

# Nota

## TER BESLUITVORMING

### Betreft

Adviesaanvraag over het archiveren van concepten

**Aan:** Adviescollege

**Van:** Bureau

### Datum

27 oktober 2025

### Kenmerk

2025-0000613041

### Pagina

1 van 3

### Aanleiding

De minister van OCW heeft ACOI om advies gevraagd over het beheer en de waardering van concepten. Op het collegeoverleg van 11 juli is een eerste richting geschetst voor het advies. Een eerste concept versie van het advies is op 17 september met de portefeuillehouders besproken en aangepast. OCW verwacht het advies eind november.

### Bespreekpunten / beslispunten

Kan het college instemmen met bijgevoegd advies?

### Toelichting

In het advies sluiten we aan bij de eerder uitgezette lijn in ons advies 'Alles is niets', waarbij we inzetten op het vernietigen van concepten die geen waarde (meer) hebben. Daarvoor sluiten we in het advies aan bij de sleutelfunctionarismethodiek: bewaar alleen de versies die mensen in sleutelfuncties bereiken. Geef deze sleutelversies zoveel mogelijke dezelfde bewaartermijn als de bijbehorende eindversie. Alle overige concepten zijn 'tussenversies' die zo snel mogelijk weg kunnen.

*Betrokken partijen*

Gelijktijdig met ACOI is ook de Algemene Rijksarchivaris (ARA) gevraagd om advies uit te brengen over beheer en waardering van concepten. Op ambtelijk niveau is contact geweest over de adviezen. Samen met het Nationaal Archief schrijven we een gezamenlijke brief, waarmee we beide adviezen kunnen aanbieden aan de minister OCW. In de brief benadrukken we de noodzaak voor een tijdige vernietiging van daarvoor in aanmerking komende documenten en het inrichten van de organisatie en IT-systemen om dit te kunnen bereiken.

Een consultatieversie van het advies is voor een feitencheck gedeeld met BZK, OCW en de koepels van decentrale overheden (VNG, IPO en UvW). Reageren kan tot 31 oktober. Mocht dat nodig zijn, verwerken we reacties nog in het advies.

*Financiële/juridische overwegingen*

Geen

*Communicatie*

Zoals gebruikelijk verzenden we het advies niet alleen aan de minister van OCW, maar sturen we tevens een afschrift naar BZK, VNG, IPO, UvW, de NVJ/VVOJ en de Tweede Kamer.

Publicatie doen we 1 tot 2 weken na verzending aan de Minister van OCW via onze reguliere kanalen: website en social media.

Extra communicatie door bijv. het alerteren van de pers of een speciaal event is niet voorzien.

Uiteraard betrekken we de inhoud wel bij workshops, optredens e.d. van bureau of collegeleden.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

n.v.t.



**Datum**  
27 oktober 2025

**Pagina**  
3 van 3

**Kenmerk**  
2025-0000613041

**Bijlagen**

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Advies concepten	



> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap  
de heer G. Moes  
Postbus 16375  
2500BJ Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
16 oktober 2025	1 van 7	2025-0000613053

**Betreft**  
Consultatieversie advies concepten t.b.v. feitencheck (koepels, OCW, BZK)

Geachte heer Moes,

Uw voorganger heeft het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) op 16 juni 2025 gevraagd een advies te geven over beheren en bewaren van concepten. U vraagt daarbij om gerichte handvatten *voor waardering, selectie, overbrenging en vernietiging van concepten binnen digitaal informatiebeheer, voortbouwend op inzichten uit een rapport van adviesbureau PBLQ.*<sup>1</sup>

### Kern van het advies

ACOI heeft al vaker gesteld dat scherpe keuzes nodig zijn om de informatiehuishouding van de overheid op orde te brengen. Zeker voor concepten is het zaak om het kaf van het koren te scheiden. Voortbouwend op het onderzoek van PBLQ, is de hiërarchie binnen overheidsorganisaties hiervoor volgens ACOI het beste aanknopingspunt.

