



> Retouradres Postbus 90520 2509 LM Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. de heer G. Moes, minister
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

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

Onze referentie
54234465

Datum
22 januari 2026

Datum 22 januari 2026
Betreft Reactie algemene rijksarchivaris op het rapport 'Het kaf en het koren,
verkenning naar belang en beheer van concepten'

Geachte heer Moes,

Met deze brief geef ik als algemene rijksarchivaris gevolg aan het verzoek van uw voorganger minister Bruins om een reactie te geven op het rapport 'Het kaf en het koren, verkenning naar belang en beheer van concepten'. Op 24 januari 2025 heeft uw voorganger dit rapport naar de Tweede Kamer gestuurd. Het rapport richt zich op het belang en beheer van concepten binnen het digitale informatiebeheer van de overheid.

Rol van de algemene rijksarchivaris

Als algemene rijksarchivaris sta ik voor de belangen die voortvloeien uit de Archiefwet 1995. Dat omvat het belang van overheidsinformatie voor zowel het uitvoeren van publieke taken van overheidsorganen, het afleggen van verantwoording, het garanderen van rechtszekerheid voor burgers en organisaties, het mogelijk maken van onderzoek als voor het behoud van cultureel erfgoed.

Deze belangen dienen de burger en diens recht op informatie. Bij de aanpak van vraagstukken over de informatiehuishouding van de overheid is de centrale vraag die gesteld moet worden daarom: "Op welke informatie heeft de burger recht?". De waarde van de informatie staat daarbij voorop. "Welke informatie is van waarde en voor hoe lang?" Als algemene rijksarchivaris bevorder ik de eenheid van het beleid ten aanzien van de waardering en selectie van alle overheidsarchieven in Nederland. Daarbij zoek ik de balans tussen wat nodig is om te voldoen aan de landelijke selectiedoelstelling en wat vernietigd kan worden. Met de toenemende hoeveelheid en vormen van digitale informatie die de overheid produceert en beheert is het belangrijk om scherpe keuzes te blijven maken en dat wat vernietigd kan worden ook daadwerkelijk te vernietigen.

Concepten vormen een aanzienlijk deel van de hoeveelheid documenten die binnen de overheidsorganisaties dagelijks wordt geproduceerd. Kritisch kijken naar de waardering en selectie van concepten en hier vervolgens uitvoering aan geven kan daarom een aanzienlijke impact hebben op de grip op het beheer van overheidsinformatie.

Hoofdpunt van het advies

- Concepten die niet zijn voorgelegd ter besluitvorming kunnen worden vernietigd. Deze concepten kunnen eerder worden vernietigd dan de waardering van het proces waar ze deel van uitmaken voorschrijft. In de selectielijst moet voor deze concepten een zo kort mogelijke bewaartermijn worden bepaald.

Om hier uitvoering aan te geven zijn de onderstaande punten van belang:

- Voor het waarderen en selecteren van concepten is geen aanpassing van wet- en regelgeving nodig; dit is mogelijk binnen de huidige Archiefwet 1995 en de nieuwe Archiefwet 2027.
- Organisaties moeten in hun selectielijst opnemen dat deze aanpak wordt gehanteerd.
- Voor de concepten die niet zijn voorgelegd ter besluitvorming kan worden gekozen voor één algemene bewaartermijn die voor alle te vernietigen concepten geldt en/ of voor passende bewaartermijnen per proces.
- Organisaties moeten voor de besluitvorming de systemen zo inrichten dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen concepten die zijn voorgelegd ter besluitvorming en de overige concepten.
- Elke verfijning in het maken van onderscheid tussen documenten maakt de uitvoering complexer. Veel systemen zijn hier nu niet op ingericht.

Terminologie

In deze brief volg ik de definities die zijn aangereikt in het rapport 'Het kaf en het koren, verkenning naar belang en beheer van concepten', waarbij ik aantekenen dat in de praktijk geen eenduidige definities worden gehanteerd voor concepten en versies en de woorden ook door elkaar worden gebruikt.

