen, wordt hiermee beter geregeld en om dit voor elkaar te krijgen, worden allerhande incidenten gerapporteerd. Opnieuw is de inzet van individuen hierbij belangrijk. In deze periode gaat het

dan om personen als rijksarchivarissen Bakhuizen van den Brink en Van Riemsdijk en het hoofd van de afdeling Kunst en Wetenschappen van Binnenlandse Zaken, De Stuers. Met de zorg voor gemeentelijke archieven komt ook de vraag rondom de centralisatie van het archiefwezen uit de vorige periode weer op, maar hierover wordt een compromis gevonden. Het resultaat is de codificering van het klassieke, 'custodiale' idee van archief als oud archief van (veelal) vóór de Franse Revolutie, dat dient te worden overgebracht naar een speciaal hiervoor uitgeruste archiefbewaarplaats. Op grond hiervan krijgt het principe van overbrenging een plaats in de Archiefwet. De achterliggende ideeën zijn daarmee niet heel erg anders dan in de voorgaande *critical juncture*. Archief blijft vooral een geschiedkundige aangelegenheid en openbaarheid dient de geschiedschrijving. Wel begint in deze periode de gedachtevorming over modern archief, mede onder invloed van de zorgelijke situatie binnen gemeenten, al voorzichtig op gang te komen.

Op moment 3 bereikt die gedachtevorming een hoogtepunt en leidt zij tot het verleggen van het institutionele pad dat het archiefwezen tot dan toe bewandeld had. In de naoorlogse jaren '50 en '60 groeit de overheid snel en hoopt het archief zich op bij overheidsorganisaties, waar bovendien de registratuurafdelingen floreren. Dit leidt tot druk op het archiefwezen en op de archivarissen, die nu concurrentie ondervinden van de archiefvormende kant met zijn eigen archiefmethode en belangenbehartiging. De archiefwereld staat voor een keus, en kiest onder invloed van individuen als Panhuysen en Graswinckel voor de vlucht naar voren richting het moderne archief en de archiefvormende fase. Dit wordt bekrachtigd met de nieuwe wet van 1962, die na veel strijd en tijd tot stand komt. Deze wet gaat voor het eerst uit van de hele archiefketen vanaf archiefvorming tot en met statisch archief, stelt regels omtrent archiefbeheer bij overheden en verplicht hen tot overbrenging na vijftig jaar. Waar in de voorgaande periode geschiedkundige overwegingen de boventoon voerden in de archiefwereld, wordt in deze periode daarmee juist getracht om los te komen van deze oorspronkelijke insteek. Net als in de voorgaande perioden is er weinig politieke belangstelling voor archieven en komt het aan op de behendigheid van individuen en hun persoonlijke contacten op bestuurlijk niveau om regelgeving te organiseren. Bijkomend obstakel is dat de Archiefwet is overgegaan op het departement voor Cultuur en niet meer onder Binnenlandse Zaken valt, waardoor de tegenstelling tussen archivarissen en archiefvormers ook op bestuurlijk niveau geformaliseerd wordt.

In periode 4, tenslotte, wordt de route uit de jaren '60 verder gevolgd. De Archiefwet 1995 komt tot stand tegen de maatschappelijke achtergrond van de verdere groei van (overheids)archieven, de toenemende belangstelling voor en vraag naar archieven bij een breder publiek en de ontwikkelingen op het gebied van wat toen nog 'machineleesbare gegevens' werden genoemd. De wet vereist jarenlange

voorbereiding, waarin ook de spanningen tussen archivariissen en documentaire informatieverzorgers weer oplopen, verkort de overbrengingstermijn naar twintig jaar en scherpt de verplichtingen voor archiefvormers aan, maar was uiteindelijk een kleine stap vooruit ten opzichte van de wet van 1962. Voor het eerst werd de afbakening van de Archiefwet ten opzichte van andere informatiewetten zoals de Wob en de Wbp een onderwerp van discussie, maar waar sommigen, vooral aan de kant van de archiefvormers, hadden gepleit voor één informatiewet, kwam die er vooralsnog niet. Op de achtergrond speelde mee dat de Archiefwet in deze periode weer explicieter werd ingebed in het bredere cultuurbeleid van staatssecretaris Van der Ploeg. Zo bleef de Archiefwet 1995 in de ogen van velen wederom een 'cultuurwet', die het *records continuum*-denken, dat in deze periode ontstond binnen de archiefwetenschap, niet kon waarmaken.

Hoewel de relatie tussen archieven en het cultuurbeleid ook na de jaren '90 van belang blijft, zorgt met name de digitale ontwikkeling van de overheid ervoor dat begin jaren '2000 de vraag naar een nieuwe Archiefwet ontstaat. De voortschrijdende digitalisering brengt vele incidenten, rapporten en programma's en projecten met zich mee die het onderwerp informatiebeheer in de schijnwerpers brengen. Dat geldt ook voor aanpalende wetten als de AVG en de Wob. Deze hadden begin jaren '90 al een rol gespeeld bij de totstandkoming van de Archiefwet 1995, maar zijn recent, of worden momenteel, herzien. Er was echter een *window of opportunity* voor nodig om een nieuwe Archiefwet te ontwerpen. Die kwam met het aantreden van de oud-directeur van een Regionaal Historisch Centrum als minister voor (onder andere) archiefbeleid in 2018. Hierbij kwam opnieuw de vraag naar een 'informatiewet' op vanuit de sector, zowel van de kant van archiefvormers als archivariissen, maar bleek dit ook nu geen haalbare kaart. Met het recent – door andere politieke prioriteiten met enige vertraging – gepubliceerde wetsvoorstel wordt het belang van archieven sterk gezocht in openbaarheid en verantwoording van de overheid en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij aanpalende wetten en bij het *records continuum* denken. Toch gaat ook dit voorstel in essentie verder op de ingeslagen weg, zonder radicale nieuwe keuzes te maken. Periode 4 kan dan ook niet worden gezien als een afgesloten *junction*, maar hooguit als een *junction* in ontwikkeling die mogelijk pas over een aantal jaren wordt afgerond, wellicht met een nieuwe wet.

Bij iedere *junction* in de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet speelt zodoende een andere combinatie van maatschappelijke, politieke, juridische, technische en inhoudelijke factoren een rol. Onderstaande tabel biedt een vereenvoudigde weergave van de hierboven genoemde factoren (waarbij X staat voor een hoofdfactor en x voor een nevenfactor). Hoewel er één en ander valt af te dingen op de gekozen indeling naar factoren (die niet allemaal van dezelfde orde zijn en elkaar soms overlappen), maakt

dit overzicht in één oogopslag duidelijk wat de belangrijkste factoren en de overeenkomsten en verschillen tussen de 4 *junctions* zijn:

Factoren	Juncture 1 (1800-1814)	Juncture 2 (1891-1918)	Juncture 3 (1946-1962)	Juncture 4 (1991-heden)
Gebrek aan politiek-bestuurlijke aandacht voor archieven	x	x	x	x
Incidenten rondom archiefbeheer	x	x	x	X
Politieke opvattingen: natievorming en nationale identiteit	X			x
Politieke opvattingen: centralisatie archiefbeleid	x	x		
Politieke opvattingen: archieven als onderdeel van het cultuurbeleid	X	x		x
Maatschappelijke opvattingen: archieven voor geschiedschrijving en als erfgoed	X	x		x
Maatschappelijke opvattingen: openbaarheid en transparantie	X	x		X
Bepalende invloed van individuen	x	X	X	x
Beroepsvorming		X	x	
Concurrentie archivariissen-DIV en OCW-BZK			X	x
Technologie		x		X
Groei overheidsdomein en -archieven			X	X
Aanpalende wetten				X
Archieftheorie				x

Tabel 1: Factoren van invloed op de ontwikkeling van de Archiefwet in de vier geselecteerde periodes.

5.7.3 De onderlinge verhouding tussen deze factoren

Voor de vraag hoe de factoren die op deze vier momenten een rol spelen zich binnen een *junction* tot elkaar verhouden, biedt de voorgaande analyse verschillende aanknopingspunten. Ten eerste hebben de Archiefwet en het archiefbestel binnen alle vier de periodes te maken met zeer beperkte politiek-bestuurlijke aandacht. Dit kan verklaren waarom er ook continu sprake is van verwaarlozing en incidenten rondom archief- en informatiebeheer – incidenten die de sector, zoals ook is bevestigd in de interviews, vervolgens weer graag gebruikt om politiek-bestuurlijke aandacht voor archivering te genereren. Het proces van ontwikkeling van archiefbeleid is bij gebrek aan constante aandacht dan ook afhankelijk van de invloed van individuen – vroeger de hobbyist met bestuurlijke relaties, momenteel individuele politici

binnen een *window of opportunity*. Het lijkt hier te gaan om factoren die intrinsiek verbonden zijn met de archiefwereld en geen doorslaggevende rol spelen in de *junctions*, behalve misschien in periode 4.

In *junction 1* en, deels, *junction 2* werken daarnaast de maatschappelijke opvattingen omtrent het belang van geschiedenis en de politieke opvattingen omtrent natievorming, centralisatie en het te voeren cultuurbeleid (met 'nationale' instellingen) op elkaar in. De vraag naar openbaarheid van archieven komt in deze periodes ook voort uit de geschiedkundige belangstelling. In *junction 3* is de strijd tussen archivariissen en registratoren de allesbepalende factor voor de uitkomst van het moment, waaraan andere factoren ondergeschikt zijn, maar deze strijd ontbrandt (mede) door een andere factor, te weten de groei van de overheid en de overheidsarchieven. De invloed van individuen was bovendien een bepalende factor voor het ontstaan van deze strijd en voor de uitkomst ervan.

Juncture 4, tenslotte, wordt gekenmerkt door een veelvoud aan factoren, die elkaar deels beïnvloeden. Zo heeft het feit dat er een maatschappelijke interesse bestaat voor archieven, geschiedenis en nationale en regionale identiteit en erfgoed tot gevolg dat zij onderdeel worden van cultuurbeleid. De maatschappelijke vraag naar openbaarheid en transparantie is op zichzelf mede veroorzaakt door de technologische veranderingen van de afgelopen decennia, die nieuwe mogelijkheden bieden voor het creëren en delen van informatie, en daarmee een ander verwachtingspatroon scheppen bij maatschappelijke partijen. Tegelijkertijd maakt deze maatschappelijke vraag een nadere afbakening met andere wetten omtrent overheidsinformatie noodzakelijk. Komt het archiefwezen daarbij op het terrein van de archiefvormer, hetgeen onvermijdelijk is geworden, dan kan er spanning tussen deze groepen ontstaan. In deze periode zijn de verschillende factoren dus vrij direct met elkaar verbonden, zo lijkt het. Dit kan echter ook voortkomen uit het feit deze *junction* als zodanig nog niet afgerond lijkt te zijn: wellicht zijn er nog te veel factoren in het spel om een beslissend moment te laten ontstaan en kunnen de echt beslissende factoren pas na afloop van de *junction* goed worden vastgesteld.

Voor alle factoren die een rol spelen in de geanalyseerde periodes geldt wel de nuance dat de richting van beïnvloeding moeilijk is te bepalen (nog los van de mogelijkheid van wederzijdse beïnvloeding), en dat verwante factoren ook een gemeenschappelijke oorsprong kunnen hebben in de 'tijdgeest'. Directe causaliteit is daardoor moeilijk vast te stellen. Niettemin is het, door de onderlinge verhouding tussen factoren binnen deze perioden te analyseren, mogelijk meer inzicht te krijgen in de krachten die op deze momenten speelden, in de manier waarop ze op elkaar in hebben gewerkt, en in de manier waarop de *junction* tot stand kon komen.

5.7.4 Verschillen en overeenkomsten tussen de vier *junctions*

Tussen de vier geselecteerde en geanalyseerde *critical junctions* onderling bestaan zowel overeenkomsten als verschillen, zoals blijkt uit tabel 1. Hierboven is al een relatie gelegd tussen het gebrek aan aandacht voor archieven, incidenten rondom informatiebeheer en het optreden van individuen, die in alle vier de periodes een rol speelt.