ACOI adviseert daarom de volgende selectiestrategie toe te passen:

- Bewaar 'sleutelversies' net zo goed en net zo lang als de eindversie van een document. Met 'sleutelversies' bedoelen wij versies die rijp zijn voor besluitvorming, wat blijkt uit het feit dat zij voor een reactie of een akkoord zijn gedeeld met mensen in 'sleutelfuncties', dus met bestuurders en leidinggevende ambtenaren. Deze sleutelversies bieden, naast natuurlijk de eindversie en tal van andere documenten, extra zicht op hoe zaken bij de overheid zijn gelopen.

---

<sup>1</sup> PBLQ (2024) - Het kaf en het koren, verkenning naar belang en beheer van concepten'

- Alle andere versies zijn te beschouwen als ‘werkversies’ die geringe waarde hebben en waarvan de overheid zich zo snel mogelijk moet ontdoen. Zij ontstaan werkende weg door gedachtevorming en samenwerking aan een document. Daarnaast ontstaan er versies die automatisch gegenereerd worden in applicaties en als back up. Al deze ‘werkversies’ hebben geen status in de besluitvorming, zijn al snel voor niemand meer relevant en vormen dan slechts ruis in de informatiesystemen.

Bovenstaande selectiestrategie is volgens ACOI helder en uitvoerbaar en past binnen de Archiefwet.<sup>2</sup> Wel zullen overheidsorganisaties nog praktische maatregelen moeten nemen om ‘werkversies’ en ‘sleutelversies’ goed uit elkaar te houden.

Om deze selectiestrategie landelijk tot uitvoering te brengen, doen wij u de volgende aanbevelingen:

- Laat het Nationaal Archief een module maken over concepten die alle overheidsorganisaties eenvoudig kunnen overnemen in (of toevoegen aan) hun openbare selectiebesluiten.<sup>3</sup> Zo komt er een correcte en uniforme juridische basis om werkversies te vernietigen.
- [P.M: iets over bevorderen feitelijke toepassing van bewaartermijnen in den brede, want hier loopt het nu spaak omdat er een mismatch is tussen de papieren selectiebesluiten en de feitelijke inrichting van informatiesystemen]

## TOELICHTING

### Startpunt: scherp selecteren is nodig

Het vraagstuk over de waarde van concepten is niet nieuw. Het is onderwerp van een al jarenlang lopende en veel bredere discussie, namelijk over hoe de overheid greep moet houden op de grote hoeveelheden informatie die er tegenwoordig digitaal rondgaan. Wat hebben de organisaties (nog) nodig en wat zit in de weg, en wat is belangrijk om te behouden voor de samenleving als geheel? Ieder jaar zonder oplossing, puilen de informatiesystemen bij de overheid verder uit.

ACOI heeft al vaker gesteld dat scherpe keuzes nodig zijn om de informatiehuishouding op orde te brengen. Als we alle digitale bestanden even goed en even lang willen bewaren, is er geen einde aan het karwei dat ons te doen staat. Dan zullen de beheerkosten exponentieel toenemen. En dan dreigt een al dichter informatiedoolhof waarin we het zicht verliezen op informatie die van waarde is. Alles is niets.<sup>4</sup>

Een doorbraak is nodig. We moeten niet alleen informatie beter - dus duurzaam toegankelijk – bewaren. We moeten bovendien veel meer informatie gecontroleerd gaan vernietigen. Doen we dat niet, dan betalen we een hoge prijs. Dan nemen de kosten voor het informatiebeheer exponentieel toe. Dan zijn ambtenaren te veel tijd kwijt met het zoeken naar relevante informatie voor hun werk. Dan gaat het beantwoorden van vragen en Woo-verzoeken van de buitenwereld te

<sup>2</sup> Artikel 5.1, vierde lid van de Archiefwet 20XX na Nota Wijziging (35 968, nr. 8) luidt: “In een selectiebesluit kan voor categorieën tijdelijk te bewaren documenten worden bepaald dat zij op elk moment kunnen worden vernietigd”. In de toelichting op het desbetreffende artikel zijn onder meer concepten genoemd als één van de categorieën van documenten die door de medewerker zelf mogen worden vernietigd.

