Het kaf en het koren, verkenning naar belang en beheer van concepten

Eindrapport, versie 1.0
20 december 2024

Managementsamenvatting

Opdracht
Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft PBLQ gevraagd om een verkenning uit te voeren naar het belang en het beheer van concepten binnen de overheid, en daarbij:

1. in beeld te brengen welke categorieën en typen concepten in de praktijk bestaan, los van de context, het project of relatie met het definitieve document;
2. inzicht geven in de uitgangspunten voor mogelijke waarderingen van concepten en de toepasbaarheid daarvan in een selectielijst.

Ten behoeve van deze verkenning trachten we in dit onderzoek de volgende vragen te beantwoorden:

- Wat is een concept?
- Hoe wordt omgegaan met concepten: in wet- en regelgeving, in selectielijsten, in instructies, in processen, in systemen en hoe werkt dat op de werkvloer?
- In hoeverre zijn concepten te typeren?
- Wat is mogelijk en uitvoerbaar bij het typeren en beheren van concepten?

Aanpak
Om antwoord op deze vragen te geven hebben wij interviews afgenomen, deskresearch uitgevoerd en een vragenlijst onder overheidsmedewerkers uitgezet. Op basis van twee focusgroepen met experts hebben wij de opgedane inzichten van een interpretatie voorzien en deze aangescherpt. Gedurende het onderzoek zijn wij procesmatig en inhoudelijk bijgestaan door een begeleidingscommissie, bestaande uit de opdrachtgever en vertegenwoordigers van OCW, BZK, de VNG en het Nationaal Archief.

Wat is een (digitale) concept(versie)?
Er bestaat geen eenduidige definitie van een concept. Waar in het verleden onderscheid werd gemaakt tussen verschillende versies van documenten zoals klad, concept en minuut zien we dat deze terminologie tegenwoordig niet of nauwelijks wordt gebruikt. Digitalisering heeft de manier van werken met documenten ingrijpend veranderd, onder meer doordat we steeds eenvoudiger nieuwe versies van documenten kunnen maken. In het dagelijks gebruik wordt onder een concept *‘iedere documentversie vóór de eindversie’* verstaan.

Weinig duidelijkheid over het omgaan met en het beheren van concepten
Binnen de huidige wettelijke kaders worden concepten niet als specifieke documentcategorie onderscheiden. Zowel de Archiefwet als de Woo geven wat dat betreft geen concrete aanknopingskaders voor het identificeren van concepten binnen de bredere categorie ‘documenten’. Wel vinden we het begrip concept terug in sommige selectielijsten en instructies van verschillende overheden. Daarin wordt dan vaak een koppeling gemaakt met de rol of status die een versie heeft in het proces van de overheid. Dergelijke criteria blijken in de praktijk vaak lastig hanteerbaar omdat ze niet objectief zijn.

Het maken van een dergelijke, subjectieve inschatting is vooral vereist in minder gestructureerde processen. Selectielijsten zijn vaak beter hanteerbaar wanneer processen (en de aan de processtappen gekoppelde documenten) strak zijn beschreven en verlopen, zoals in het geval van gestructureerde uitvoeringsprocessen (denk aan het verlenen van een vergunning). Bij processen die in zaaksystemen zijn ingericht en een vastomlijnde workflow hebben is vaak vastgelegd welke stukken

wanneer vernietigd moeten worden. In dit geval is er minder behoefte aan aanvullend beleid ten aanzien van het omgaan met concepten.

Technische ontwikkelingen
Concepten (en kopieën van concepten) bevinden zich binnen de overheid in diverse technische systemen. Denk hierbij aan netwerkschijven, samenwerkomgevingen, zaaksystemen, maar ook aan e-mail en de persoonlijke opslag van ambtenaren. Deze systemen ontwikkelen in hoog tempo en hebben ook invloed op de manier van werken van ambtenaren. Zo worden steeds meer versies (geautomatiseerd) opgeslagen, wordt er vaker (gelijktijdig) samengewerkt aan documenten en neemt het onderscheid tussen data en documenten af. Daarom verwachten we niet dat het aantal documenten (en concepten) op korte en middellange termijn af zal nemen, maar dat eerder sprake zal zijn van het tegenovergestelde.