De relatief grote overeenkomsten tussen *junctions* 1 en 2 waren te verwachten, aangezien *junction* 2 de uitkomsten van *junction* 1 wettelijk verankert; wel wordt deze verankering in de tweede periode gestuwd door de vorming van de beroepsgroep van archivariissen. De uitbreiding van de activiteiten van deze beroepsgroep is ook onderdeel van *junction* 3. Deze komt verder in dit overzicht naar voren als het moment dat het minst werd geleid door politieke of maatschappelijke opvattingen. Dat betekent niet dat er bijvoorbeeld geen belang meer werd gehecht aan oude archieven – integendeel – of aan openbaarheid, maar dat deze overwegingen geen rol speelden in de uitkomst van de *junction*, die, onder invloed van een groeiend overheidsapparaat en dito archiefbestand, in eerste instantie ging over de keuze van het archiefwezen om wel of niet betrokken te zijn bij moderne archieven.

De spanning die daarbij ontstond tussen archiefwezen en archiefvormers kenmerkt ook laatste *junction* (die er voorlopig dus hooguit ten dele één is). Deze periode zet enkele tendensen uit de voorgaande periode voort, maar grijpt ook terug op eerdere perioden en voegt nieuwe elementen toe. In deze periode speelt, net als in periode 3, de groei van overheidsarchieven een rol, zij het dat deze nu een digitale vorm krijgen. Daarnaast komen specifieke factoren op, die allen van recente datum zijn: (digitale) technologie, aanpalende wetgeving en de ontwikkeling in het academisch denken over archieven. Voor zover het technologie betreft, was de tegenstelling tussen de *Handleiding* en het registratuurstelsel in het begin van de twintigste eeuw ook een technische kwestie, zij het van een andere orde. Verder is het interessant om te zien dat in de vierde periode factoren die minder belangrijk leken te worden – cultuurbeleid, erfgoed voor een breder publiek, openbaarheid – weer volop een rol spelen in de ontwikkeling van het wettelijk kader en het bestel. Daarin lijkt dus een soort wisselwerking tussen factoren op het gebied van cultuur en erfgoed enerzijds en administratie en openbaarheid anderzijds te bestaan.

Juist hierin ligt de waarde van de diachrone vergelijking: door de verschillen en overeenkomsten tussen *junctions* onderling te vergelijken wordt het mogelijk patronen te ontdekken in de tijd. Een voorbeeld hiervan is de relatie tussen de groei van de overheid en de overheidsarchieven en de strijd tussen archivariissen en archiefvormers, die niet toevallig in de laatste twee perioden samenvallen. Door de diachrone vergelijking wordt ook inzichtelijk wat er nu wel nieuw is (de invloed van technologie, van andere wetten en van de archieftheorie in periode 4) en wat niet (zoals de inbedding van archieven in

cultuurbeleid in periode 4, die twee eerdere perioden echoot), en ook wat er momenteel niet toe doet (centralisering, beroepsvorming). Ook de invloed van digitalisering wordt hiermee in het juiste perspectief geplaatst: die invloed is weliswaar groot in periode 4, maar de gebrekkige situatie rondom archiefvorming is in deze periode niet substantieel, maar alleen gradueel anders dan in periode 3. Bovendien is het door achteruit te kijken mogelijk vooruit te kijken en niet alleen de huidige stand van zaken beter te begrijpen, maar ook tot op zekere hoogte in te schatten wat er kan gaan gebeuren in de nabije toekomst en bijvoorbeeld de mate van vernieuwing van het nieuwe wetsvoorstel te interpreteren.

Om dergelijke patronen te zien is het soms ook zaak om door de bovenstaande categorisering heen de achterliggende realiteit niet uit het oog te verliezen. Zo is de interesse in geschiedschrijving in de negentiende en begin twintigste eeuw maar deels vergelijkbaar met de maatschappelijke interesse in erfgoed uit de laatste decennia: de maatschappelijke interesse in geschiedenis evolueert immers van een hobby voor heren van stand rond 1800 tot een bredere publieksparticipatie binnen de beleveniseconomie in de afgelopen jaren. De interesse mag vergelijkbaar zijn, omvang en type publiek verschillen dan wezenlijk, hetgeen een andere inhoud en belang aan de factor geeft. Nog sterker is de situatie rondom de factor 'openbaarheid'. Dit was een factor van groot belang in de eerste twee *junctions* – het was het onderwerp van het eerste artikel uit de wet van 1918 – gezien de wens om geschiedschrijving te kunnen plegen aan de hand van oude archieven. In de laatste periode gaat het daarentegen om de openbaarheid van de overheid zelf en om de mogelijkheid om het overheidshandelen te reconstrueren aan de hand van het liefst zo jong mogelijke archieven. Er treedt, met andere woorden, tussen 1800 en heden een belangrijke betekenisverschuiving op binnen het concept 'openbaarheid'. Zo zijn er tussen de vier perioden constanten en verschillen, maar zijn er ook *ogenschijnlijke* constanten, en kunnen er ook *ogenschijnlijke* verschillen zijn, zoals in periode 3, waarin het erfgoedbelang weliswaar geen rol speelt in de totstandkoming van de *junction*, maar op de achtergrond wel degelijk een rol blijft spelen aan de kant van de archivariissen.

Tenslotte is het mogelijk om op grond van dit overzicht *junctions* te clusteren en een grove tweedeling aan te brengen tussen *junctions* 1 en 2 enerzijds en *junctions* 3 en 4 anderzijds. In de eerste twee perioden lag de focus op oud archief, en in de laatste twee is deze verschoven naar (vooral) nieuwe archieven. Het moment van de totstandkoming van de Archiefwet 1962 – met de keuze voor moderne archieven feitelijk de laatste afgeronde *junction*: het huidige tijdsgewricht moet een vertaling maken van deze keuze naar de digitale werkelijkheid, maar die is nog niet afgerond – komt daarmee ook naar voren als wellicht het meest cruciale moment in de hele geschiedenis van de Archiefwet.

Daarmee raken we aan een grotere, onderliggende ontwikkeling in de tijd die veel van de bovenstaande factoren kan verklaren, en zo ook een verklaring biedt voor het gebrekkige vermogen van deze wet om digitaal archiefbeheer te organiseren. En daarmee zijn we aanbeland bij het volgende en laatste hoofdstuk.

6. Digitaal informatiebeheer onder de Archiefwet

6.1 Inleiding

Met de resultaten van de analyse uit het vorige hoofdstuk, kan in dit hoofdstuk deelvraag 3 van het onderzoek beantwoord:

Welke verklaring kan op grond van deze analyse worden opgesteld?

- a. Welke chronologische ontwikkeling(en) kan (kunnen) worden geïdentificeerd in de antwoorden op de vragen bij deelvraag 2?*
- b. Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot de huidige situatie?*
- c. Welke verklarende uitspraken kunnen worden gedaan op grond van de vergelijking tussen de chronologische ontwikkeling en de huidige situatie?*

Deze vragen worden hieronder in bovenstaande volgorde beantwoord.

6.2 De chronologische ontwikkeling van de Archiefwet

Uit de analyse van de *critical junctures* in de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet en het archiefbestel, komt heel duidelijk het beeld naar voren van een wet die is ontstaan aan het begin van de twintigste eeuw op basis van de negentiende-eeuwse omgang met archieven – die de bescherming en openbare beschikbaarstelling van oud archief van vóór de Franse Revolutie tot doel had – en die tot op de dag van vandaag die oorspronkelijke insteek, zij het in gewijzigde vorm, heeft behouden.

De zorg voor oude archieven was noodzakelijk geworden met de omwentelingen die in heel Europa plaatsvonden rond het jaar 1800, waarbij de oude maatschappelijke structuren werden vervangen door nieuwe, hoewel dit in de specifieke Nederlandse context minder het geval was dan elders. Om de archieven van opgeheven instellingen, die meestal slecht werden beheerd, niet verloren te laten gaan, moesten zij overgebracht worden naar speciaal ontworpen archiefbewaarplaatsen, waar zij bovendien, in het belang van de geschiedschrijving, openbaar toegankelijk waren. Daarmee werden archieven voor het eerst in de geschiedenis losgekoppeld van de organisaties die deze hadden gevormd.

Met deze ingreep verbeterde de situatie van de oude archieven, maar in het begin van de twintigste eeuw was de zorg voor deze archieven toch nog verre van volmaakt, vooral op gemeentelijk niveau. Met het voortschrijden van het vak van archivaris ontstond in de negentiende eeuw een

(bescheiden) beroepsgroep, die zich rondom het jaar 1900 verder organiseerde. Hoofddoel van deze beroepsgroep was om te komen tot een 'eigen' wet. Dit doel werd gerealiseerd in 1918, toen het inderdaad tot een officiële 'wet ter regeling van het archiefwezen' kwam, waarin de tot dan toe gehanteerde werkwijze werd vastgelegd.

Voor de ontwikkeling van de Archiefwet en de capaciteit van deze wet om informatiebeheer te waarborgen zijn de volgende elementen daarbij van belang. De Archiefwet is een wet voor en door archivariissen, met als doel de bescherming van oude archieven in archiefbewaarplaatsen onder beheer van een archivaris. Daartoe institutionaliseert de wet, conform de oplossing die hiervoor was bedacht in de negentiende eeuw, het principe van overbrenging: overheden die nog oud archief hadden van voor 1795 (later op Rijksniveau 1831) dienden dit conform de Archiefwet over te dragen aan genoemde bewaarplaatsen. Voor zover overheden zich hierom bekommerden, was deze overdracht vooral een ontlasting en geen probleem. Hiermee werd echter de ontkoppeling van archiefvormer en archiefbeheerder uit de negentiende eeuw wettelijk vastgelegd. Bovendien werd hiermee een archiefwezen gecreëerd dat buiten de overheid stond, daar ook niets mee te maken had, maar zich uitsluitend richtte op het beschermen en openbaar maken, ten behoeve van historisch onderzoek, van oud archief.

Deze situatie was weliswaar gunstig voor de oude archieven, maar bood geen oplossing voor de langere termijn. Overheidsorganen die na 1795 in functie waren gebleven of gekomen, creëerden immers evengoed archieven, die met het voortschrijden van de tijd ook historische waarde kregen. Het was daarom bijna onvermijdelijk dat de archivariissen zich ook met dit moderne archief bezig gingen houden, zij het met tegenzin. Dit wordt geregeld met de Archiefwet 1962, die overbrenging na een periode van vijftig jaar verplicht stelt. Nu kwam de archivaris in direct contact met overheidsorganisaties, waarvan hij archief moest overnemen. Om te voorkomen dat deze organisaties hem na vijftig jaar ongeordende archieven in handen zou geven, was de archivaris erbij gebaat dat er regels bestonden voor de ordening en de staat van het archief op het moment dat dat nog bij de archiefvormende overheden was. Ook dat werd geregeld in de Archiefwet 1962, die er bovendien toezicht aan toevoegde.

Een en ander leverde wel spanning op met de archiefvormers. Deze hadden immers een ander belang dan de archivaris: zij richtten zich op wat er binnen het primair proces nodig was op de korte termijn en hanteerden daarbij hun eigen principes, die niet per se overeenkwamen met het doel van de archivaris, namelijk het borgen van overheidsarchieven op de lange termijn als erfgoed. De archivaris kwam dus, met de Archiefwet in de hand, binnen bij overheidsorganisaties die zelf minder of geen belang hadden bij archivering zoals de archivaris dat wenste. Dat was echter onvermijdelijk geworden, want de Archiefwet

voorzag in een dergelijke verdeling van taken tussen archiefvormer en archivaris op grond van het principe van overbrenging. Deze kloof tussen beide kanten van de archiefketen werd bovendien geformaliseerd tot op bestuurlijk niveau doordat het ministerie van Kunst, Cultuur en Wetenschap over de Archiefwet ging, terwijl Binnenlandse Zaken de regie voerde over de Rijksbrede informatiehuishouding.