<sup>3</sup> Zie advies ACOI over het Archiefbesluit.

<sup>4</sup> Zie ACOI adviezen over chatberichten en de meerjarenplannen voor de IHH.

langzaam. Dan zijn arbeidsintensieve bewerkingslagen nodig om de juiste (blijvend te bewaren) informatie over na 10 tot 20 jaar over te brengen naar de archiefdiensten. In een heel treurig scenario krijgen archiefdiensten de rommel over de schutting gekieperd, en kunnen zij deze slechts moet de grootste inspanning voor iedereen en voor altijd beschikbaar maken.

Gelukkig biedt de Archiefwet sinds jaar en dag een instrument om op een verantwoorde manier keuzes te maken, namelijk selectiebesluiten. In selectiebesluiten leggen overheidsorganisaties vast welke categorieën documenten blijvend worden bewaard, en welke tijdelijk, dus voor een x-aantal maanden of jaren. Alleen de blijvend te bewaren documenten horen binnen tien jaar te landen bij het Nationaal Archief of een decentrale archiefdienst, en de rest kan en moet eerder of later – afhankelijk van de bewaartermijn - vernietigd.<sup>5</sup>

### **Waardering: alleen sleutelversies zijn het bewaren waard**

U heeft ons gevraagd om richting te geven aan selectiebesluiten van overheidsorganisaties, specifiek voor concepten. In het jargon van de Archiefwet gaat het dus om 'waardering', om het toekennen van passende bewaartermijnen. De centrale vraag is dus: Hoe lang zijn concepten nog nodig als de eindversie er eenmaal is? Welke concepten zouden we langere tijd beschikbaar moeten houden, voor overheidsorganisaties zelf en voor de samenleving als geheel? En welke kunnen we snel uit de systemen verwijderen?

ACOI volgt de conclusie in het rapport van PBLQ dat de hiërarchie binnen overheidsorganisaties het beste aanknopingspunt is. Hieronder zetten we stapsgewijs onze redenering uiteen.

- Ten eerste geldt dat de versiegeschiedenis van een document maar één van de manieren is waarmee je achteraf kunt nagaan hoe overheidsbeleid en -besluiten tot stand zijn gekomen. Het meeste valt ook, en vaak beter, af te leiden uit andere bronnen, zoals eindversies, achterliggende rapporten, ambtelijke adviesnota's, vergaderverslagen, e-mails en chatberichten. Slechts een enkele keer bieden voorgaande versies extra inzicht. Bijvoorbeeld als alleen hieruit blijkt welke denkstappen er zijn gezet, welke alternatieven en argumenten onderweg zijn gesneuveld of juist toegevoegd.
- Ten tweede is de kans dat er waardevolle (extra) informatie in die versies staat, het grootste bij versies die rijp zijn voor besluitvorming. Het gaat dan om versies die sleutelfunctionarissen bereiken voor bespreking, voor een reactie of een akkoord. Een sleutelfunctionaris is een persoon die uit hoofde van zijn of haar functie binnen de overheidsorganisatie een strategische besluitvormende positie heeft, met impact op de organisatie en/of de maatschappij. Dus als een versie met één of meer sleutelfunctionarissen wordt gedeeld, dan wordt het menens, en dan is het nuttig die versie goed veilig te stellen.
- Ten derde hebben werkversies juist geen status in de besluitvorming en daarom zeer beperkte waarde. Het gaat dan bijvoorbeeld om (al dan niet automatisch opgeslagen) back-ups van eigen werk<sup>6</sup>; om typografische of kleine tekstuele aanpassingen; om werkversies waar één of meer auteurs een weg aan het vinden zijn om hun gewenste verhaal op papier te krijgen. Het is allemaal al snel niet meer relevant, niet voor de opstellers zelf, voor de collega's, en ook niet voor de buitenwacht. En de verwachting is dat de hoeveelheid van dit

<sup>5</sup> Die termijn is in de huidige Archiefwet 1995 nog twintig jaar, maar is in de nieuwe Archiefwet 20XX verkort tot tien jaar.