- Een concept is iedere documentversie vóór de eindversie.
- Een versie van een document is elke vastlegging van dat document na een wijziging of verzameling van wijzigingen in of aan dat document.
- Een eindversie is het document zoals dat is vastgesteld.

Waardering en Selectie: een toelichting

Het waarderen en selecteren van documenten, waaronder concepten, is onderdeel van het opstellen van een selectielijst. Een selectielijst beschrijft de documenten van de overheidsorganisatie en geeft aan welke documenten als blijvend te bewaren worden aangemerkt en welke kunnen worden vernietigd en op welke termijn.

Het Nationaal Archief begeleidt overheidsorganisaties bij het opstellen en het vaststellen van een selectielijst. Tijdens dit traject wordt een waarderingsmethodiek gevolgd die aansluit op de landelijke selectiedoelstelling die in 2010 is vastgesteld in een Kamerbrief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze selectiedoelstelling luidt:

Waardering, selectie en acquisitie van archieven heeft tot doel het bijeenbrengen en veiligstellen van bronnen die het voor individuen, organisaties en maatschappelijke groeperingen mogelijk maken hun geschiedenis te ontdekken en het verleden van staat en samenleving (en hun interactie) te reconstrueren. Daartoe dienen de archieven of onderdelen van archieven veilig gesteld te worden die:

- representatief zijn voor wat in de samenleving is vastgesteld;*
- representatief zijn voor de activiteiten van de leden (personen en organisaties) van een samenleving;*
- door waarnemers als belangrijk, bijzonder of uniek worden beschouwd omdat ze de belangrijke, bijzondere en unieke maatschappelijke ontwikkelingen, activiteiten, personen en organisaties in een bepaalde periode weerspiegelen.*

Afweging belangen

De waardering en selectie van documenten is een afweging tussen verschillende belangen: het organisatiebelang, het erfgoedbelang en het burgerbelang. Tijdens het traject wordt elk belang door een eigen partij behartigd.

De overheidsorganisatie behartigt het organisatiebelang waarbij de focus ligt op het uitvoeren van de taken, het aantonen van rechten en verplichtingen, het afleggen van verantwoording en het bieden van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.

Vanuit het Nationaal Archief behartigt een vertegenwoordiger van de algemene rijksarchivaris het erfgoedbelang. Hierbij staat de vraag centraal welke documenten in de loop der tijd een symbolische, emotionele, informatieve of andere meerwaarde hebben of zullen krijgen. Een dergelijke meerwaarde rechtvaardigt de blijvende bewaring van de deze informatieobjecten.

Tot slot vertegenwoordigt een externe deskundige het burgerbelang. Het burgerbelang is veelzijdig en omvat onder andere bewijs, rechtszekerheid,

gegevensbescherming of privacy, openbaarheid, en democratische controle mogelijkheden voor de burger.

Waarderingsinstrumenten

De methodiek die wordt toegepast bij het opstellen van een selectielijst maakt gebruik van drie waarderingsinstrumenten: de systeemanalyse en de risicoanalyse en de hotspotmonitor. Op basis van de uitkomsten van deze door de overheidsorganisatie uitgevoerde analyses komen waarderungen van documenten tot stand.

Met de systeemanalyse worden de structuren (relaties tussen organisaties en organisatieonderdelen, processen en informatieobjecten) in kaart gebracht. Voor de systeemanalyse is de bovenstaande selectiedoelstelling vertaald in vijf systeemanalyse-bewaarcriteria. Met behulp van deze criteria wordt bepaald welke informatie van blijvende waarde is.

Informatie die niet is aangemerkt als blijvend te bewaren, krijgt een bewaartermijn op grond van de risicoanalyse. Met de risicoanalyse wordt bepaald hoeveel risico de organisatie loopt bij het vroegtijdig vernietigen of langdurig bewaren van informatie die niet blijvend bewaard zal worden. Een risicoanalyse stelt eveneens het belang vast van die informatie voor de organisatie en eventuele andere belanghebbenden.

