Adviescollege
Openbaarheid en
Informatiehuishouding
www.acoi.nl

PLAN VAN AANPAK advies over selectie van (digitale) overheidsinformatie

Vastgesteld in collegevergadering 9 okt 2026

1. Inleiding

Hoofdvraag

Goed archiveren is goed selecteren. Zeker in het digitale tijdperk geldt: alles is niets. Want doordat iedereen werkt met computers en internet, gaat er bij de overheid gigantisch veel informatie rond, in allerlei vormen. Het gaat niet alleen om formele stukken zoals wetten en rapporten, brieven en beschikkingen, nota's en verslagen. Belangrijke informatie kan ook besloten zijn in mails, chatberichten, websites, databases, programmacode, algoritmes. En iedere dag komen er talloze documenten en data bij. Juist daarom moet de overheid niet alles eindeloos bewaren, maar selectief zijn en informatie die geen waarde meer heeft tijdig vernietigen. Alleen zo blijft de relevante informatie vindbaar en bruikbaar - voor de overheid zelf én voor de samenleving.

De Archiefwet dwingt tot selectie (zie kader), maar in de praktijk hebben overheidsorganisaties moeite om het kaf van het koren te scheiden. Op 31 juli 2026 vroeg de staatssecretaris van BZK het Adviescollege om advies. Vrij vertaald is zijn hoofdvraag: ***Welke maatregelen kunnen ervoor zorgen dat de Rijksoverheid meer documenten en data gaat vernietigen, met passende bewaartermijnen en op basis van selectiebesluiten?***

De volledige adviesaanvraag is gepubliceerd op www.acoi.nl. In dit plan van aanpak staat hoe we tot antwoorden en aanbevelingen willen komen. Uiteraard nemen we de ruimte om de aanpak al doende bij te stellen.

Doelgroep

Adviezen van ACOI zijn gericht aan de regering en het parlement. In dit geval zijn betrokken: de staatssecretaris van BZK die gaat over de Wet open overheid en het informatiebeheer bij ministeries (en hun diensten), en de minister van OCW die gaat over de Archiefwet, het Nationaal Archief en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. In het huidige kabinet is ook de staatssecretaris van EZK betrokken, omdat die mede vormgeeft aan de digitale overheid.

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding
Wilhelmina van Pruisenweg 52
2595 AN Den Haag
Postbus 18601
2502 EP Den Haag

Reikwijdte
Gevraagd is om aanbevelingen voor de Rijksoverheid, dus de ministeries en hun uitvoerende diensten, onafhankelijke adviesorganen, inspecties en de Hoge Colleges van Staat. Omdat vergelijkbare problemen spelen bij zelfstandige bestuursorganen, gemeenten, provincies en waterschappen, betrekken we hen ook bij het onderzoek.

Het advies concentreert zich op selectie, dus op het toekennen en toepassen van bewaartermijnen. Zijdelings gaat het over maatregelen om documenten duurzaam toegankelijk (vindbaar, leesbaar, bruikbaar e.a.) te houden gedurende de geldende bewaartermijn. Die twee dimensies van informatiebeheer hangen immers nauw samen, en de basis daaronder is dezelfde: regie en overzicht op informatiestromen en het ICT-landschap.

Wat is selectie volgens de Archiefwet?

- Er moet selectiebeleid zijn voor alle overheidsinformatie. Volgens de Archiefwet en de Wet open overheid is een 'document' ieder *"schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat (…) door een overheidsorgaan is opgemaakt of ontvangen en dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan."* De vorm en het bestandsformaat waarin informatie is vastgelegd doet er dus niet toe.
- Overheidsorganisaties moeten bepalen hoe lang documenten nodig zijn voor het eigen werk én voor de samenleving als geheel. Daarbij moeten ze rekening houden met de waarde voor: uitvoering van de overheidstaken, democratische participatie en controle, aantonen van rechten en plichten van burgers en bedrijven, (toekomstige) geschiedschrijving en erfgoed.
- Deze 'waardering' van informatie gebeurt niet per stuk (microselectie), maar met behulp van globale categorieën (macroselectie). En niet achteraf, maar vooraf. De bewaartermijnen leggen overheidsorganisaties per categorie vast in eigen of gezamenlijke openbare selectiebesluiten. Voor voorbeelden zie: Vastgestelde selectielijsten | Nationaal Archief.
- De daadwerkelijke 'selectie' moet plaatsvinden in de systemen waar informatie is opgeslagen. Tijdelijk te bewaren categorieën documenten moeten overheidsorganisaties vernietigen zodra de bewaartermijn is verstreken. Bewaartermijnen kunnen variëren van zeer kort, bijvoorbeeld een jaar, tot zeer lang, bijvoorbeeld 50 jaar. Alleen de blijvend te bewaren documenten worden (binnen 10-20 jaar) overgebracht naar het Nationaal Archief of decentrale archiefdiensten.
- Selectiebesluiten gelden voor documenten uit een bepaalde periode en overheidsorganisaties moeten deze geregeld actualiseren om gelijke tred te houden met technische, organisatorische en maatschappelijke ontwikkelingen.
- De nieuwe Archiefwet 2026 gaat uit van een risicobenadering voor informatiebeheer. Dat betekent dat de overheid de vindbaarheid en bruikbaarheid ('duurzame toegankelijkheid') van documenten op verschillende kwaliteitsniveaus kan organiseren. Daarnaast is er de mogelijkheid om sommige documenten pragmatisch op te ruimen, d.w.z. zonder vaste bewaartermijn en zonder een bewijs van vernietiging. Ook dat laatste moet wel vooraf verantwoord worden in selectiebesluiten.