Dit is sindsdien feitelijk niet veranderd, en daarmee laat de institutie van de Archiefwet een sterke padafhankelijkheid zien. Met de Archiefwet 1995, die vanuit archiefoogpunt nog stamt uit het papieren tijdperk, werd de bestaande structuur niet gewijzigd, maar werden alleen de verplichtingen voor de archiefvormers aangescherpt, de definitie van archiefbescheiden uitgebreid tot het digitale domein en de overbrengingstermijn ingekort naar twintig jaar, in de hoop dat dit de archiefvorming zou verbeteren. Zoals weergegeven in het vorige hoofdstuk, geldt voor het nieuwe wetsvoorstel iets vergelijkbaars: ook daarbij blijft het principe van overbrenging in stand, waardoor de bestaande structuren en verantwoordelijkheden worden gehandhaafd, ook al wordt er voorzichtig vooruit gekeken naar nieuwe mogelijkheden. En opnieuw wordt gepoogd archiefvormers tot meer discipline te verleiden en te dwingen door de eisen rondom de goede, geordende en toegankelijke staat van archief aan te scherpen en de overbrengingstermijn nog verder te verkorten, nu tot een periode van tien jaar.

Nog steeds wordt zo gepoogd archiefvormers te bewegen tot goed informatiebeheer met een Archiefwet, waarvan alleen de titel al associaties oproept met oude archieven in archiefinstellingen en niet met moderne publieke bedrijfsvoering (redactie OD, 2019; terugkerend element in interviews en observaties), die in beginsel gaat over de 5 à 10% te bewaren archief van de 100% die overheden creëren, een openbaarheidsregime kent dat alleen van toepassing is na overbrenging en een bijbehorende Regeling heeft die van toepassing is op overgebracht archief.

De chronologische ontwikkeling die door de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet en het archiefbestel loopt – en die met behulp van het concept *critical junctures* kan worden blootgelegd – is er dus één waarbij het archiefwezen, op grond van negentiende-eeuwse uitgangspunten, steeds dichter komt te zitten op de archiefvormer. Deze grote beweging wordt ook treffend geïllustreerd door de opeenvolgende overbrengingstermijnen: van geen termijn in 1918, naar vijftig jaar in 1962, naar twintig jaar in 1995 en naar tien jaar in het huidige wetsvoorstel. Bij deze beweging wordt de oude structuur van het bestel met het principe van overbrenging als scharnierpunt tussen de archiefvormer en het archiefwezen echter gehandhaafd. Het archiefbelang op lange termijn kan daardoor, ondanks alle pogingen, nooit helemaal de archiefvorming bereiken: de Archiefwet komt alleen *de jure*, maar niet *de facto* voorbij het institutionele ijzeren gordijn van de overbrenging en de belangen die daarom heen zijn

gevormd. De padafhankelijkheid die is gecreëerd in 1918, op grond van het werk uit de negentiende eeuw, blijkt moeilijk te doorbreken.

6.3 Verhouding tot de huidige situatie

Deze situatie is al problematisch sinds het moment waarop de archiefwereld zich met moderne archieven bezig moest gaan houden en in contact kwam met – en invloed moest zien te verkrijgen op – de archiefvormende overheid. De archivaris was gedwongen met zijn Archiefwet in de hand de archiefvorming positief te beïnvloeden met het oog op de lange termijn: de archivaris kijkt naar voren, maar denkt naar achteren. De archiefvormers hadden echter andere belangen en voelden zich niet gehouden aan wat in hun ogen een ‘cultuurwet’ was, ook al was dit de belangrijkste wet voor informatiebeheer bij archiefvormers. Dit betekende dat archieven vaak niet op orde waren, en er een structurele achterstand was in het overbrengen van papieren archieven – een achterstand die ook vandaag de dag nog niet geheel is weggewerkt. Daarbij zorgt de (verlengbare) overbrengingstermijn ervoor dat archiefvormers zich pas richting het verstrijken van die termijn druk gaan maken over de staat van het archief, waardoor de archivaris, ondanks het toezicht, altijd ‘te laat’ is. Aan de kant van de archivaris creëert de overbrengingstermijn niet alleen een – door verschillende respondenten en achtergrond- en opinieartikelen benoemde – afwachtende houding (‘het komt vanzelf onze kant op’), maar institutionaliseert deze termijn ook een achterstand die gelijk is aan het aantal jaren van de overbrengingstermijn.

Was de situatie in het analoge tijdperk dus verre van ideaal, zij was nog wel overzichtelijk. Bovendien was de informatiestroom op papier binnen overheidsorganisaties relatief goed georganiseerd via de DIV-afdelingen. In het digitale tijdperk is, zoals in de voorgaande analyse is aangegeven, de hoeveelheid en veelsoortigheid van informatie echter sterk gegroeid. Bovendien wordt de informatiestroom nu niet meer centraal georganiseerd, maar decentraal belegd bij de individuele werknemer. Daarnaast zijn er nieuwe organisatievormen ontstaan in ketens en netwerken, die informatiebeheer bemoeilijken. Dit alles maakt goed informatiebeheer tot een grote uitdaging. Versnippering, verlies, meervoudigheid, onvolledigheid en onjuistheid van informatie liggen op de loer. Daarnaast is het ondoenlijk om pas bij overbrenging naar een archiefinstellingen alle digitale informatie op orde te brengen. De enige manier, zo lijkt het, om het informatiebeheer goed te organiseren, en overbrenging mogelijk te maken, is door vooraf, volgens het principe *archiving by design*, de waarde van toekomstige informatie te bepalen aan de hand van archiefwettelijke eisen, en informatiesystemen volgens deze eisen in te richten. Dat betekent dat archivariissen nog veel meer ‘voor in de keten’ moeten

werken. Meer dan ooit moeten zij zich dus begeven op het terrein achter het 'ijzeren gordijn', waar zij juist in beginsel het minste te zeggen hebben.

6.4 Vergelijking en verklaring

De analyse van de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet laat zien dat deze wet ontstaat vanuit het archiefwezen en tot op de dag van vandaag in de eerste plaats deze kant van het archiefbestel bedient, ondanks herhaalde pogingen – tot in het voorliggende wetsvoorstel aan toe – om de afstand tussen archiefwezen en archiefvormers te overbruggen. Dit lukt echter maar ten dele zolang de juridische, organisatorische en bestuurlijke structuren van de Archiefwet niet veranderen. Daarmee blijft de archiefvorming bij overheden een kant van het bestel die niet goed wordt bediend door de Archiefwet.

In het digitale tijdperk vereist goede archivering nu juist actief ingrijpen aan deze kant van het bestel. Door de hoeveelheid en veelsoortigheid van de huidige overheidsinformatie en het gebrek aan een centrale regie hierop in vergelijking met het analoge tijdperk moeten in de fase van archiefvorming al maatregelen worden getroffen en is achteraf repareren bij overbrenging niet doenlijk. Voor deze digitaal informatiebeheer moet zelfs al vóór de creatie van informatie zijn nagedacht over de eisen die aan deze informatie moeten worden gesteld vanuit archiefwettelijk oogpunt. Dat vereist van de archiefwereld dat zij al bij de inrichting van informatiesystemen van overheden betrokken is, terwijl de overbrengingstermijn bij voorbaat de achterstand van de archivaris organiseert.

Meer dan ooit moet de archiefwereld dus vooraan in de archiefketen zijn om haar belangen te borgen, terwijl de Archiefwet hiervoor niet geëigend is, omdat die met het principe van overbrenging in het verleden een institutionele scheiding tussen archiefinstelling en archiefvormers heeft aangebracht die nog altijd actueel is. De ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet verklaart zodoende waarom deze wet een beperkte capaciteit heeft om digitaal informatiebeheer bij overheden te organiseren. Het organiseren van digitaal informatiebeheer met de Archiefwet lijkt op het reguleren van nieuwbouw met de Monumentenwet.

6.5 Conclusie

Het antwoord op de deelvraag die in dit hoofdstuk aan bod is gekomen ('Welke verklaring kan op grond van deze analyse worden opgesteld?') is dat de gebrekkige staat van het digitale informatiebeheer bij de overheid kan worden verklaard doordat de Archiefwet, ondanks zijn ogenschijnlijk heldere regelgeving, maar een beperkte toepasbaarheid en zeggingskracht heeft voor archiefvormende overheden. Dit is weer te klaren verklaren door de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet, die in beginsel een wet is voor het

archieffwezen en, ondanks verschillende pogingen hiertoe, zijn werkingssfeer – door de organisatorische, juridische en bestuurlijke obstakels die zijn ontstaan met de introductie van het principe van overbrenging – nooit goed heeft kunnen uitbreiden tot de archiefvormende kant van het archiefbestel.

Tegelijkertijd is het verschijnsel van gebrekkig informatiebeheer niet nieuw. Uit de analyse blijkt eveneens dat dit in feite al speelt sinds de jaren '60, wanneer het archiefwezen zich actief bezig gaat houden met de archiefvormende kant en de Archiefwet daartoe moet worden herzien. Deze bemoeienis was ook in het papieren tijdperk problematisch, zowel voor de verstandhouding als voor de archiefvorming. Deze problemen worden in het digitale tijdperk, met zijn grote impact op de creatie, deling en beheer van informatie binnen de overheid alleen verder versterkt. Het gaat dus om een verschil in de *graad* van de problemen, niet in hun *aard*. Wel is het denkbaar dat de problemen dusdanig groot worden dat andere oplossingen in beeld (moeten) komen. Het huidige wetsvoorstel biedt de eerste voorzichtige openingen daartoe, maar blijft vooralsnog uitgaan van de bestaande institutionele structuren.

Het zijn deze structuren, die in eerste aanleg dateren uit de negentiende eeuw en wettelijk werden verankerd met de Archiefwet 1918, die kunnen verklaren waarom de Archiefwet tot op de dag van vandaag een beperkte invloed heeft op de archiefvorming binnen overheidsorganisaties, terwijl diezelfde archiefvorming onder de invloed van een digitaliserende overheid steeds problematischer is geworden.

7. Conclusie en discussie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste conclusies van dit onderzoek op een rij gezet en verkort weergegeven. Op grond daarvan kan de centrale vraagstelling van dit onderzoek beantwoord worden:

Welke factoren uit de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet beïnvloeden de capaciteit van deze wet om digitaal informatiebeheer binnen de Nederlandse overheid te waarborgen?

Hierna wordt ingegaan op de resultaten vanuit theoretisch oogpunt om de waarde van het Historisch Institutionalisme voor dit onderzoek te evalueren. Ook worden de theoretische uitgangspunten van het onderzoek zelf nader beschouwd aan de hand van de resultaten. Dit hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

7.2 Conclusies en beantwoording hoofdvraag

Dit onderzoek naar de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet als verklaring voor de beperkte capaciteit van deze wet om het digitale informatiebeheer bij de overheid in goede banen te leiden, valt uiteen in drie deelvragen.

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag is de recente literatuur uit de school van het Historisch Institutionalisme bestudeerd. Het belangrijkste concept dat daarbij naar voren kwam, was dat van *critical juncture*. Dit concept maakt het mogelijk om ‘beslissende (keuze)momenten’ in de ontwikkeling van instituties te identificeren en zo uitkomsten in het heden te verklaren uit bepaalde keuzes die zijn gemaakt in het verleden. Daarnaast is het begrip ‘padafhankelijkheid’ dat een centrale rol speelt in het Historisch Institutionalisme, van belang geweest in dit onderzoek en zijn ook vormen van geleidelijke veranderingen uit de recente literatuur betrokken in de analyse, om deze meer reliëf te geven.

De toepassing van het begrip *critical juncture* op de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet leverde ter beantwoording van deelvraag 2 een viertal momenten in de tijd op: de ontstaansperiode van het archiefwezen tussen 1800 en 1814, de institutionalisering van dit archiefwezen tussen 1891 en 1918, de periode tussen 1946 en 1962 waarin de Archiefwet herzien werd, en de periode 1991-heden, waarin digitalisering een steeds grotere rol is gaan spelen. Daarbij lijkt deze laatste periode voorlopig niet afgerond, omdat er nog geen wezenlijke institutionele verandering heeft plaatsgevonden. Op deze vier

momenten spelen verschillende factoren een rol bij de ontwikkeling van de Archiefwet en het archiefbestel. Deze factoren zijn vaak onderling gerelateerd, maar kunnen van de ene *juncture* op de andere verschillen. De vergelijking tussen de *junctures* maakt het mogelijk enkele mechanismen in de ontwikkeling van de Archiefwet bloot te leggen. De verschillende factoren zijn bovendien gerelateerd aan de hoofdontwikkeling die uit de analyse van ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet naar voren komt: de geleidelijke uitbreiding van de werkingssfeer van deze wet naar moderne archieven en naar de archiefvorming.