Tot slot wordt op basis van de hotspotmonitor informatie over belangrijke gebeurtenissen uitgezonderd van vernietiging.

Tekenend voor het opstellen van de selectielijst is dat niet elk individueel document wordt gewaardeerd. **De waardering gaat altijd over categorieën documenten.** In de meeste selectielijsten worden (werk)processen gewaardeerd. Bij de sleutelfunctiemethodiek zijn dat functies of rollen in de organisatie. Documenten worden door categorisering gekoppeld aan een bepaalde waardering.

Waardering van concepten

Voor de waardering van concepten moet een onderscheid worden gemaakt tussen de concepten die zijn voorgelegd ter besluitvorming binnen hiërarchische lijnen of formele gremia én alle andere concepten. De concepten die zijn voorgelegd ter besluitvorming volgen de waardering van het proces waar ze onder vallen.

Concepten die niet zijn voorgelegd ter besluitvorming kunnen op termijn worden vernietigd. De bewaartermijn voor deze concepten wordt in overleg met het betreffende overheidsorgaan bepaald bij het opstellen van de selectielijst. Voor de uitvoering kan het raadzaam zijn één bewaartermijn te hanteren voor alle te vernietigen concepten. Mocht het nodig zijn, dan kan voor bepaalde processen ook worden gekozen voor specifieke bewaartermijnen. Dit geldt ook voor niet-gedeelde tussenversies die al dan niet geautomatiseerd zijn ontstaan.

Vastgestelde documenten worden altijd bewaard volgens de vastgestelde termijn in het proces.

Voor processen die zijn gewaardeerd als te vernietigen met een zeer korte bewaartermijn is de noodzaak kleiner om aparte bewaartermijnen te formuleren voor concepten. De stukken worden uiteindelijk allemaal vernietigd en het is dan niet altijd de moeite waard om een onderscheid te maken van een paar jaar tussen de concepten en de overige neerslag.

Selectie en vernietiging van concepten: uitvoering

Voor de uitvoering van het waarden, selecteren en vernietigen van concepten is geen aanpassing in wet- en regelgeving nodig; het is wettelijk uitvoerbaar. Als algemene rijksarchivaris wil ik graag samen met overheidsorganisaties kritisch kijken naar de kortst mogelijke bewaartermijn van concepten die niet ter besluitvorming zijn voorgelegd.

De praktische uitvoering ten aanzien van het beheer van concepten is de verantwoordelijkheid van de overheidsorganisaties en ik begrijp dat dit een afweging vraagt. Elke verfijning in het maken van onderscheid in documenten binnen gewaardeerd processen in de selectielijst vraagt inspanningen in de uitvoering. Echter, de nu al gevraagde inspanningen voor het beheren van een groeiende hoeveelheid documenten zullen blijven toenemen wanneer er niet wordt overgaan tot vernietigen van die documenten die vernietigd kunnen worden. Het toekennen van waarden en het vernietigen van concepten die niet in aanmerking komen voor blijvende bewaring heeft grote impact op het beheer van overheidsinformatie, nu en op de lange termijn.

Daarom geef ik in deze reactie ook een aantal punten ten aanzien van de uitvoering van selectie en vernietiging van concepten mee.

Zoals gesteld kan de meeste impact op het beheer worden bereikt door te kijken naar het verschil in waardering van concepten die een rol spelen in de besluitvorming en die daarvoor zijn ontstaan als onderdeel van de interne samenwerking.

Het voorstel uit het rapport 'Het kaf en het koren, verkenning naar belang en beheer van concepten' om een onderscheid te maken tussen concepten die ter bespreking of ter vaststelling binnen hiërarchische lijnen of formele gremia zijn voorgelegd en de overige concepten ondersteun ik daarom als algemene rijksarchivaris.