<sup>6</sup> sommige systemen bewaren automatisch tientallen versies van een document (autosave 10:31 uur). Niemand gebruikt die versies, maar altijd de meest recente versie.

soort tussenversies alleen maar zal toenemen door nieuwe technologische ontwikkelingen. Zo zijn er steeds geavanceerdere functionaliteiten om wijzigingen in documenten vast te kunnen leggen, wat ook leidt tot meer te onderscheiden afzonderlijke versies.<sup>7</sup>

- Ten vierde telt de uitvoerbaarheid mee. Sleutelversies zijn in een professionele organisatie goed te identificeren, omdat er duidelijke werkwijzen en kanalen voor zijn. Dat geldt niet alleen voor de informatiestromen naar individuele sleutelfunctionarissen, maar ook voor stukken die in vaste overlegvergaderingen worden besproken. Denk aan overleg met de minister of wethouder, aan een bestuursraad, een managementteam en aan externe overleggen op dit niveau. Daardoor is het goed mogelijk om op sleutelversies dezelfde bewaartermijnen toe te passen als op eindversies, namelijk de termijnen die gelden voor het betreffende werkproces (zoals wetgeving, beleidsvorming, begrotingen of beschikkingen). Zie hiervoor de volgende paragraaf.

### Bewaartermijnen voor sleutel- en werkversies

Voor de bewaartermijnen van sleutel- en werkversies stelt ACOI het volgende voor:

- Hanteer voor de sleutelversies in principe de bewaartermijn die voor het proces geldt. Dit is al bepaald in de selectiebesluiten van overheidsorganisaties. Gaat het om een beleidsbrief die de organisatie blijvend bewaart en uiteindelijk overbrengt naar de archiefdienst? Doe dan hetzelfde met de sleutelversie(s). Gaat het om een beschikking die na zeven jaar wordt vernietigd? Vernietig op datzelfde moment dan ook de sleutelversie(s).
- Voor werkversies – versies die dus geen sleutelfunctionaris bereiken – is volgens ACOI geen vaste bewaartermijn nodig. We volgen daarbij de mogelijkheid die de nieuwe Archiefwet biedt voor de omgang met documenten van ‘gering belang’. Dat betekent dat werkversies in een selectiebesluit van de overheidsorganisatie aangewezen worden als een categorie van documenten die op een willekeurig moment vernietigd kunnen worden.<sup>8</sup> Een verklaring van vernietiging is hiervoor ook niet vereist. Dit maakt het, zo denken wij, een stuk makkelijker om systemen regelmatig en op een praktische manier op te schonen.

Bovenstaande aanpak is een combinatie van procesgerichte en functiegerichte selectie **[NB: nog toelichten n.a.v. reacties op feitencheck]**. Bovendien sluit het aan bij en geeft een nadere invulling aan een eerder door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geformuleerd uitgangspunt dat concepten die verder geen rol of status in het proces hebben, niet bewaard hoeven te worden.<sup>9</sup> Ook in de ontwerpselectielijst van de Unie van Waterschappen is een soortgelijke motivering opgenomen.

### Implementatie: wat moeten overheidsorganisaties ervoor regelen en doen?

- *Identificeer en bepaal sleutelfuncties*

In de voorgestelde systematiek staan sleutelfunctionarissen centraal. Het is dan ook belangrijk om deze goed te definiëren. Dat moet al gebeuren voor de archivering van e-mailboxen en chatverkeer. Het gaat in ieder geval om bewindslieden, andere bestuurders en de ambtelijke top. Naast deze standaard groep kunnen overheidsorganisaties zelf nog andere sleutelfunctionarissen

<sup>7</sup> Zie ook paragraaf 4.2 van het rapport van PBLQ.