2. Probleem: kloof tussen theorie en praktijk

De regels van de Archiefwet zijn bekend (zie kader) en er bestaan allerlei handreikingen, maar toch hebben veel overheidsorganisaties moeite om het kaf van het koren te scheiden. Bewaartermijnen ontbreken, zijn onduidelijk of worden niet gevolgd. Systemen zijn niet goed ingericht, niet gebruiksvriendelijk en er zijn te veel handmatige handelingen nodig. Sommige informatie is helemaal buiten beeld of zit opgesloten in verouderde applicaties. En er is angst om fouten te maken bij vernietiging, want weg is weg. Resultaat: een groeiende hoeveelheid documenten en data hoopt zich ongeordend op. Feitelijk is de overheid het overzicht al lang kwijt, en daardoor heeft zij grote moeite de verbeteringen door te voeren die nodig zijn om de informatie die er nog wel toe doet weer hanteerbaar en bruikbaar te maken. Kortom, en in de woorden van de staatssecretaris: “informatiebeheer wordt een steeds grotere uitdaging”.

Het Adviescollege heeft meermaals gepleit voor scherpe en effectieve selectie. Als de overheid niet beter opruimt, dan nemen de kosten voor het informatiebeheer exponentieel toe en groeit de ecologische footprint door dataopslag. Dan zijn ambtenaren onnodig tijd kwijt met het zoeken naar informatie voor hun werk. Dan duurt het beantwoorden van vragen van volksvertegenwoordigers en de samenleving, waaronder Woo-verzoeken, te lang. Dan ontstaan er extra risico’s voor de privacy. Dan zijn opnieuw arbeidsintensieve bewerkingsslagen nodig bij overbrenging van (blijvend te bewaren) informatie naar archiefdiensten. Tot slot zijn er politieke risico’s als de overheid niet gecontroleerd informatie vernietigd. Geregeld worden bestuurders bevraagd als dossiers, stukken, bonnetjes verdwenen zijn of juist ineens weer opduiken. Slecht informatiebeheer roept argwaan op en voedt wantrouwen. Want: wat is hier aan de hand? Wat probeerde men onder de pet te houden? Juist in die gevallen moet de overheid zich kunnen beroepen op selectiebesluiten die daadwerkelijk worden uitgevoerd.

3. Deelvragen voor het onderzoek t.b.v. het advies

Wat moet er gebeuren om tot verantwoorde en effectieve selectie te komen en daarbij veel meer documenten en data te gaan vernietigen? Uit de adviesaanvraag blijkt dat de staatssecretaris onder meer verbetering hoopt te bereiken door documentmanagementsystemen en selectiebesluiten aan te passen. BZK wil hierop regie voeren en afspraken bindend maken voor alle ministeries en hun diensten. In dit kader is aan ACOI gevraagd om “de randvoorwaarden voor een succesvolle ontwikkeling van deze voorzieningen scherp in beeld te brengen, mede tegen de achtergrond dat huidige proces-gebaseerde selectiebesluiten in de praktijk onvoldoende worden nageleefd, en advies te verkrijgen over mogelijkheden om deze randvoorwaarden te versterken.”

Bij ons onderzoek volgen we de drie deelvragen uit de adviesaanvraag. De bevindingen vertalen we vervolgens naar aanbevelingen voor de bewindspersonen van OCW, BZK en EZK: wat kunnen zij doen vanuit hun rol en wat blijft een opgave voor de ruim 1000 overheidsorganisaties zelf?