We constateren dat organisaties nauwelijks kunnen achterhalen welke concepten van documenten er bestaan, waar deze zich bevinden en wat hun status is. Het gevolg daarvan is dat concepten (of alle kopieën van concepten) niet worden vernietigd op basis van een selectielijst en dat het lastig is concepten op te leveren als daarom gevraagd wordt, bijvoorbeeld in het kader van een Woo-verzoek.

Belangen bij het beheer van concepten
De hoofdvraag van dit onderzoek is of het mogelijk is onderscheid te maken tussen ‘soorten concepten’ en of er objectieve criteria te formuleren zijn om concepten te typeren. Een van de redenen waarom dat lastig is ligt in de waardering van informatie en de diverse belangen die verschillende stakeholders daarbij hebben. Zo kan het vanuit het belang van onderzoek, reconstructie en verantwoording gewenst zijn om zo veel mogelijk informatie te bewaren en bij twijfel niets weg te gooien. Tegelijkertijd lijkt het bewaren van alle (conceptversies van) documenten op gespannen voet te staan met de vindbaarheid van informatie en de uitvoerbaarheid van het beheer van informatie. Dit laatste hoeft theoretisch niet per se een probleem te zijn maar zorgt in de praktijk voor knelpunten door de grote hoeveelheid (versies van) documenten in combinatie met de beperkingen van de huidige informatievoorziening van de overheid. Er is dus een gezamenlijk belang om een objectieve en generieke manier te vinden om het kaf van het koren te scheiden. Dat gemeenschappelijke belang neemt toe door de nieuwe technische mogelijkheden die ook andere manieren van werken aan documenten mogelijk maken, waardoor het aantal conceptversies steeds verder toeneemt.

Typeringen van concepten
Tijdens dit onderzoek hebben we verschillende manieren verkend om concepten te onderscheiden, maar de meeste zijn niet generiek of objectief. Dit maakt ze lastig hanteerbaar in selectielijsten.
De meest ‘bruikbare’ wegen raken aan het concept van het ‘persoonlijk domein van de ambtenaar’ en de bereidheid om dat begrip uit te breiden. We introduceren het onderscheid tussen:

- Niet gedeelde tussenversies
  In het digitale tijdperk ontstaan er (al dan niet geautomatiseerd) een groot aantal tussenversies in de verschillende levensfases van een document. Dit zijn versies die verschillen van de vorige versie, maar die niet gedeeld zijn met anderen.
- Gedeelde tussenversies
  Hierbij breiden we het concept van het persoonlijke domein van de ambtenaar uit tot een organisatie-eenheid, bijvoorbeeld een team dat samenwerkt bij het opstellen van een document.
- Conceptversies

Dit zijn versies die breder zijn gedeeld, bijvoorbeeld met andere organisatie-eenheden, andere organisaties, of gedeeld zijn ter *bespreking* of ter *vaststelling* binnen hiërarchische lijnen of formele gremia.

Hoewel deze typeringen meer bruikbaar zijn dan de overige verkende opties, zijn er ook kanttekeningen te plaatsen:

- Het uitbreiden van het concept van het persoonlijke domein van de ambtenaar is niet los te zien van de context. Niet alleen roept deze keuze vragen op over de grenzen van de organisatie-eenheid, maar de belangenafweging ten behoeve van het bepalen van de exacte grenzen is afhankelijk van onder meer het type dossier, het werkproces, en organisatiestructuur.
- Daarnaast stelt het (al dan niet automatisch) onderscheiden van soort documenten eisen aan werkprocessen, versiebeheer en informatiesystemen die binnen de huidige informatievoorziening niet voldoende ingevuld zijn.

Daarmee concluderen we dat er geen eenvoudig hanteerbare manier is om het kaf van het koren te scheiden waar het gaat om het beheer van concepten. De hier besproken typeringen zijn hanteerbaar, maar niet los te zien van de context van het document en de belangen die binnen die context bij het beheer van concepten spelen. Elke keuze zal impact hebben op een of meerdere belangen. Het gebruik van de typering heeft baat bij de gestructureerdheid van processen omdat het daarmee eenvoudiger is/wordt om op voorhand op heldere en transparante wijze duidelijk te maken welke waarde wordt toegekend aan specifieke documenten in een proces.