Dit is dan ook de hoofdontwikkeling die een verklaring biedt voor het beperkte vermogen van de Archiefwet om digitaal informatiebeheer te organiseren (deelvraag 3). Het ‘probleem’ van de archiefwereld heeft zich tussen 1800 en heden verschoven van helemaal achter in de archiefketen naar helemaal voor in de keten. Rond 1800 was het probleem de zorg voor oude archieven, die niet meer per se gebonden waren aan bestaande overheidsorganisaties en verwaarloosd dreigden te worden, en dus adequaat beheerd en toegankelijk gemaakt moesten worden voor de geschiedschrijving. Anno 2020 ligt het probleem echter aan de kant van de archiefvormers die door digitalisering een grote uitdaging hebben om hun archieven in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te houden. De Archiefwet ging oorspronkelijk echter niet over deze kant van het bestel. Daarom zijn er verschillende pogingen ondernomen – met de Archiefwetten van 1962 en 1995 en met het huidige wetsvoorstel opnieuw – om de archiefvormende kant van het bestel beter onder de Archiefwet te laten vallen door de beheereisen aan te scherpen, de overbrengingstermijn te verkorten en, recenter, door aan te sluiten bij – en mee te liften op – verwante ‘informatiewetten’ en daarbij het oude concept van openbaarheid voor geschiedkundige doeleinden te herinterpreteren naar verantwoording over en transparantie van het overheidshandelen anno 2020. Daarbij wordt echter de oude institutionele kloof, die door het principe van overbrenging is ontstaan tussen archiefinstellingen en archiefvormende overheden en die in stand wordt gehouden door de juridische, organisatorische, culturele, technische en bestuurlijke verschillen tussen deze twee werelden, niet overbrugd. Daarmee gaat de Archiefwet nu weliswaar ook deels over de archiefvormende kant, maar dat betekent niet dat de wet veel invloed heeft op (digitaal) informatiebeheer bij overheden, omdat de achterliggende structuren niet zijn veranderd sinds 1918. De verklaring voor de beperkte invloed van de Archiefwet op het informatiebeheer ligt daarmee in de ontstaansgeschiedenis van deze wet. Het principe van overbrenging, dat ooit is bedacht ter bescherming en openbaarmaking van archieven, keert zich in de moderne tijd juist tegen deze zelfde archieven, en deze tendens is in het digitale tijdperk nog sterker geworden. Zolang deze ‘knip’ bestaat in de archiefketen tussen verschillende belanghebbenden, en niet wordt opgeheven met een wet die de hele archiefketen bestrijkt, is het de vraag

of de Archiefwet zal kunnen bijdragen aan goede archivering bij de overheid. De Archiefwet gaat immers uit van de omgekeerde benadering door te denken vanuit het archiefwezen en het erfgoedbelang achter in de keten naar de archiefvorming in het primair proces, terwijl digitaal informatiebeheer precies de tegenovergestelde benadering vereist: vanuit het primair proces tot aan erfgoed. Probleem hierbij is bovendien dat het principe van overbrenging aan de archiefvormende kant leidt tot een afwachtende houding – er hoeft pas na twintig jaar aan de regels te worden voldaan – en dat men aan de kant van het archiefwezen door deze zelfde ‘knip’ automatisch achter de feiten aan loopt en tot op zekere hoogte twintig jaar in het verleden leeft. Hoewel de overheid en samenleving al volop gedigitaliseerd zijn, werken archiefinstellingen op grond van de overbrengingstermijn van twintig jaar, nog met de grotendeels papieren realiteit van het jaar 2000 en daarvoor. Er is hierdoor ook nog weinig digitaal archief overgedragen, en archiefinstellingen moeten dus moeite doen om hun geïnstitutionaliseerde achterstand goed te maken.

Hiermee is tegelijk ook de centrale vraagstelling van dit onderzoek beantwoord. Deze luidt als volgt:

Welke factoren uit de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet en bijbehorend archiefbestel beïnvloeden de capaciteit van deze wet en dit bestel om digitaal informatiebeheer binnen de Nederlandse overheid te waarborgen?

De Archiefwet is ontstaan als cultuurwet en heeft zijn werkingssfeer pas later uitgebreid naar de archiefvorming bij de overheid, toen de wettelijke basis, met bijbehorende institutionele kenmerken van juridische, organisatorische en bestuurlijke aard rondom het scharnierpunt van overbrenging, al gelegd was. Deze basis is sinds 1918 in grote lijnen onveranderd en daardoor blijft de Archiefwet, ondanks vele pogingen om de werkingssfeer uit te breiden tot naar de archiefvormende fase bij overheden, tot op de dag van vandaag in essentie een wet voor archieven binnen archiefinstellingen. Daardoor heeft de Archiefwet een beperkte capaciteit om informatiebeheer bij overheden te organiseren. Dat gold al in het analoge tijdperk, maar dat geldt nog sterker in het digitale tijdperk, waarin informatiebeheer door technische en organisatorische ontwikkelingen complexer is geworden. Tussen de droom van adequaat digitaal informatiebeheer en het daadwerkelijk realiseren hiervan staat, naast praktische bezwaren, de Archiefwet.

7.3 Reflectie naar aanleiding van de uitkomsten

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal concepten uit de theoretische benadering van het Historisch Institutionalisme. Aan het eind van dit onderzoek is het nuttig om te inventariseren wat de toepassing van deze theorie op de casus van de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet nu heeft opgeleverd.

In algemene zin geldt dat de theoretische uitgangspunten goed toegesneden waren op het onderzoeksobject. Een onderzoek naar de ontstaansgeschiedenis van een wet is per definitie historisch georiënteerd en institutioneel van aard. De uitgangspunten van het Historisch Institutionalisme hebben dan ook goede handvatten geboden om deze geschiedenis te analyseren. Het concept padafhankelijkheid en het concept *critical junctures* kunnen daarbij tegenstrijdig lijken, maar hebben elkaar in het kader van dit onderzoek goed aangevuld. De padafhankelijkheid die is gecreëerd met de Archiefwet 1918 is een rode lijn geweest door het onderzoek, maar het concept *critical juncture* maakt het mogelijk om ook in de schijnbaar voortkabbellende archiefwereld keuzemomenten te onderkennen. Daardoor heeft de toepassing van het concept *critical juncture* geholpen om de lange periode van 1800 tot heden beredeneerd terug te brengen tot de essentie in een aantal overzichtelijke hoofdmomenten en, vooral, om op grond van die momenten een kernmechanisme te identificeren in de geschiedenis van de Archiefwet, dat het mogelijk maakt een verklaring op te stellen voor het beperkte bereik van de Archiefwet ten aanzien van digitaal informatiebeheer. De toepassing van enkele concepten uit de literatuur op het gebied van geleidelijke institutionele veranderingen (zoals *layering* en *conversion*) hebben daarbij de interpretatie van de geselecteerde *junctions* meer inhoud en kleur gegeven, hoewel dit niet zonder theoretische problemen is (zie hieronder).

De belangrijkste meerwaarde van de historisch-institutionalistische benadering ten opzichte van ahistorische benaderingen is dan ook gelegen in de rijkdom van de verklaring van beleidsuitkomsten die zij kan bieden. Als dit onderzoek alleen had gefocust op de vraag waarom de Archiefwet 1995 niet voldoet voor digitaal informatiebeheer, was een groot deel van de verklaring hiervoor, die immers ligt in het verleden, buiten beschouwing gebleven en waren de uitkomsten veel minder diepgaand geweest. Het risico was daarmee groot geweest dat de huidige periode als te belangrijk was voorgesteld. Dan was bijvoorbeeld de invloed van digitalisering waarschijnlijk als te groot bestempeld, terwijl het nu mogelijk is om die invloed op juiste waarde te schatten door deze te interpreteren als een vervolgstap in een al veel langer lopend proces dat het archiefwezen naar het terrein van de archiefvorming dwingt. De herinterpretatie van het begrip openbaarheid die de laatste decennia is opgekomen, was in dat geval aan de aandacht ontsnapt en als een gegeven feit beschouwd, net als de daaraan gelieerde invloed van andere

informatiewetten. Ook was de interpretatie van het nieuwe wetsvoorstel als voorlopig eindpunt *binnen* een ontwikkeling die is begonnen na de Tweede Wereldoorlog – en niet als een structurele vernieuwing die los staat van voorgaande Archiefwetten of deze fundamenteel verandert – niet mogelijk geweest.

Een voordeel van het gebruik van institutioneel georiënteerde theorie is daarnaast dat er bij de onderzoeker een verhoogde aandacht ontstaat voor institutionele eigenaardigheden. Dat heeft in dit onderzoek ertoe geleid dat niet de archiefvormende kant – waar het technische en organisatorische probleem rondom digitaal informatiebeheer ligt en die daardoor veel aandacht krijgt in de vorm van rapporten en programma's – maar juist de wettelijke kant van het archiefbestel, en daarmee de kant van het archiefwezen – die veel minder is onderzocht – is gekozen als uitgangspunt. Hoewel uit het onderzoek blijkt dat technologie zeker een rol speelt, blijkt dan ook vooral dat zij dat doet tegen de achtergrond van een veel eerder gevormde institutie, die vooralsnog sterker en belangrijker blijkt dan de technologie.

Door met deze bril te kijken, kwam ook het principe van overbrenging dat de archiefvorming van archiefinstellingen scheidt, gauw in beeld en viel de bestuurlijke gespletenheid rondom archivering – een aangelegenheid van zowel OCW als BZK – de onderzoeker al vroeg op. Op grond hiervan was het mogelijk deze lijn door te trekken en nog veel meer tegenstellingen te ontdekken. Daardoor kon een uitgebreid binair interpretatieschema opgesteld worden, dat weliswaar niet in elke periode opgaat, en dus met enige nuance gebruikt moest worden, maar wel een nuttig uitgangspunt vormde bij de analyse, die immers juist om de spil van de overbrenging draait:

Archivaris	vs.	Registrator, doc. informatieverzorger of records manager
Archiefinstelling	vs.	archiefvormende overheidsorganisatie
KVAN	vs.	SOD
<i>Handleiding</i> (1898)	vs.	Registratuurmodel
Archievenblad	vs.	OD
Hoogopgeleid	vs.	Middelbaar opgeleid
Oud archief	vs.	Nieuw archief
Cultuur/erfgoed	vs.	Administratie
Traditie	vs.	Moderniteit
Lange termijn	vs.	Korte termijn
Archiefwet	vs.	Wob
OCW	vs.	BZK
Raad voor Cultuur	vs.	Raad voor Openbaar Bestuur

De historische blik die met de institutionalistische blik gepaard is gegaan, maakte daarbij dat de oorzaken voor deze institutionele kenmerken weer (terecht) in het verleden werden gezocht, zodat de analyse van deze institutionele factoren meer diepgang en verklarende kracht kreeg.

Een ander voordeel van de institutionalistische blik is de aandacht die daarmee wordt gegeneerd voor termijnen en perioden. De archiefwereld wordt geregeerd door termijnen, van de korte termijn tot en met de eeuwigheid, met als belangrijkste termijn de overbrengingstermijn. Zoals de institutionalistische theorie echter heeft aangetoond, structureren dergelijke termijnen het handelen. Dit blijkt ook sterk het geval binnen het archiefbestel. Zo denken archivariissen op de (zeer) lange termijn (volgens een veelgehoord adagium werkt men in de archiefwereld 'voor de eeuwigheid'!), maar archiefvormers op de korte termijn. Archiefvormers werken in hun handelen naar het eind van de overbrengingstermijn toe, terwijl archiefinstellingen van oudsher niet vóór het verstrijken van deze termijn in actie hoeven te komen. Maar bovenal institutionaliseert deze termijn de achterstand van archiefinstellingen ten opzichte van de archiefvormer in een digitaal tijdperk waarin dit niet werkbaar meer is. Deze geïnstitutionaliseerde achterstand is een belangrijk deelresultaat van dit onderzoek, dat zonder institutionalistische insteek wellicht niet boven water was gekomen.