Deelvraag 1: Zijn de huidige (model) selectiebesluiten toereikend, of zijn aanpassingen nodig?
Om deze vraag te beantwoorden, kijken we terug naar eerdere aanpassingen van de selectiemethodiek, de verwachtingen daarbij, en de feitelijke effecten.

Toelichting:

Op dit moment geldt niet één gezamenlijk selectiebesluit voor de ministeries en hun diensten. Wel zijn er modellen die zij volgen voor hun eigen selectiebesluiten. Centraal staat het Generiek Waarderingsmodel Rijksoverheid (GWR) uit 2011. Hierin zijn bewaartermijnen gekoppeld aan documenten behorend bij diverse werkprocessen zoals wetgeving, begroting, beleidsvorming en evaluatie, personeelszaken, financiën, klachten, subsidies, vergunningen e.d. Ook decentrale overheden hanteren selectiebesluiten met een procesindeling; zie VNG, IPO en de UvW. Zulke procesgerichte selectiebesluiten zijn toe te passen in documentmanagement- en zaaksystemen (of integraties hiervan) die speciaal bedoeld zijn voor dossiervorming. Toch vindt vernietiging zelfs in deze systemen nog maar mondjesmaat plaats. De vraag is: hoe komt dit? Ligt dit aan de selectiebesluiten, of ligt het aan de manier waarop deze beheersystemen ingericht zijn en gebruikt worden?

Naast procesgerichte selectie zijn sinds 2017 aanvullende strategieën bedacht speciaal voor e-mail, chatberichten, websites, sociale media en dataverzamelingen. Voor mail en chatverkeer is de kern dat deze als geheel en per persoon worden veiliggesteld en dat de bewaartermijn bij mensen in sleutelposities veel langer is dan bij anderen. Deze ‘sleutelfunctiemethode’ is bedacht omdat het praktisch niet haalbaar is om alle mails en chatberichten per stuk en handmatig in het ‘juiste’ dossier in een documentmanagement of zaaksysteem te plaatsen, terwijl ze soms wel nodig zijn voor latere verantwoording. Ook dit aanvullende selectiebeleid wordt nog maar mondjesmaat uitgevoerd. De vraag is: waar ligt dit aan? Is er onvoldoende draagvlak of zijn er organisatorische en technische belemmeringen?

Onder deze deelvraag onderzoeken we – conform de adviesaanvraag – tevens of het raadzaam is dat de Rijksoverheid gezamenlijke selectiebesluiten gaat opstellen. VNG, IPO en de UvW organiseren dit nu voor hun achterban en bieden ook ondersteunende hulpmiddelen. Wat zijn voor- en nadelen van een uniforme aanpak en hoe houd je daarbij rekening met de grote variëteit aan organisaties bij de Rijksoverheid?

Deelvraag 2: Kunnen betere documentmanagement- en zaaksystemen bijdragen aan tijdige vernietiging dan wel overbrenging (naar archiefdiensten) van overheidsinformatie?
Voor deze vraag gaan we na welke plannen de Rijksoverheid heeft voor vernieuwing van documentmanagement- en zaaksystemen. Welke tekortkomingen wil men verhelpen en welke staan juist (nog) niet op het netvlies? We maken daarbij een globale vergelijking met de situatie bij zelfstandige bestuursorganen, gemeenten, provincies en waterschappen.

Toelichting:
Aan ACOI is gevraagd aan welke eisen één gloednieuw DMS voor alle ministeries zou moeten voldoen. Inmiddels zijn echter de plannen bijgesteld en wil men eerst komen tot standaarden en interoperabiliteit van meerdere documentmanagementsystemen. Tegelijkertijd loopt een ander project bij de Rijksoverheid dat moet leiden tot een schets van de ideale digitale werkomgeving. Door gesprekken met sleutelpersonen, proberen we te begrijpen wat de verwachtingen zijn bij deze diverse projecten. Specifiek gaan we na in hoeverre documentmanagement- en zaaksystemen worden ingericht volgens de technische eisen van het Nationaal Archief, zoals omschreven in o.a. het DUTO-raamwerk en de Module Toepassen beslisregels bewaartermijnen. Daarnaast onderzoeken we hoe informatie wordt beheerd binnen of vanuit talloze andere applicaties die overheidsorganisaties gebruiken voor het werk. Tot slot proberen we in beeld te

brengen in welke mate effectieve selectie afhangt van de wijze waarop individuele medewerkers de systemen gebruiken.