<sup>8</sup> In de nieuwe Archiefwet 20xx is dit geregeld in artikel 5.1, vierde lid: “In een selectiebesluit kan voor categorieën tijdelijk te bewaren documenten worden bepaald dat zij op elk moment kunnen worden vernietigd.”

<sup>9</sup> Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen, 2022, p. 9 ([Selectielijst | VNG](#))

aanwijzen, wanneer deze op basis van een organisatieanalyse een sleutelfunctie blijken te vervullen.<sup>10</sup> Uiteraard moeten in de openbare selectielijst alleen de functies benoemd zijn. Intern moeten de organisaties een actuele lijst bijhouden van namen van personen die sleutelfuncties bekleden.

- *Kanaliseer informatiestromen naar sleutelfuncties in door de organisatie beheerde systemen*  
Om informatie duurzaam toegankelijk te maken en houden, is het nodig dat informatiesystemen daarop worden ingericht. Voor sleutelversies geldt dus dat deze goed te onderscheiden moeten zijn van de tussen- en eindversies. Want alleen dan kan het kaf van het koren worden gescheiden. Het ligt voor de hand om zoveel mogelijk aan te sluiten bij (functionaliteiten van) applicaties die al in gebruik zijn. Taken moeten bovendien navolgbaar en eenvoudig zijn en de werklast voor niet-specialisten beperkt, want anders worden ze niet uitgevoerd.  
Bij voorkeur is (de voorbereiding van) het vernietigingsproces van documenten die daarvoor in aanmerking komen, zoveel mogelijk geautomatiseerd. Dit is relatief gemakkelijk voor processen in een zaak- of workflow managementsystemen. Deze zijn er immers op gericht om de processen, zoals accordering, te ondersteunen via specifieke acties door specifieke actoren. Aan deze stappen kunnen (bij voorkeur geautomatiseerde acties) worden toegevoegd. Bijvoorbeeld door versies die sleutelfunctionarissen bereiken te promoveren naar een herkenbare versie voor een sleutelfunctionaris. Als het in de huidige systemen nog niet kan, moeten betrokken partijen (beheerders, informatiespecialisten, IT-bedrijven, etc.) erop inzetten, dat dit in de toekomst wél mogelijk is.

- *Tips om werkversies te vernietigen*  
Het onderscheiden van werkversies gaat ook het beste bij organisaties of processen met een workflow management- of zaakstelsel. Zijn die er niet, dan zijn andere oplossingen te verzinnen. Zo kun je in een doorsnee document management systeem met behulp van labels of mappen onderscheid maken tussen documenten die naar sleutelfunctionarissen gaan en tussenversies die onderhanden werk zijn of waren. Een map met werkversies kan na het afsluiten van een dossier het label 'prullenbak' krijgen, die de systeembeheerder kan verwijderen.

Hoewel het wetsvoorstel voor een nieuwe Archiefwet ruimte biedt om documenten van gering belang door individuele medewerkers te laten vernietigen, is dit in de praktijk onrealistisch. Het handmatig en per stuk verwijderen van documenten is simpelweg te arbeidsintensief, het kan gewoon niet naast ander belangrijk werk. Verder hebben individuele medewerkers veelal onvoldoende rechten om documenten écht uit systemen te verwijderen. En dat is met goede redenen, want anders zou het risico op informatieverlies veel te groot zijn. Van belang is daarom dat de organisatie zorgt voor goede processen, waarbij uiteindelijk gespecialiseerde en geautoriseerde informatiebeheerders zorgen voor het permanent opschonen van werkversies.

- *Accepteer dat de verschillende versies bij e-mails en chatberichten (ook) op andere wijze worden bewaard*  
Hierboven gaat het over versies die gecreëerd en gedeeld worden via document management, workflow management- en/of zaaksystemen. Het komt uiteraard voor dat deze versies ook gehecht zijn aan e-mails en chatberichten van sleutelfunctionarissen. Er bestaat inmiddels beleid om e-mailboxen in hun geheel veilig te stellen, er is dus sprake van meerdere 'archiefregimes'.