Zo heeft de toepassing van HI en, vooral, het concept *critical juncture* interessante resultaten opgeleverd. Het is daarbij de vraag of de uitkomsten heel anders waren geweest zonder deze theoretische achtergrond. Dat is achteraf natuurlijk lastig te zeggen, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat niet zeker is of de verschillen erg groot zouden zijn geweest. De padafhankelijkheid en de belangrijkste momenten in de ontwikkeling van de Archiefwet en het archiefbestel zijn redelijk goed uit de achtergrondliteratuur over het archiefwezen in Nederland af te leiden. Daardoor was het hoofdmechanisme dat uit de analyse naar voren komt en de verklaring die daarmee gepaard gaat wellicht ook op een andere manier uit het onderzoek gekomen. Zeker is echter wel dat HI en *critical junctures* de analyse nuttig hebben gestructureerd en het mogelijk hebben gemaakt in relatief korte tijd interessante resultaten te bereiken op grond van een analyse die een periode van meer dan twee eeuwen omvat.

Met voorgaande nuance is dus te concluderen dat HI en het concept *critical juncture* nuttige instrumenten zijn gebleken voor dit onderzoek naar de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet.

7.4 Implicaties voor theorievorming

Een evaluatie van de opbrengsten van het onderzoek dient ook de vraag te beantwoorden wat de toepassing van HI op de casus van de ontstaansgeschiedenis van de Archiefwet nu te bieden heeft voor de

theorievorming. Daarbij zijn een aantal problemen van belang die tijdens het onderzoek aan het licht kwamen.

In eerste instantie was dat de afbakening van de *critical junctures*. Zoals meestal in historisch-institutionalistisch onderzoek moesten de belangrijke momenten worden afgebakend op grond van een vooronderzoek alvorens te kunnen worden verantwoord. Daarmee wordt de theorie een 'selffulfilling prophecy': de onderzoeker selecteert op basis van de theorie een aantal momenten, die vervolgens ook een ontwikkelingen blijken te laten zien. Zo loopt de onderzoeker het risico vooral te zoeken wat hij wil vinden en wordt de theorie altijd bevestigd. Dit wordt wel vermeden door triangulatie tussen de verschillende data (documentatie, observaties en interviews), waarmee de juiste breedte en diepgang aan het onderzoek wordt verleend en waardoor de onderzoeker steeds dichterbij de juiste afbakening en conclusies komt, maar het bleek ook bij dit onderzoek moeilijk om helemaal te ontsnappen aan een cirkelredenering.

Ook de concrete afbakening van de gekozen momenten riep vragen op. Hoewel er goede redenen waren voor de uiteindelijke keuze, blijft de exacte afbakening tot op zekere hoogte arbitrair. De insteek van het onderzoek was de ontstaansgeschiedenis van een wet, hetgeen het risico met zich meebrengt dat de totstandkoming van de wet automatisch wordt gezien als een *critical juncture*. Dat risico is weliswaar vermeden – in periode 1 is van een wet nog geen sprake en periode 4 is ondanks een nieuwe wet en een nieuw wetsvoorstel voorlopig niet bestempeld als afgeronde *juncture*, maar als *juncture* in wording – maar het roept wel de vraag op in hoeverre helder gedefinieerde momenten, zoals de totstandkoming of herziening van een wet of besluit, niet 'automatisch' de grenzen van *junctures* bepalen, terwijl de belangrijkste ontwikkelingen juist daaraan voorafgaan. In het geval van periode 3 blijkt zelfs dat na de totstandkoming van de wet in 1962, er nog zes jaar voor nodig is voordat deze in werking treedt, zodat ook de grens van 1968 verdedigbaar is.

Dit roept ook de vraag op wanneer een *juncture* begint. Die grens bleek nog lastiger te leggen, omdat er altijd wel voorgaande ontwikkelingen zijn te vinden. Wat bij de totstandkoming van wetten, en ook bij de Archiefwet, bovendien een rol speelt is dat de wet vaak achter loopt op de realiteit, waardoor de bepalende ontwikkelingen ver vóór de daadwerkelijke totstandkoming van de wet kunnen beginnen. Dat geldt voor alle vier de gekozen periodes in dit onderzoek, en daarom is in de analyse her en der ook een deel van de aanloop naar de betreffende *juncture* betrokken. Uiteindelijk is ervoor gekozen een specifieke (waar mogelijk in de achtergrondliteratuur genoemde) aanleiding, zoals een agendavormende toespraak (*juncture 1*), de oprichting van de VAN (*juncture 2*) of een belangrijk rapport (*juncture 4*) te nemen als uitgangspunt; maar een aanleiding is uiteraard niet hetzelfde als een oorzaak. Zelfs in periode

3, waar de Tweede Oorlog aantoonbaar een scheidslijn en het begin van de *junction* vormde, was de discussie die leidde tot de nieuwe wet al vóór de Tweede Oorlog aangezwengeld.

De lengte van de *junction* is daarbij soms ook problematisch, zoals in *junction 4*: het was van belang het begin hiervan samen te laten vallen met het begin van digitaal werken bij de overheid, maar dat betekent dat een vrij lange periode ontstaat (van negenentwintig jaar, in dit geval), die bovendien niet afgesloten lijkt. Wellicht dat over een aantal jaren deze periode er dan ook anders en korter uit zal zien. Al met al beslaan de gekozen *junctions* 90 jaar, wat neerkomt op ruim 40% (!) van de totale bestudeerde periode van 221 jaar. De vraag is of dat niet erg veel is en of een *critical junction* niet meer moeten worden gezien als een korte, heftige verandering, wat bijvoorbeeld het uitgangspunt is van Capoccia (2015). Dat roept echter weer de vraag op hoeveel ruimte het begrip biedt om ontwikkelingen diepgaand te doorgronden en daaruit verklaringen af te leiden. Zo roept dit onderzoek de diepere vraag op naar de waarde van het begrip *critical junction* voor onderzoek in het algemeen. Uitgangspunt bij dit onderzoek was in ieder geval dat in de gekozen periode een structurele verandering tot stand komt, waarbij ook de voorgeschiedenis van die verandering tot op zekere hoogte diende te worden meegenomen.

Een andere interessante vraag, die hiermee in verband staat, is in hoeverre de specifieke kenmerken van de archiefwereld invloed hebben op de vorming en het type van de *junctions*. De geschiedenis van de Archiefwet lijkt weinig radicale verandering te kennen, maar vooral stabiliteit. Als er een verandering optreedt, is die vaak al decennia van tevoren onderwerp van gesprek. Dat komt ook doordat het archiefwezen door de overbrengingstermijn eigenlijk voortdurend enigszins achterloopt bij de ontwikkelingen in de maatschappij en bij de overheid. Dit 'rekt' de veranderingen binnen de archiefwereld 'uit' over een langere periode. Het lijkt er, met andere woorden, op dat het type institutie van invloed is op de snelheid, de lengte en het type van de verandering die in de *critical junction* tot stand komt, hetgeen door Mahoney en Thelen (2010) ook voor andere instituties is aangetoond. In het geval van de Archiefwet zijn *critical junctions* te definiëren als momenten waarop een druppel water de emmer over doet lopen, en niet als plotselinge veranderingen.

Dit wordt ook duidelijk geïllustreerd door de confrontatie tussen deze institutie en de exogene ontwikkelingen op digitaal vlak die zich binnen de huidige *junction* voordoet. De risico's die de digitalisering van de overheid met zich meebrengt voor informatiebeheer zijn al decennialang bekend. De opkomst van het digitale werken heeft werkprocessen fundamenteel verandert en dwingt archivariissen nauwer samen te werken met archiefvormers, digitaal archief vereist geen fysieke overbrenging meer naar archiefbewaarplaats en e-Depotvoorzieningen maken het mogelijk archief te bewaren bij de bron. Hierdoor komen nieuwe vormen van organiseren, andere verdelingen van verantwoordelijkheden en

nieuwe samenwerkingsverbanden, over bestaande grenzen en beroepsgroepen heen, in beeld. Technologie heeft dus potentieel veel invloed op het archiefbestel, en zelfs op institutionele hoofdkenmerken hiervan. Er wordt dan ook nagedacht, in het kader van de nieuwe Archiefwet, over een toekomst die er heel anders uit kan gaan zien.

Maar ondertussen heeft het niet alleen heel lang geduurd voordat dit wetsvoorstel er kwam, maar blijkt er, nu het zover is, ook nog steeds niet veel te veranderen in de wet en het bestel. Dat is niet heel vreemd, want het archiefwezen, waarover de wet in eerste instantie gaat, heeft in de dagelijkse praktijk door de lange overbrengingstermijn nu pas steeds meer met digitaal archief te maken, omdat er tot dusverre vooral papier archief wordt overgedragen. De aanpassing van de Archiefwet aan de digitale realiteit, voor zover daar met het nieuwe wetsvoorstel sprake van is, komt in de ogen van veel respondenten dan ook nog steeds te vroeg.

Zo 'landt' een exogene factor als technologie met een vertraging van enkele decennia in de archiefwereld, waar zij tot nu toe nog een beperkte invloed heeft op de institutionele vormgeving. Op dit moment wordt nog gepoogd om de technologie in te passen in de institutie. Dat is te merken aan de 'papieren' terminologie die vaak nog wordt gehanteerd voor digitaal archief, met begrippen als 'documenten' en 'overbrenging', terwijl het in de digitale context respectievelijk gaat over data en een juridische statusverandering. Een mooi voorbeeld van deze 'institutionele inkapseling' van de technologische factor, dat ook door verschillende respondenten is genoemd, is de term 'e-Depot' als digitale variant van het traditionele archiefdepot: dit is een vertaling van bestaande (fysieke) institutionele structuren naar de digitale wereld, terwijl overbrenging in die wereld niet per se meer nodig is en dit type voorziening zich ook niet meer noodzakelijkerwijs binnen een archiefinstelling hoeft te bevinden.

Hoewel de institutie dus vooralsnog de technologie vormgeeft, kan er een kantelpunt komen waarop deze invloed van richting verandert en technologie leidend wordt bij het vormgeven van de institutie in plaats van andersom. Dat kan gebeuren wanneer het vraagstuk van digitaal archief zijn volle uitwerking heeft gekregen tot en met de overbrengingsfase en de bestaande institutie daardoor dusdanig wordt uitgehold dat drastische wijzigingen onontkoombaar blijken. Een dergelijk kantelpunt – het moment waarop de bovengenoemde druppel de emmer doet overlopen – zou de echte *junction* zijn. Dat punt is voor het archiefbestel echter nog niet bereikt door de geleidelijkheid die veranderingen binnen dit bestel om institutionele redenen kenmerkt.

Behalve de geïnstitutionaliseerde termijnen van de archiefwereld, die het tempo van de veranderingen in de sector beïnvloeden, heeft ook het lage politieke gehalte van het onderwerp archivering invloed op de mate waarin verandering optreedt. Dat kan soms juist leiden tot snelle

veranderingen, zoals Zehavi (2011) heeft laten zien voor zorginstellingen, maar in het geval van archivering is er bovendien ook weinig maatschappelijke aandacht voor het onderwerp, en is het financieel belang ook beperkt, zodat verandering voornamelijk uit de sector zelf moet komen. De huidige herziening naar aanleiding van een parlementaire motie is weliswaar een uitzondering op de regel dat de politiek geen interesse heeft voor het onderwerp – een regel die onverminderd opgaat voor de eerste drie onderzochte perioden – maar ook in het huidige herzieningsproces heeft het wetsontwerp al moeten wijken voor andere prioriteiten, zoals hierboven aangegeven. Daardoor is verandering afhankelijk van een beperkte beroepsgroep, die bovendien soms nog met enige weemoed kijkt naar de oude archieven en minder naar de digitale toekomst, zodat verandering moeilijker tot stand komt. Doordat er weinig externe (maatschappelijke, financiële of politieke) prikkels voor verandering zijn, ligt het bovendien voor de hand door te gaan op de ingeslagen weg, temeer omdat er te weinig personele en financiële capaciteit is voor grondige herzieningen die veel investeringen vergen. Daardoor kent de institutie van de Archiefwet een sterke – en zichzelf versterkende – padafhankelijkheid.