PBLQ
verbinders in de informatiesamenleving

Inhoudsopgave

1. Inleiding 6

1.1 Doelstelling en scope van het onderzoek 6
1.2 Aanpak 7
1.3 Leeswijzer 7

2. Wat is een concept? 9

2.1 Over versies, kopieën, verschijningsvormen, manifestaties, en representaties 9
2.2 Definitie van concepten 9
2.3 Historische context bij de vraag 11
2.4 Recente discussie 12

3. Beleid over concepten en de behoefte daaraan 15

3.1 Het archiefperspectief 15
3.1.1 De nieuwe Archiefwet (2021) 15
3.1.2 Selectielijsten 16
3.2 Het Woo-perspectief 17
3.2.1 De Wet open overheid 17
3.2.2 Jurisprudentie 17
3.2.3 Woo-instructie 18
3.3 De behoefte aan verder beleid bij overheden 18

4. Concepten in techniek 21

4.1 Concepten in een zeer divers landschap van systemen 21
4.2 Ontwikkelingen in techniek en systemen 22

5. Proces en organisatie 25

5.1 Typen processen 25
5.2 Ontstaansgeschiedenis van een document - lineair proces 26
5.3 Ontstaansgeschiedenis van een document – gelaagd proces 26
5.4 Beheren (bewaren, archiveren en vernietigen) 27

6. Belangen 29

6.1 Wet- en regelgeving 29
6.2 Volledigheid, vindbaarheid en uitvoerbaarheid 29
6.3 Conclusie 31

7. Typeringen van concepten 32

7.1 Inleiding 32
7.2 *Wie* heeft de wijziging doorgevoerd? 33
7.3 *Wat* is de aard van de wijziging? 34
7.4 *Waar* is de wijziging doorgevoerd? 34
7.5 *Wanneer* is de wijziging doorgevoerd? 34
7.6 Hoe is de wijziging doorgevoerd? 35
7.7 Conclusie 35

8. Onderscheid conceptversies en tussenversies 36

8.1 Inleiding 36
8.2 Niet-gedeelde tussenversies 36
8.3 Tot waar strekt het persoonlijk domein zich uit? 37
8.4 Grens tussen tussenversies en conceptversies 38
8.5 Grens van de organisatie-eenheid 39
8.6 Uitvoerbaarheid 40

9. Conclusie 41

Bijlage A Geïnterviewde personen 44

Bijlage B Deelnemers Focusgroepen 45

Bijlage C Bestudeerde documentatie 46

Bijlage D Persoonlijke beleidsopvattingen 47

Bijlage E Enquête 48

1. Inleiding

Binnen overheden bestaat de nadrukkelijke behoefte om meer duidelijkheid te creëren over het beheer van en de omgang met concepten van documenten. In een Kamerbrief van 6 april 2023 erkennen de bewindspersonen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) dat er onder ambtenaren verschillende beelden bestaan over de omgang met concepten.[1] In de Toelichting van de nota van wijziging Archiefwet 2021 van 7 juli 2023 schrijft de staatssecretaris van Cultuur en Media dat een extern onderzoek handvatten kan geven om tot een generiek en objectiveerbaar onderscheid tussen verschillende categorieën concepten te komen, los van de specifieke context waarin ze gemaakt of gebruikt zijn.[2] Op basis van een helder begrip kunnen selectielijsten op een gefundeerde en uniforme wijze worden opgesteld. In dit onderzoek wordt er een nadere verkenning gedaan naar het belang en het beheer van concepten binnen het digitale informatiebeheer bij de overheid.

1.1 Doelstelling en scope van het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

1. Breng in beeld welke categorieën en typen concepten in de praktijk bestaan, los van de context, het project of relatie met het definitieve document;
2. Geef inzicht in de uitgangspunten voor mogelijke waarderingen van concepten en de toepasbaarheid daarvan in een selectielijst.

Om te voldoen aan deze doelstelling trachten we in dit onderzoek de volgende vragen[3] te beantwoorden.

- Wat is een concept?
- Hoe wordt omgegaan met concepten: in wet- en regelgeving, in selectielijsten, in instructies, in processen, in systemen en hoe werkt dat op de werkvloer
- In hoeverre zijn concepten te typeren?
- Wat is mogelijk en uitvoerbaar bij het typeren en beheren van concepten?