Ik zie hierin de praktische uitvoering de mogelijkheid om een daadwerkelijke scheiding aan te brengen tussen concepten die in een accorderingsproces binnen een hiërarchische relatie besproken en goedgekeurd worden en de concepten die ontwikkeld zijn, voordat dit proces wordt doorlopen. Hetzelfde geldt voor concepten die besproken en goedgekeurd worden via verschillende overlegorganen, waarbij ook een verschil gemaakt kan worden tussen de

concepten voordat dit overleg is gestart en die besproken worden in de overlegorganen.

Dit betekent concreet dat een overheidsorganisatie ervoor moet zorgen dat de concepten die in de besluitvorming een rol spelen deze context mee krijgen. Dit kan bijvoorbeeld een werkwijze zoals een takenlijn bij de beleidsdepartementen zijn. Daarin worden concepten geplaatst die besproken en goedgekeurd worden. Overheidsorganisaties zullen dan afspraken moeten maken over het zoveel mogelijk geautomatiseerd volgen van de werkwijze in processen. Het kan ook door het toekennen van metadata aan deze concepten. Dit toevoegen van metadata vraagt wel meer van de medewerkers en de organisatie. Het vereist dat deze mogelijkheden ook echt gebruikt worden, en er goed gekeken wordt naar de toepasbaarheid.

Het onderscheid maken tussen de vastgestelde (definitieve) versie, concepten die zijn voorgelegd ter vaststelling en de overige concepten van een document is bij andere processen dan beleidsprocessen veelal minder goed mogelijk. Vaak kan in systemen enkel onderscheid worden gemaakt tussen vastgestelde versies en alle overige versies van documenten. Het vraagt vaak een handmatige actie om dit onderscheid te maken. Dat maakt het kwetsbaar. Automatisering van de vaststelling op basis van regels is hier ook noodzakelijk.

Belangrijk is dat de concepten ter besluitvorming in systemen te onderscheiden moeten zijn van de (eerdere) concepten die in het proces zijn gecreëerd.

Om dit mogelijk te maken zijn, waar mogelijk, aanpassingen in de inrichting van bestaande systemen nodig. Ook moet dit worden meegenomen bij het ontwerpen van nieuwe systemen. Hierbij zou vooral sterk moeten worden ingezet op het ontwikkelen van generieke systemen voor generieke processen. Als algemene rijksarchivaris steun ik deze ontwikkeling van harte. Ik zie immers dat met de grote hoeveelheid verschillende applicaties en systemen binnen de rijksoverheid aanpassingen ter verbetering van de informatiehuishouding niet eenvoudig zijn. Bij de ontwikkeling van systemen is *archiving by design* – oftewel het bepalen en implementeren van passende maatregelen tijdens het ontwerpen, kopen, bouwen, inrichten en of aanpassen van informatiesystemen waardoor de informatie in het systeem duurzaam toegankelijk wordt en blijft – een vereiste. Het kunnen vernietigen van documenten, zoals bepaalde concepten, conform wet- en regelgeving draagt bij aan de duurzame toegankelijkheid van informatie en is een noodzakelijke functionaliteit in systemen voor informatiebeheer. Het Nationaal Archief draagt graag met kennis en expertise van *archiving by design* bij aan de ontwikkeling van deze generieke systemen.

Naast aanpassingen aan systemen vraagt het onderscheiden van concepten ook om aanpassingen in gedrag. De aanpassingen zullen moeten worden ondersteund door beleid en training zodat overheidsorganisaties goed uitvoering kunnen geven aan het (blijvend) bewaren van concepten waar dat nodig is, en het vernietigen van concepten waar dat kan.

Nationaal Archief

Onze referentie
54234465

Datum 22 januari 2026

Bij het opstellen van deze reactie is informatie ingewonnen bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Rijksorganisatie voor Informatiehuishouding (RvIHH) en het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI).

Met vriendelijke groet,

De algemene rijksarchivaris,

Afelonne J.M. Doek