De omvang van de institutie – die weliswaar een landelijk niveau heeft, maar niet het macroniveau van de casestudies die gebruikelijk zijn binnen het Historisch Institutionalisme – lijkt minder van belang te zijn dan deze twee factoren. De *critical junctures* die zijn bestudeerd, zijn weliswaar relatief bescheiden te noemen, maar dienen te worden gezien op het niveau van de institutie zelf en hebben daarbinnen wel degelijk een grote en blijvende invloed gehad. Voor het overige blijkt het concept van padafhankelijkheid (zeer) relevant – juist door de hierboven genoemde factoren – en is het sterke punt van *longitudinal cases* (een sterkere verklaring van uitkomsten door inachtneming van de historische achtergrond en context) zeker verzilverd in dit onderzoek. Daarmee zijn belangrijke uitgangspunten van het Historisch Institutionalisme zonder meer toe te passen op een kleinere case als de Archiefwet.

Wel komt door deze factoren in deze casus van het archiefwezen ook de theorie rondom geleidelijke verandering om de hoek kijken. In de analyse konden enkele momenten van verandering – in perioden 3 en 4 – goed worden geduid aan de hand van begrippen uit de theorievorming over geleidelijke verandering als *layering* en *conversion* (Mahoney & Thelen, 2010). Dit roept de vraag op of het concept *critical juncture* voor sommige casussen niet geschikter is dan voor andere. Geleidelijkheid is eigen aan de institutie van de Archiefwet, maar daardoor is het onduidelijk of veranderingen binnen deze institutie *op het niveau van deze specifieke context* dan alsnog als *critical juncture* kunnen worden gezien en dat er daarnaast ook nog veranderingen kunnen zijn die nog geleidelijker zijn van aard, of dat dit concept niet geëigend is voor deze institutie, die per definitie alleen maar geleidelijke verandering kent, met daarnaast wellicht veranderingen die nóg een graad geleidelijker van aard zijn.

Tot slot is het interessant om te constateren, in relatie tot de geleidelijkheid van de veranderingen die zich voordoen in de archiefwereld, dat in de analyse de laatste twee *junctions* op elkaar voortbouwen. De keuze van de archiefwereld om zich ook met digitaal archief bezig te houden, volgde eigenlijk uit de keuze voor modern archief in de voorgaande *junction*. Nu is periode 4 vooralsnog gekwalificeerd als een *junction* in wording, maar mocht deze zich ontwikkelen tot een beslissend moment, dan is de kiem daarvoor al gelegd in de jaren '50 en '60. Iets vergelijkbaars kan zelfs worden gezegd over de eerste twee *junctions*: het feit dat men besluit zich met oude archieven bezig te houden, roept na verloop van tijd immers vanzelf de vraag op of men zich ook met modernere archieven moet bezighouden. Zo bezien volgen alle *junctions* uit elkaar volgens de logica 'wie a zegt, moet ook b zeggen', waardoor de geschiedenis van de Archiefwet een 'selffulfilling prophecy' wordt. Dit is weliswaar te sterk gesteld – bij iedere *junction* zijn ook *counterfactuals* aangewezen – maar het roept andermaal de vraag op wat de verklarende kracht is van het concept *critical junction*.

Dit onderzoek heeft voor de theorievorming op het gebied van het Historisch Institutionalisme en meer in het bijzonder voor het concept *critical junction* dus interessante elementen te bieden omtrent de afbakening, duur, geleidelijkheid en opeenvolging van *critical junctions*. De gemene deler van deze elementen is het feit dat de Archiefwet en het archiefbestel een atypische institutie vormen die eigenlijk niet makkelijk is te vatten met het concept *critical junction*. Dat is te verklaren door enkele kenmerkende eigenschappen van deze institutie, namelijk de structurerende werking van de overbrengingstermijn en het gebrek aan politieke en maatschappelijke belangstelling voor het onderwerp archivering. Deze factoren geven een geheel eigen, vertraagde ritme aan veranderingen in de archiefwereld en versterken haar padafhankelijkheid. Daardoor is van radicale verandering geen sprake, maar eerder van geleidelijke verandering; zelfs de potentieel disruptieve invloed van digitalisering op het archiefbestel is daardoor vooralsnog niet volledig doorgedrongen in de Archiefwet en het bestel.

Deze casus vormt daarmee een uitdaging voor het concept *critical junction*. Dat kan betekenen dat dit concept niet voor alle instituties werkbaar is – wat een correctie op de validiteit van het concept zou betekenen – of dat instituties *zelf* invloed hebben op de ontwikkeling en duur van *critical junctions* – wat een (nadere) aanvulling op de bestaande theorie zou zijn.

7.5 Suggesties voor vervolgonderzoek

De resultaten van dit onderzoek zouden aan gewicht kunnen winnen door verschillende vormen van vervolgonderzoek, zowel op inhoudelijk als theoretisch vlak.

Om de wisselwerking tussen (digitale) technologie en instituties verder uit te diepen zou het in eerste instantie boeiend zijn om over tien tot twintig jaar te evalueren wat nu echt de invloed is geweest van digitalisering op de ontwikkeling van de Archiefwet en het archiefbestel, die vooralsnog beperkt blijft. Dan zal ook duidelijk worden in hoeverre de huidige periode nu een *critical juncture* is geweest. Daarbij zal dan bovendien opnieuw de relatie tussen de Archiefwet en aanverwante wetten onderwerp van onderzoek moeten zijn. Vooralsnog weerstaat de Archiefwet deze digitale en juridische druk, maar het is de vraag of er op termijn nog een aparte Archiefwet zal bestaan – en welk proces er nodig is om hierin verandering te brengen.

Mede in relatie hiermee zou het interessant zijn om een vergelijking te maken tussen organisaties die wel en niet hun archief overdragen naar afzonderlijke archiefinstellingen. In het bedrijfsleven bijvoorbeeld bestaat geen kloof tussen archiefinstellingen en archiefvormer. Hetzelfde is het geval bij een aantal gemeenten, vooral in het Noorden en Oosten van Nederland. Het zou interessant zijn om te zien of dit invloed heeft op de kwaliteit van het archiefbeheer, temeer omdat het voorstel voor de nieuwe Archiefwet de mogelijkheid tot bewaren bij de bron explicieter maakt.

Het zou eveneens interessant zijn om de Nederlandse situatie te vergelijken met de situatie in andere landen. Het begin van het archiefwezen is in ieder geval in Europa bijna overal hetzelfde, maar het vervolg kan anders zijn. Zo zijn, blijkens observaties tijdens het onderzoek, archiefdiensten in België directer betrokken bij archiefvorming dan in Nederland. In landen buiten Europa, zoals Canada en Australië, is het *records continuum*-denken verder ontwikkeld, en zijn veel minder ‘oude archieven’ voorhanden, waardoor de ontwikkeling van wetgeving en de vormgeving van het bestel mogelijk anders is verlopen. De vraag is dan of in andere landen dezelfde *critical junctures* te identificeren zijn, en of (en zo ja, waarom) vergelijkbare uitgangssituaties tot andere uitkomsten hebben geleid. Een dergelijke internationale vergelijking zou zeker meer inzicht in de Nederlandse situatie kunnen opleveren.

Vanuit theoretisch perspectief zou het vervolgens nuttig zijn om de ontwikkeling van de archiefsector te vergelijken met andere sectoren die dezelfde kenmerken vertonen, zoals het verzekeringswezen of de pensioenwereld. Deze sectoren genereren wellicht meer politieke en maatschappelijke aandacht vanwege hun financiële belang, maar worden eveneens sterk geregeerd door termijnen: net zoals in de archiefsector gaat hier de kost voor de baat uit, is stabiliteit de norm en is men traditioneel gericht op de lange termijn. Mogelijk werken in deze sector hierdoor dezelfde factoren als in de archiefwereld en is ook hier de toepasbaarheid van het concept *critical juncture* daardoor beperkt. Dat zou een interessante uitbreiding van het aantal casussen zijn, waarmee de casus uit dit onderzoek minder de uitzondering op de regel zou kunnen blijken te zijn.

Eveneens vanuit theoretisch perspectief verdient het proces van opeenvolging van *critical junctures* een nadere analyse om te begrijpen in hoeverre de ene *junction* de andere uitlokt. Daarmee zou het concept scherper kunnen worden afgebakend en aan toepasbaarheid kunnen winnen.

Tot slot een oproep van andere aard. Het valt op dat in de theorievorming binnen het Historisch Institutionalisme veel wordt gerefereerd aan theorie uit de sociale, bestuurskundige en economische wetenschappen, maar dat er weinig of geen gebruik wordt van de theoretische inzichten uit de geschiedwetenschap. Juist voor een benadering als het Historisch Institutionalisme lijkt dit een gemiste kans: historici zijn immers gespecialiseerd in het beschrijven, ordenen en periodiseren van historische gebeurtenissen. Het lijkt dan ook verstandig om een theorie die zo zeer historisch is georiënteerd interdisciplinair te versterken en verrijken met inzichten vanuit dit aanverwante vakgebied.

Literatuur

- Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. London: Profile.
- Algemene Rekenkamer (1988). *Archiefbeheer en -behoud van het Rijk*. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (1991). *Machineleesbare gegevensbestanden; archivering en beheer bij het Rijk*. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (1998). *Beheer en archivering van digitale bestanden*. Den Haag: Sdu.
- Algemene Rekenkamer (2010). *Informatiehuishouding van het Rijk: overzicht van een dynamisch vraagstuk. Een achtergrondstudie*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (3e, herziene druk). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Blankena, F. (24 april 2015). Bestuurders waarschuwen voor 'digitale dementie'. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/bestuurderswaarschuwen-voor-digitale-dementie.9472036.lynkx>.
- Bondam, A.C. (1898). De openstelling onzer archieven. *Nederlandsch Archievenblad*, 6, 89-117.
- Boomgaard, J.E.A. (2002). Het archiefwezen in Nederland. *Handboek Informatiewetenschap IV A 200*. Geraadpleegd op <https://www.iwabase.nl/iwa-base/>.
- Bouricius, L.G.N. (1914). De toekomst onzer archivarissen. *Nederlandsch Archievenblad*, 23, 196-198.
- Boven, M.W. van, Kramer, R. & Noordam, C.G.M. (1995). *De archiefwet 1995 in 100 trefwoorden*. 's Gravenhage: VNG Uitgeverij.
- Brinkman, L.C. (1985). Archiefbeleid [Kamerstuk]. Geraadpleegd op <https://zoek.officiële bekendmakingen.nl/0000131167>.
- Brock, M., De Jong, A.H., Kruidhof, S. & Pelzers, E. (2010). Onbekend maakt onbemind. Over het imago van archieven en de archivaris. In E. Hokke & T. Laeven (Red.), *Archivaris. Professie, professionaliteit, professionalisering* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties, 10) (pp. 70-79). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/periodicals/JB/2010>.
- Capoccia, G. (2015). Critical Junctures and Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (Strategies for Social Inquiry) (pp. 147-179). Cambridge: Cambridge University Press.

- Capoccia, G. (2016). Critical Junctures. In O. Fioretos, T.G. Falletti & A. Sheingate (Red.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism* (pp. 95-108), Oxford: Oxford University Press.
- Capoccia, G. & Kelemen, R. D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59, 341-369.
- Dennekamp, G.J. (18 november 2019). Pensioenuitkering vaak te hoog of te laag door rammelend IT systeem. NOS. Geraadpleegd op <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2311003-pensioenuitkering-vaak-te-hoog-of-te-laag-door-rammelend-it-systeem.html>.
- Deurvorst, P., Klerks, M. & Schravendeel, D. (28 februari 2019). Informatiebeheer-by-design als standaard. i-Bestuur. Geraadpleegd op <https://ibestuur.nl/podium/informatiebeheer-by-design-als-standaard>.
- Dozy, C.M. (1892). Oud en nieuw archief. *Nederlandsch Archievenblad*, 1, 9-14.
- Duparc, F.J. (1969). Archiefwet 1962 (Nederlandse Staatswetten, Editie Schuurman & Jordens, no. 90) (6^e druk). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Duparc, F. J. (1975). *Een eeuw strijd voor Nederlands cultureel erfgoed*. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Erfgoedinspectie. (2015a). Onvoltooid digitaal. De kwaliteit van de digitale archieven bij de organisaties van de Rijksoverheid. Den Haag. Geraadpleegd op <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2015/11/24/onvoltooid-verleden>.
- Erfgoedinspectie. (2015b). *De waarde van archief. Rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H.* Den Haag. Geraadpleegd op <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2015/12/09/de-waarde-van-archief>.
- Erfgoedinspectie. (2018). *Wel digitaal, nog niet duurzaam. Informatiebeheer bij de departementen.* Den Haag. Geraadpleegd op <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2018/05/14/wel-digitaal-nog-niet-duurzaam>.
- Fasel, W.A. (1972). De organisatie van het Nederlandse Archiefwezen. *Nederlandsch Archievenblad*, 76, 30-41.
- Grapperhaus, F.B.J. (2018, 22 februari). Vliegkamp MH17. [Kamerbrief]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33997-112.html>.
- Graswinckel, D.P.M. (1951). Hercules op de tweesprong? *Nederlandsch Archievenblad*, 55, 107-116.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.