Daarbij hanteren we voor dit onderzoek de afbakening dat het gaat om concepten van documenten. We zijn ons er - met de opdrachtgever – daarbij van bewust dat documenten (en concepten van documenten) slechts een onderdeel zijn van een breder vraagstuk rond de organisatie van de informatiehuishouding, waarin bijvoorbeeld ook de zorg voor andersoortige data en informatie van belang is. Een document wordt in het Wetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet gedefinieerd als een “schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens”.[4] Deze gegevens kunnen zowel ongestructureerd en/of gestructureerd zijn. Bij een digitaal document (hier in het kader van digitaal informatiebeheer) wordt de informatie vastgelegd in een bestand. Een document kan bestaan uit (een

[1] Zie ook: Kamerbrief reactie op adviesrapporten chatberichtenarchivering en informatiebeheer (2023). Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/04/06/kamerbrief-reactie-op-adviesrapporten-chatberichtenarchivering-en-informatiebeheer
[2] Zie ook: Nota van wijziging Archiefwet (2021). Geraadpleegd via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/06/nota-van-wijziging-tk-archiefwet-2021
[3] De oorspronkelijke vragen in de offerteaanvraag weken enigszins af van deze vragen. In overleg met de opdrachtgever hebben we deze vragen op sommige punten aangescherpt en hebben we de volgorde aangepast.
[4] Wetsvoorstel Archiefwet 2021, Artikel 1.1. De definitie wordt in paragraaf 3.1.1 van dit rapport nader toegelicht.

combinatie van) verschillende soorten informatie zoals tekst, data of beeld. Wij gaan in hoofdstuk 3 hier verder op in.

Om bovenstaande vragen te beantwoorden schetsen we een beeld van de huidige situatie. Daarnaast gaan we in op relevante ontwikkelingen in relatie tot het werken met en het beheren en archiveren van concepten. Om een breed beeld te krijgen, kijken we naar de manier waarop binnen het Rijk en de decentrale overheden wordt gewerkt met concepten. We pretenderen daarin geen volledigheid, maar richten ons op die zaken die wij relevant achten voor het beantwoorden van de hoofdvragen: het in beeld brengen van verschillende mogelijkheden voor het typeren van concepten en de toepasbaarheid daarvan in een selectielijst.

Daarnaast beperkt dit onderzoek zich nadrukkelijk tot het schetsen van de verschillende mogelijkheden. Als onderzoekers spreken we ons – mede op nadrukkelijk verzoek van onze opdrachtgevers – niet uit over de keuze voor een of meerdere opties, maar beogen we wel een basis te leveren voor het voeren van een discussie over eventuele keuzes.

1.2 Aanpak

De gehanteerde aanpak voor dit onderzoek kent verschillende onderdelen. Deze lichten wij hieronder toe:

- Om de huidige situatie in beeld te brengen hebben we interviews afgenomen[5] en deskresearch uitgevoerd. Daarbij hebben we gekeken naar relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie en naar bestaande technieken, processen en beleid binnen de overheid. Naast deze theoretische ‘ist’ hebben we ook aandacht besteed aan de huidige situatie zoals deze in de praktijk voorkomt en is er gekeken naar nieuwe (technologische) ontwikkelingen. Daarvoor hebben we vragenlijsten uitgezet via het VNG-forum Grip op Informatie en de Kenniscommunity Informatie en Archief (KIA).
- Tijdens twee focusgroepen hebben we de opgedane beelden en inzichten voorgelegd aan experts om deze van interpretatie te voorzien en aan te scherpen. Vervolgens hebben we met elkaar besproken welke uitspraken we kunnen doen op basis van de analyse van die beelden.
- We hebben op verzoek van de opdrachtgever tussentijds een presentatie gegeven aan Mt-leden van OCW, BZK en het Nationaal Archief over de bevindingen.
- Op basis van de uitkomsten van bovengenoemde onderzoeksactiviteiten hebben we uitgewerkt welke typen concepten er in de praktijk bestaan en op welke manieren deze getypeerd kunnen worden. Tijdens de tweede bijeenkomst van de focusgroep hebben we deze analyse gevalideerd.