Deelvraag 3: Welke andere maatregelen zijn behulpzaam om tot effectieve selectie (vernietiging en overbrenging) van overheidsinformatie te komen?
Veel knelpunten rond informatiebeheer zijn al bekend, zoals: te weinig aandacht voor informatiemanagement bij bestuurders, angst om echt tot vernietiging over te gaan, te veel vertrouwen op instructies aan medewerkers (iedereen archivaris), ICT-optimisme en tekortschietende regie op landelijk niveau. Het gaat om hardnekkige patronen die onder meer beschreven zijn in ons rapport Groundhog Day: een terugblik op de informatiehuishouding bij de overheid en in recent onderzoek voor BZK door het Nationaal Archief. Om een herhaling van zetten te voorkomen, zullen we fundamenteler naar de problematiek kijken. Mogelijk is niet alleen centrale regie en een cultuurverandering nodig, maar ook een *mind shift*.

Onze werkhypothese is dat het niet langer reëel is om alle informatiestromen op exact dezelfde manier onder beheer te brengen, dat wil zeggen: gecontroleerd te bewaren en te vernietigen. Differentiatie is noodzakelijk, en in het onderzoek verkennen welke scenario's daarbij gevolgd kunnen worden. We hanteren daarbij drie perspectieven: een technisch perspectief, een gebruikersperspectief, en een selectie(beleid) perspectief. De bevindingen brengen we samen in het uiteindelijke advies. Hieronder alvast een korte toelichting.

Toelichting

- Technologisch perspectief: Documentmanagement- en zaaksystemen zijn speciaal bedoeld om informatie onder beheer te brengen en op het juiste moment te vernietigen dan wel over te brengen naar een archiefdienst. In essentie probeert de overheid met dit soort systemen de vroegere registratuur voor inkomende, interne en uitgaande post na te bootsen en alles wat bij elkaar hoort in het 'juiste' mapje te krijgen. Inmiddels is duidelijk dat niet alle informatiestromen zich zo laten organiseren. Informatie wordt immers niet alleen vastgelegd in formele werkprocessen, maar ook daarbuiten, doordat mensen voortdurend digitaal communiceren en samenwerken, ook over de grenzen van organisaties heen. En er zijn gegevensverzamelingen die continu worden bewerkt en hergebruikt in uiteenlopende processen. Resultaat is een exponentiële groei en enorme variëteit aan documenten en data. Dit vraagt om een meer gedifferentieerde aanpak van opslag, selectie, vernietiging en overbrenging. Een alternatief is bijvoorbeeld om informatie binnen specifieke vakapplicaties te beheren en te vernietigen, dus zonder koppeling met of overheveling naar een DMS of zaaksysteem. In opkomst is 'record management' software die juist over meerdere applicaties heen kan worden ingezet. Op de markt bestaan ook '*all inclusive'* pakketten die standaard kantoorapplicaties, digitale samenwerkruimtes én informatiebeheer integreren. Voor het onderzoek verkennen we de voor- en nadelen van verschillende technologische scenario's.
- Gebruikers- en gedragsperspectief: Welke systemen en software een overheid ook kiest, ze moeten altijd goed ingericht zijn én goed gebruikt worden. De grote vraag daarbij is wie het leeuwendeel van dit werk verzet: ligt de verantwoordelijkheid vooral bij gespecialiseerde informatieprofessionals en hebben zij de positie, het mandaat en middelen om hun rol waar te maken? Welke inspanningen en (handmatige) handelingen zijn nodig van medewerkers die de primaire taken uitvoeren? Ook zullen we inschatten welke rol AI op termijn zou kunnen spelen

bij de ordening, selectie en vernietiging van overheidsinformatie. Voor het onderzoek verkennen we welke ‘work arounds’ en ‘trade offs’ te verwachten zijn in verschillende scenario’s.