- Hellenberg Hubar, B. van & Leeuwen, W. van (1987). In omni re vincit imitationem veritas. Het voormalig Algemeen Rijksarchief te 's Gravenhage als toetssteen van architectuurkritiek en kunsthistorie. *Nederlandsch Archievenblad*, 91, pp. 289-314.
- Hofman, H. (1999). De digitale archivaris: een nieuw wereld. De invloed van informatietechnologie op het archiefvak. In: P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar & T.H.P.M. Thomassen (Red.), *Naar een nieuw paradigma in de archivalie* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties) (pp. 211-224). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/periodicals/JB/1999>.
- Hofman, H. (2018a). Een wereld van verschil? Van MLG's naar duurzame toegankelijkheid. In: M. van Gorsel, E. Hokke, B. de Nil & M. Ras (Red.), *Preserveren. Stappen zetten in een nieuw vakgebied* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties, 19) (pp. 19-35). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/issue/JB/2018-11-29/edition/null/page/1?query=>.
- Hofman, H. (2018b). Een wereldbeeld vergruizeld. Uitdagingen voor archiveringsdeskundigen. In: M. van Gorsel, E. Hokke, B. de Nil & M. Ras (Red.), *Preserveren. Stappen zetten in een nieuw vakgebied* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties, 19) (pp. 184-200). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/issue/JB/2018-11-29/edition/null/page/1?query=>.
- Hogan, J. (2019), The Critical Juncture Concept's Evolving Capacity to Explain Policy Change. *European Policy Analysis*, 5(2), 170-189.
- Hokke, E. (2010). "Er is een arbeidsverdeling gekomen". De ontwikkeling van het beroep archivaris in de 19^e en 20^e eeuw. In E. Hokke & T. Laeven (Red.), *Archivaris. Professie, professionaliteit, professionalisering* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties, 10) (pp. 21-38). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/periodicals/JB/2010>.
- Horsman, P.J., Ketelaar, F.C.J. & Thomassen, T.H.P.M. (Red.), *Tekst en context van de Handleiding voor het ordenen en beschrijven van archieven van 1898*. Hilversum: Verloren.
- ICTU. (2018). *Peiling: Stand van zaken digitale informatiehuishouding bij gemeenten 2018*. Den Haag. Geraadpleegd op <https://vng.nl/sites/default/files/20180620-rapport-stand-van-zaken-digitale-informatiehuishouding-gemeenten.pdf>.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. (2019). *AVG en de Archiefwet*. Geraadpleegd op <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/avg-en-de-archiefwet>.
- Jeurgens, C. (2019). De overbrenging voorbij. Het institutionele geheugen van de overheid. In: M. van Gorsel, E. Hokke, B. de Nil & M. Ras (Red.), *Preserveren. Stappen zetten in een nieuw vakgebied*

- (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties, 19) (pp. 201-212). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/issue/JB/2018-11-29/edition/null/page/1?query=>.
- Joor, J. (2011). *Niet de instructie, doch het inzicht bouwt een goed archief. De geschiedenis van de Vereniging voor Documentaire Informatievoorziening en Administratieve Organisatie (SOD) en haar voorgangers, Studiekring voor Overheidsdocumentatie (S.O.D.) en Studieclub voor Gemeentelijke Documentatie (S.G.D.) (1931-2011)*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Kantar. (2019). *Onderzoek digitale informatiehuishouding onder medewerkers van de Rijksoverheid. Eindrapport*. Geraadpleegd op <https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/rapporten/2019/06/09/segmentatie-onderzoek>.
- Ketelaar, F.C.J. (1988). Archiefwezen 1968-1988. In R.A.D. Renting, L.P.L. Pirenne, B. Woelderink, C.O.A. Schimmelpenninck van der Oije, F.C.J. Ketelaar, I.W.L.A. Caminada & P. Brood (Red.), *Voor burger en bestuur. Twintig jaar Nederlands archiefwezen 1968-1988* (Archiefpublicaties deel 2) (pp. 7-19). Hilversum: Verloren.
- Ketelaar, F.C.J. (1998). "Per tutti i paesi": de Handleiding buiten Nederland. In P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar & T.H.P.M. Thomassen (Red.), *Tekst en context van de Handleiding voor het ordenen en beschrijven van archieven van 1898* (pp. xcix-cviii). Hilversum: Verloren.
- Ketelaar, F.C.J. (2002). Archief en recht na 35 jaar. *Archievenblad*, 106(9), 26-31.
- Ketelaar, F.C.J. (2003). Sinds wanneer zijn archieven erfgoed? *Archievenblad*, 107(1), 32.
- Ketelaar, F.C.J. (2007). Archieven: *munimenta* en *monumenta*. In F. Grijzenhout (Red.), *Erfgoed. De geschiedenis van een begrip* (pp. 85-107). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ketelaar, F.C.J. (2019). Inleiding. Handboek Archiefrecht A0-1. Geraadpleegd op <https://www.iwabase.nl/iwa-base/>.
- Ketelaar, F.C.J. (2020). *Archiving People. A Social History of Dutch Archives*. 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://archivistics.home.blog/archiving-people/>.
- Koreh, M, Mandelkern, R & Shpaizman, I. (2019). A dynamic theoretical framework of gradual institutional changes. *Public Administration*, 97, 605-620.
- KNVI. (23 januari 2020). *KNVI | SOD geeft een reactie op de concepttekst van de Archiefwet 2021*. Geraadpleegd op <https://www.knvi.nl/nieuws/239012/KNVI-%7C-SOD-geeft-een-reactie-op-de-concept-tekst-van-de-Archiefwet-2021>.

- KVAN/BRAIN. (10 oktober 2017). Brief met onderwerp Aanpassing Archiefwet aan digitale ontwikkelingen. Geraadpleegd op https://www.kvanbrain.nl/sites/default/files/documenten/2018-05/download_171010_brief_aan_minocw_verkorting_overbrengingstermijn_kopie%282%29%20kopie.pdf.
- KVAN/BRAIN. (27 september 2018). Brief met onderwerp Herziening Archiefwet 1995. Geraadpleegd op <https://www.kvanbrain.nl/sites/default/files/documenten/2018-10/180928%20Brief%20aan%20minOC%20W%20herziening%20Archiefwet%201995.pdf>.
- KVAN/BRAIN. (22 januari 2020). Brief met onderwerp Reactie van KVANBRAIN op het conceptwetsvoorstel Archiefwet 2021. Geraadpleegd op https://www.kvanbrain.nl/sites/default/files/kvan/20200122_%20%20Reactie%20KVANBRAIN%20op%20Archiefwet%202021%20.pdf.
- Laan, M. C. van der & Pechtold, A. (2006, 29 juni). Informatie op orde. Vindbare en toegankelijke overheidsinformatie [Kamerbrief]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-101.html>.
- Lange, J. de (1923). *Archiefwet 1918, S. 378. Wet van den 17den Juni 1918, S. 378, tot regeling van het Archiefwezen* (Nederlandse Staatswetten, Editie Schuurman & Jordens, no. 90) (2^e druk). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Linders, B. (20 december 2018). 'Goed informatiebeheer is een burgerrecht.' Arie Slob versus de dementerende overheid. i-Bestuur. Geraadpleegd op <https://ibestuur.nl/nieuws/goed-informatiebeheer-is-een-burgerrecht>.
- Lucassen, M. (23 mei 2008). Archivaris 2.0. Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/archivaris-2-0.100088.lynkx>.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2000). *Archieven in de Etalage*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2019). Van Archiefwet 1995 naar Archiefwet 202x: de belangrijkste wijzigingen van de nieuwe Archiefwet 202x, met korte toelichting. [bijlage ter informatie bij het wetsvoorstel]. Geraadpleegd op <https://www.internetconsultatie.nl/archiefwet>.

- Nationaal Archief. (2017). *Open, openbaar, organiseren? Digitalisering en openbaarheid archieven*. Den Haag: Nationaal Archief.
- Nationaal Archief. (2019a). *Jouw depot, mijn depot? Verandering langetermijnbewaring overheidsinformatie. Gevolgen en kansen voor overbrenging door uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Nationaal Archief. Geraadpleegd op https://kia.pleio.nl/file/download/55811862/NA_rapport_jouwdepotmijndepot_WEB.pdf.
- Nationaal Archief. (2019b). *Archieven*. Geraadpleegd op: <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/archieven>.
- Nationaal Archief. (2019c). *Over het NA*. Geraadpleegd op <https://www.nationaalarchief.nl/over-het-na>.
- Nijs, R. de (1 mei 2013). Laveren tussen erfgoed en informatie: de archiefwereld als januskop. IP. Vakblad voor informatieprofessionals. Geraadpleegd op <https://informatieprofessional.nl/2013/05/laveren-erfgoed-en-informatie-archiefwereld-als-januskop/>.
- Noordam, C.G.M. (1996). De laatste archiefwet [sic]. *Archievenblad*, nulnummer, 9-11. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/issue/AB/1996-08-01/edition/0/page/6?query=>.
- Omtzigt, P.H. (2016, 1 maart). Vliegkamp MH17 [motie]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33997-73.html>.
- Orlikowski, W., & Barley, S. (2001). Technology and Institutions: What Can Research on Information Technology and Research on Organizations Learn from Each Other? *MIS Quarterly*, 25(2), 145-165.
- Panhuisen, G.W.A. (1938). Zorg voor 19^e eeuwse archieven in het buitenland. *Nederlandsch Archievenblad*, 46, 30-51. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/issue/NAB/1939-01-01/edition/0/page/1?query=>.
- Panhuisen, G.W.A. (1950). Het respect en de zorg van de archivaris en van de overheid ook voor moderne archieven. *Nederlandsch Archievenblad*, 54, 18-30. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/issue/NAB/1950-01-01/edition/0/page/19?query=>.
- Panteia. (2017). *Impact verkorting overbrengingstermijn. Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn (Archiefwet 1995)*. Zoetermeer.
- PBLQ-HEC. (2013). *Eindrapport Impactanalyse & Scenarioverkenning*. Den Haag.
- Peters, B., Pierre, J., & King, D. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1275-1300.
- Pierson, P. (2015). Power and path dependence. In J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Advances in Comparative-Historical Analysis (Strategies for Social Inquiry)* (pp. 123-146). Cambridge: Cambridge University Press.