1.3 Leeswijzer

In het voorliggende rapport hebben we de resultaten van de verkenning uitgewerkt. De volgende elementen zijn hierin opgenomen.

- In hoofdstuk 2 gaan we in op verschillende termen rond documenten. We geven een werkdefinitie van het begrip concept.
- In hoofdstuk 3 bespreken we het staande beleid ten aanzien van concepten en de behoefte daaraan. Dat doen we onder meer aan de hand van een enquête die we in het kader van dit onderzoek onder een grote groep experts van verschillende overheden hebben uitgezet.

[5] Zie Bijlage A voor een overzicht van de geïnterviewde personen.

- Hoofdstuk 4 gaat in op de technische systemen en ontwikkelingen in de techniek die van invloed zijn op het ontstaan en het beheer van documenten.
- In hoofdstuk 5 schetsen we de organisatie en de processen rondom het genereren en beheren van concepten
- In hoofdstuk 6 schetsen we de verschillende belangen die spelen bij dit vraagstuk. Daarbij gaan we in op de tegenstellingen tussen die belangen, en de complexiteit in het afwegen van die belangen. Ook gaan we nader in op de definitie van een document die wij in dit onderzoek hanteren.
- Hoofdstuk 7 bevat de beschrijving en analyse van de mogelijkheden voor het typeren van concepten.
- In hoofdstuk acht werken een aantal van deze mogelijkheden verder uit.
- Tot slot formuleren we een aantal conclusies in hoofdstuk 9.

2. Wat is een concept?

Om concepten goed te kunnen typeren, is het van belang te verhelderen wat het begrip ‘concept’ inhoudt. Voordat we dit doen, duiden we een aantal termen die in deze context relevant zijn en die in het dagelijkse taalgebruik net een andere lading kunnen hebben. Daarnaast schetsen we een deel van de historische context en geven we op hoofdlijnen een beeld van de recente discussie rondom concepten van documenten.

2.1 Over versies, kopieën, verschijningsvormen, manifestaties, en representaties

Versie
In dit onderzoek zien we een versie van een document als elke vastlegging van dat document na een wijziging of verzameling van wijzigingen in of aan het document. Dat vastleggen kan geautomatiseerd gebeuren, bijvoorbeeld doordat een systeem zelf versies opslaat, of het kan door de gebruiker handmatig gebeuren.

Er zijn geen generieke afspraken binnen de overheid over wanneer een document een nieuwe versie krijgt, of over hoe verschillende versies worden vastgelegd. Er zijn ook geen generieke afspraken over hoe versies van elkaar te onderscheiden zijn. Ook daarvoor zijn er een groot aantal verschillende opties. Een paar voorbeelden:

- onder dezelfde naam met verschillende tijdcodes;
- door het gebruiken van andere nummering in de naam;
- door het opnemen van een versiegeschiedenis in de tekst van het document.

Kopie, duplicaat
Een kopie of een duplicaat is een inhoudelijk en technisch identiek document. Soms is dit document opgeslagen op een andere gegevensdrager of onder een andere naam, maar dat is lang niet altijd het geval. Kopieën en duplicaten ontstaan geregeld en veelvuldig binnen de informatiehuishouding van de overheid, bijvoorbeeld door het versturen van een document via de email. Het document landt dan als kopie in de eigen e-mailbox, en alsnog een kopie in de e-mailbox van de ontvanger(s), en daarbij wordt mogelijk nog een kopie opgeslagen in de mailservers van de ontvanger.

Verschijningsvorm, manifestatie, representatie
Deze termen hanteren we voor documenten die inhoudelijk identiek zijn, maar bijvoorbeeld op een ander gegevensdrager zijn opgeslagen of in een ander formaat. Denk bijvoorbeeld inhoudelijk identiek document dat een keer wordt opgeslagen in het ODF-formaat en een keer in het pdf-formaat.