<sup>10</sup> Een uitgebreidere toelichting is te vinden in het Advies ACOI 'Kan dit weg? Nee', p. 37-39.



Organisaties die dit beleid uitvoeren, bewaren eventuele aangehechte concepten (net als andere bijlagen) net zolang als de e-mailboxen. De huidige standaard is om e-mailboxen van sleutelfunctionarissen blijvend te bewaren en de rest zeven (VNG) tot tien jaar (Rijksoverheid). Via chatberichten worden doorgaans geen documenten gedeeld. Mocht dat toch gebeuren, dan geldt dat deze als onderdeel van het chatverkeer van de betreffende sleutelfunctionarissen voor een (nog te bepalen periode) zouden moeten worden bewaard door de organisatie.<sup>11</sup>

**[Rol minister OCW; hier de twee aanbevelingen toelichten]**

**[Afsluitende zinnen]**

Ineke van Gent

*Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding*

---

<sup>11</sup> ACOI adviseerde een periode van vijf tot tien jaar. Chatberichten van alle overige medewerkers heeft ACOI in zijn advies als documenten van gering belang getypeerd, wat betekent dat gecontroleerd beheer door de organisatie niet nodig en niet efficiënt is. Medewerkers die geen sleutelfunctie hebben kunnen hun chatverkeer dus op hun telefoon kunnen laten staan of wissen, al naar gelang de eigen behoefte.

## BIJLAGE: Verklaring van gebruikte begrippen/ terminologie

In dit advies gebruiken we de volgende terminologie:

- Een concept is elke documentversie vóór de (eventuele) eindversie.<sup>12</sup> Dit sluit aan bij wat er in het dagelijks gebruik onder een concept wordt verstaan.<sup>13</sup> De groep concepten bestaat uit twee categorieën: sleutelversies en werkversies.
- Sleutelversies zijn de versies die rijp zijn voor besluitvorming. Dit blijkt uit het feit dat zij voor een reactie of akkoord worden gedeeld met mensen in sleutelfuncties.
- Werkversies zijn alle andere documentversies en daarmee dus de versies die geen sleutelfuncties bereiken.

ACOI constateert dat het 'label' concept in de het dagelijks gebruikt ook wordt gebruikt voor documenten waarbij géén sprake is van een concept. Om verwarring over de reikwijdte van dit advies te voorkomen staan hieronder een aantal veelvoorkomende misverstanden:

- Een consultatieversie is geen concept. Het gaat dan om een versie die gedeeld wordt buiten de organisatie om input of feedback op te halen. Dit kan worden gezien als een eindversie van een eigen sub-proces. De versies die hebben geleid tot de consultatieversie zijn wel concepten.
- Reacties op documenten (bijvoorbeeld een reactie op een consultatieversie, of een advies van de financiële of juridische afdeling) zijn géén concepten. Het is inhoudelijke input voor volgende concepten. Het maakt daarbij niet uit of deze reacties van binnen of buiten de organisatie komen. Daarbij gaat het soms om optionele consultaties, waar het in andere gevallen verplichte processtappen zijn.
- Dynamische objecten zoals databases ('levende documenten') bereiken nooit het stadium van een eindversie. Ze vallen buiten de reikwijdte van dit advies.

Sleutelfuncties: [toevoegen cf handreiking Rijk e-mail en advies chatberichten ACOI]

<sup>12</sup> Bij elk document is het bedoeling om te komen tot een eindversie. In de praktijk komt het voor dat een eindversie uitblijft. Bijvoorbeeld vanwege stopzetting van een projectinitiatief, een subsidieaanvraag wordt ingetrokken of een andere interne strategie wordt gekozen.

<sup>13</sup> PBLQ laat zien dat er geen eenduidige definitie is van een concept, zie p. 9-12.