- Plasterk, R.H.A. & Bijleveld-Schouten, A.T.B. (2009). Modernisering van de overheid [Kamerbrief]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-156.html>.
- Ploeg, F. van der. (2000a, 7 februari). Cultuurbeleid 2001-2001 [Kamerbrief]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26591-13.html>.
- Ploeg, F. van der. (2000b, 26 april). Vermogen om te laten zien. Beleidsvisie op het rendement van de Collectie Nederland [Kamerbrief]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26591-16.html>.
- Poppe, C. & Dijkstal, H. F. (1986, 10 februari). Archiefbeleid [motie]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/0000117351>.
- Raad voor Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur. (2008). *Informatie: grondstof met toekomstwaarde. Contouren van een visie op de rol en betekenis van informatie*. Den Haag. Geraadpleegd op <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2008/03/30/informatiegrondstof-met-toekomstwaarde>.
- Raad voor Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur. (2016). *Het puberbrein van de overheid. Informatiebeheer in ketensamenwerking*. Den Haag. Geraadpleegd op <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2016/04/05/het-puberbrein-van-de-overheid>.
- Redactie OD. (2019). Heeft de Archiefwet wel bestaansrecht? OD, 73(4), 24-25.
- Rensch, Th. J. van. (1991). G.W.A. Panhuysen en de Archiefwet 1962. In P. Brood (Red.), *Respect voor de oude orde. Honderd jaar Vereniging van Archivarissen in Nederland* (Archiefpublicaties deel 3) (pp. 141-166). Hilversum: Verloren.
- Renting, R.A.D. (1991). De Vereniging van Archivarissen in Nederland en de ontwikkeling van het gemeentelijk archiefwezen. In P. Brood (Red.), *Respect voor de oude orde. Honderd jaar Vereniging van Archivarissen in Nederland* (Archiefpublicaties deel 3) (pp. 27-60). Hilversum: Verloren.
- Ribberink, A.E.M. (1991). Op weg naar democratie. In P. Brood (Red.), *Respect voor de oude orde. Honderd jaar Vereniging van Archivarissen in Nederland* (Archiefpublicaties deel 3) (pp. 11-25). Hilversum: Verloren.
- Rombout, W. (2016). Nieuwe Erfgoedwet in werking. OD, 70(5), 12-14.
- Rijksarchiefinspectie. (2005). Een dementerende overheid? Een dementerende overheid? De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid. Den Haag. Geraadpleegd op <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2005/02/01/dementerende-overheid>.
- Saaman, E. (2018). Archivering by design (1). OD, 72(4), 12-14.

- Segers, G.J.M. (2016, 8 juni). Rapport van de Onderzoekscommissie Ontnemingschikking [motie]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34362-21.html>.
- Schimmelpenninck van der Oije, C.O.A. (1984). Discussie in groepen. *Nederlandsch Archievenblad*, 89, 57-58.
- Schreuder, N. (2018). Honderd jaar Archiefwet. Van archiefwezen naar overheidsinformatie. *Archievenblad*, 122(10), 20-22.
- Slob, A. (2018, 11 juni). Aanpassen Archiefwet en motie-Segers (34 362, 21) [Kamerbrief]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-272.html>.
- Slob, A. (2019). Voorstel van Wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (Archiefwet 2021) [wetsvoorstel]. Geraadpleegd op <https://www.internetconsultatie.nl/archiefwet>.
- Steinmo, S. (2008). Historical Institutionalism. In D. Della Porta & M. Keating (Red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 118-138). New York: Cambridge University Press.
- Struick, J.E.A.L. (1991). Het Nederlands Archievenblad: de spiegel van de archiefwereld. In P. Brood (Red.), *Respect voor de oude orde. Honderd jaar Vereniging van Archivarissen in Nederland* (Archiefpublicaties deel 3) (pp. 111-39). Hilversum: Verloren.
- Ten Cate, H.S. (2019). De verhouding tussen de Archiefwet en de Wob: cohesie of conflict? *Gemeentestem*, 7495, 670-679.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- Thelen, K., & Mahoney, J. (2015). Comparative-historical analysis in contemporary political science. In J. Mahoney, & K. Thelen (Red.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (Strategies for Social Inquiry) (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Red.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (pp. 1-32). New York: Cambridge University Press.
- Thomassen, T.H.P.M. (1997). *Archiefwezen en archivarissen in historisch perspectief*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Archiefonderwijs en -onderzoek.
- Thomassen, T.H.P.M. (1998). De nationale collecties en het amalgaam der charters: het ontstaan van het Nederlandse archiefwezen. In NN (Red.), *Het archiefwezen in Europa omstreeks 1800 / Les Archives en Europe vers 1800. De lezingen ter gelegenheid van de gelijknamige studiedag in het Algemeen*

Rijksarchief te Brussel op 24 oktober 1996 / Les communications présentées dans le cadre de la journée d'études du même nom aux Archives générales du Royaume à Bruxelles le 24 octobre 1996 (Miscellanea Archivistica Studia 103) (pp. 57-74). Brussel-Bruxelles.

Thomassen, T.H.P.M. (1999a). Paradigmatische veranderingen in de archiefwetenschap. In: P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar & T.H.P.M. Thomassen (Red.), *Naar een nieuw paradigma in de archivistiek* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties) (pp. 69-79). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/periodicals/JB/1999>.

Thomassen, T.H.P.M. (1999b). Archivarissen en records managers: zelfde professie, andere verantwoordelijkheden. In: P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar & T.H.P.M. Thomassen (Red.), *Naar een nieuw paradigma in de archivistiek* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties) (pp. 185-194). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/periodicals/JB/1999>.

Thomassen, T.H.P.M. (2002). Woord vooraf. In T.H.P.M. Thomassen (Red.), *Archiefgebruikers. Consumenten van het verleden* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties) (pp. 6-11). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/periodicals/JB/2002>.

Thomassen, T.H.P.M. (2010). Onttaking of modernisering? De beroepsgroep van archivarissen gedeïstitutionaliseerd. In E. Hokke & T. Laeven (Red.), *Archivaris. Professie, professional, professionaliteit, professionalisering* (Jaarboek Stichting Archiefpublicaties, 10) (pp. 306-327). 's Gravenhage: Stichting Archiefpublicaties. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/periodicals/JB/2010>.

Tijdelijke commissie ICT. (2014). *Naar grip op ICT. Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*. Geraadpleegd op https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/33326-5-Eindrapport_tcm181-239826.pdf.

Upward, F. (2005). The records continuum. In S. McKemmish, M. Piggott, B. Reed & F. Upward (Red.), *Archives: Recordkeeping in Society* (Topics in Australasian Library and Information Studies, No. 24) (pp. 197-222). Wagga-Wagga: Charles Sturt University.

Veldhuizen, H.W. van (1972). Archief en computer. *Nederlandsch Archievenblad*, 76, 21-29. Geraadpleegd op <https://kvan.courant.nu/issue/NAB/1972-04-01/edition/0/page/11?query=>.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2016). *Het ontwerpen van onderzoek* (5e druk). Amsterdam: Boom.

VNG, IPO & UvW. (2016). *Handreiking toekomstbestendige archiefinstellingen*. Den Haag. Geraadpleegd op https://vng.nl/files/vng/20161213_handreiking_toekomstbestendige_archiefinstellingen.pdf.

- Wet openbaarheid van bestuur 1991. (1991, 31 oktober). Geraadpleegd op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2011). *iOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Geraadpleegd op <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2011/03/15/ioverheid>.
- Wieland, J.H.M & Keverling Buisman, F. (1988). In stijgende lijn. De groei van de publieke belangstelling 1968-1988. In R.A.D. Renting, L.P.L. Pirenne, B. Woelderink, C.O.A. Schimmelpenninck van der Oije, F.C.J. Ketelaar, I.W.L.A. Caminada & P. Brood (Red.), *Voor burger en bestuur. Twintig jaar Nederlands archiefwezen 1968-1988* (Archiefpublicaties deel 2) (pp. 239-249). Hilversum: Verloren.
- Woelderink, B. (1984). Ontwikkelingen in het Nederlandse archiefwezen na 1945. *Archives et bibliothèques de Belgique/Archief- en Bibliotheekwezen in België*, 55(1-4), 254-291.
- Woelderink, B. (1991). De commissie Nota Archiefbeleid 1976-1982; een persoonlijke nabeschouwing. In P. Brood (Red.), *Respect voor de oude orde. Honderd jaar Vereniging van Archivarissen in Nederland* (Archiefpublicaties deel 3) (pp. 183-191). Hilversum: Verloren.
- Yin, R.K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Zehavi, A. (2012). A Reform Less Ordinary? Historical Institutionalism, Punctuated Equilibrium, and Mental Health Care Privatization. *Administration & Society*, 44(6), 731-753.
- Zijlstra, H. & Donner, J.P.H. (2011, 30 juni). Archiefvisie [Kamerbrief]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-187.html>.

Bijlage 1: geïnterviewde personen

Oriënterende interviews ter afbakening van het onderzoek hebben op 20 september 2019 plaatsgevonden met Joost van Koutrik (Provinciearchivaris en plaatsvervangend rijks- en gemeentearchivaris bij Het Utrechts Archief) en Frans Smit (Senior inspecteur bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed).

Hierna hebben 12 interviews plaats gehad op de volgende data met de volgende personen:

23 oktober	Gerben Kleine (Coördinerend/specialistisch adviseur, Ministerie van Justitie en Veiligheid)
1 november	Jamil Jawad (Senior beleidsmedewerker archieven en bibliotheken, VNG) Pieter van Koetsveld (Senior beleidsmedewerker Informatiebeleid, Ministerie van OCW)
4 november	Geert-Jan van Bussel (Onderzoeker en docent, Hogeschool van Amsterdam; zelfstandig ondernemer)
15 november	Eric Ketelaar (Voormalig Algemeen Rijksarchivaris, Prof. em. Archiefwetenschap, UvA)
18 november	Charles Jeurgens (Prof. Archiefwetenschap, UvA)
20 november	Peter Diebels (Provinciearchivaris en interbestuurlijk toezichthouder archief- en informatiebeheer, provincie Zuid-Holland)
22 november	Roland Versluis (Beleidsadviseur Duurzame digitale toegankelijkheid bij Waternet / Waterschap Amstel, Gooi en Vecht; vertegenwoordiger van de UvW in de projectgroep herziening Archiefwet) samen met Annemieke de Boer (archivaris Waternet / Waterschap Amstel, Gooi en Vecht) en Karin Kuilboer (medewerker historisch archief, Waternet / Waterschap Amstel, Gooi en Vecht)
29 november	Hans Hofman (Onafhankelijk adviseur recordkeeping, voormalig senior adviseur digitaal archiveren, Nationaal Archief) Bodien Abels (Senior beleidsadviseur openbaarheid en open data, Nationaal Archief)
9 december	Puck Huitsing (Coördinator Bureau KVAN/BRAIN, Programmadirecteur Netwerk oorlogsbronnen)
12 december	Jeroen Jonkers (Zelfstandig adviseur en interim-manager, hoofdredacteur OD Online, projectleider proeftuinen WOO, VNG Realisatie)

Bijlage 2: gehanteerd interviewprotocol

Voor de interviews is onderstaande vragenlijst gebruikt als leidraad. Voor individuele respondenten werden in enkele gevallen specifieke vragen weggelaten of toegevoegd.

1) Wat is naar uw mening de reden dat de kwaliteit van digitaal informatiebeheer bij de overheid, blijkens verschillende rapporten, vooralsnog ondermaats is?

2) Welke invloed heeft de Archiefwet (of andere wetten of kaders binnen het archiefbestel) hierop?

3) Wat is de relatie tussen de Archiefwet en openbaarheid in de ontwikkeling van het archiefbestel?

4) Welke invloed hebben spelers (zoals het Nationaal Archief, archiefvormers, de politiek, beroepsvereniging KVAN/BRAIN, beroepsvereniging KNVI / oud SOD), Raad voor Cultuur) op de kwaliteit van het digitaal informatiebeheer?

5) Welke invloed heeft de digitalisering op de kwaliteit van het informatiebeheer?

6) Wat is de rol van incidenten op het gebied van archivering bij de ontwikkeling van het digitaal informatiebeheer?

7) Wat zou er moeten veranderen in de nieuwe Archiefwet en hoe ziet u de ontwikkeling van de nieuwe Archiefwet? Waarom is de wet niet eerder aangepast?

8) Hoe ziet u de verhouding archiefwezen – archiefvormers? In hoeverre is de ontwikkeling van het archiefbestel bepaald door een tegenstelling tussen archivarissen/erfgoed/OCW vs. DIV/administratie/BZK?

9) Kunt u de totstandkoming van de archiefwet 1995 beschrijven?

10) Wat zijn naar uw mening belangrijke momenten geweest in de ontwikkelingen van het archiefbestel? Wat is de invloed van technologie daarbij? Hoe belangrijk is het huidige moment voor de toekomst van het bestel? In hoeverre is het huidige bestel voorbereid op digitaal archiveren?