- Selectiebeleid perspectief: Ook voor selectiebeleid verkennen we of meer differentiatie behulpzaam is. In het advies Alles is niets heeft ACOI bepleit om de (beheer)inspanningen vooral te richten op de belangrijkste informatiestromen. Als prioriteiten zijn genoemd a) informatiestromen naar ‘knooppunten’ of ‘sleutelfuncties’ die een cruciale rol hebben in de beleids- en besluitvorming, b) correspondentie en gegevens behorend bij uitvoerende processen waaraan burgers en bedrijven rechten kunnen ontlenen, en c) grootschalige en meerjarige dataverzamelingen. Dit is niet persé allemaal blijvend te bewaren informatie. Wel moeten deze data en documenten heel goed vindbaar en bruikbaar zijn, of vanwege privacy of staatsgeheimen extra afgeschermd. En vernietiging moet gecontroleerd plaatsvinden, met een vaste bewaartermijn en een bewijs van vernietiging. Het advies over archivering van concepten ging juist over de andere kant van het spectrum: documenten met geringe waarde voor mensen binnen én buiten de overheid. In Engelstalige landen noemen ze dit soms “*ephemeral records*” of “*transitional records*”. De vraag is of je die categorie goed kunt afbakenen in de informatiehuishouding en wat je ermee moet doen. Voor concepten heeft het Adviescollege aanbevolen om alleen concepten die sleutelfuncties bereiken (zogenoemde ‘sleutelversies’) gecontroleerd en net zo lang te bewaren als het definitieve document. De rest (zogenoemde ‘werkversies’) zou de overheid snel en pragmatisch moeten opruimen. Voor chatberichten was ons advies om de accounts van sleutelfuncties met een duidelijke bewaartermijn op te nemen in een beheersysteem, en verder niets te doen met chatberichten op werktelefoons van gewone medewerkers. Zijn zulke lichte beheerstrategieën ook denkbaar voor planningen, actielijsten, aantekeningen, probeersels en allerlei andere documenten die overheidsmedewerkers maken terwijl besluitvorming nog ver weg is? Voor het onderzoek verkennen we tevens of archiefdiensten hun rol actiever kunnen invullen, door niet te wachten op afstemming over selectiebesluiten maar een soort acquisitiebeleid op te stellen. Het idee is dat ze vooraf heel helder te formuleren welke informatie zij willen hebben van de overheidsorganisaties in hun verzorgingsgebied. Kan dit bijdragen aan scherpere keuzes, en het eerder uitsorteren van informatie die blijvend waarde heeft voor de samenleving?

Tot slot: er is veel ‘legacy’ d.w.z. talloze oudere digitale bestanden in diverse applicaties die nog wachten op selectie en overbrenging. Inzet is dat aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek ook nuttig zijn voor het wegwerken van deze achterstanden.

4. Onderzoeksmethoden

Bronnenonderzoek:

- Voor het advies zullen we openbare bronnen raadplegen en zo nodig ook interne documenten opvragen bij de Rijksoverheid. Ook zullen de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en de koepelorganisaties VNG, IPO en de UvW een bijdrage leveren door rode draden uit respectievelijk inspecties en monitors te halen.

Wetenschappelijk onderzoek:

- Het *KIN Center for Digital Innovation* van de Vrije Universiteit in Amsterdam heeft veel onderzoek gedaan naar de wisselwerking tussen ICT, organisatie en gedrag, veelal in andere

sectoren zoals de zorg en het bedrijfsleven. Om relevante inzichten te benutten, sluit een student-assistent aan bij het projectteam van ACOI.

Interviews, werkbezoeken en groepsbijeenkomsten met experts:

- Naast ervaren informatieprofessionals betrekken we leveranciers van beheersystemen en software.

Simulatie:

- Een risico is dat oplossingen er op papier goed uitzien, maar dat ze in de praktijk niet werken. Daarom zullen we proberen om simulaties te doen of te laten doen.

5. Planning

Voorbereidingsfase: sept-okt 2026

- Startgesprekken met BZK en OCW, oriënterende gesprekken met sleutelpersonen
- Vaststellen plan van aanpak, gevolgd door publicatie.

Ontwerpfase: nov 2026 -maart 2027

- Start bronnenonderzoek, diverse interviews, werkbezoeken en groepsbijeenkomsten.
- Werkhypotheses opstellen en uitwerken i.s.m. een vaste groep (denktank) die meermalen samenkomt.
- Vertaling van belangrijke wetenschappelijke inzichten t.b.v. deze ‘casus’.
- Publicatie rode draden rapport IOE en mogelijk ook van VNG, IPO en UvW
- Tussentijdse bevindingen bespreken in college. Mogelijk een openbaar tussenadvies t.b.v. BZK en OCW.

Validatiefase: april -mei 2027

- Werkhypotheses verfijnen, bredere validatiesessie met andere experts, interviews met ambtelijke top.
- Simulatie van werkhypotheses.
- Bespreken hoofdlijnen advies in college.

Afronding: juni 2027

- Open internetconsultatie en reacties verwerken
- Vaststellen in college, verzenden en publiceren.