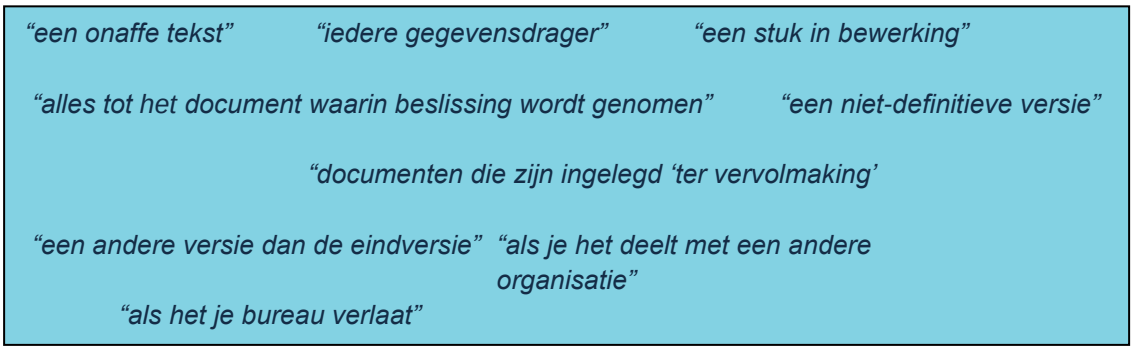
2.2 Definitie van concepten

Een van de hoofdvragen in deze verkenning is wat onder een concept wordt verstaan. Het woord ‘concept’ is afkomstig van het Latijnse woord *concipere* dat ‘formuleren’ of ‘vormen’ betekent.[6] Het Van Dale woordenboek definieert het woord ‘concept’ als ‘opzet’ of ‘plan’.[7] Maar ook andere woorden

[6] Bron: https://www.etymologiebank.nl/trefwoord/concept
[7] Bron: https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/concept

zoals '…ontwerp, voorlopige formulering/idee en ruwe schets…' worden gebruikt.[8] In de context van documenten en archiveren gaat het om ´het ontwerp van een geschrift…'[9] In het Engels wordt onder 'draft document' verstaan: '…a draft plan, etc. is not in its final form, and may have changes made to it…'[10]

Tijdens de interviews zijn diverse definities de revue gepasseerd, die in figuur 1 worden weergegeven:



Figuur 1: Genoemde definities van een concept

Met andere woorden: een concept is een document dat, niet alleen als versie, maar ook als denkrichting of idee voorafgaat aan de eindversie.[11] Het concept is daarmee een document dat een bijdrage heeft geleverd aan het finaliseren, vervolmaken of voltooien van de eindversie.

Een concept is iedere documentversie vóór de eindversie

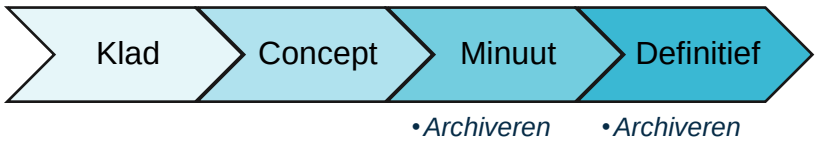
Op basis van bovenstaande definities geldt iedere versie, als voorlopers van de eindversie, als een concept. Deze benadering maakt geen onderscheid in soorten concepten. Vanuit deze benadering is het doel (in zin van de *telos*) van een concept om een eindversie te worden. Dit maakt de voorgaande versies van de eindversie daarmee relevant.

Het probleem van deze benadering voor het duiden van een concept is dat het de vraag oproept wanneer een document definitief is, of zich in zijn eindversie bevindt. Sommige documenten worden pas van kracht of krijgen pas echt betekenis als ze zijn vastgesteld. Dat is bijvoorbeeld van belang bij documenten met een meer formeel karakter zoals een uitgaande brief, een besluit of beschikking, een verordening, een plan, een contract, etc. In het algemeen komt vaststellen neer op een akkoord op het document in een vergadering of door een medewerker met mandaat. En de bekrachtiging van het vaststellen is veelal een natte of digitale handtekening. In dit geval zijn concepten van een document dus alle versies die nog niet zijn vastgesteld. Maar niet alle documenten worden definitief vastgesteld. Bovendien wordt er soms over documenten gesproken als levende documenten, waardoor zelfs de vastgestelde versie niet de definitieve versie is. En in sommige gevallen doorlopen documenten een meer complexe levenscyclus, waarbij een document in het ene proces is vastgesteld, maar in een ander proces nog als concept wordt ingebracht.

[8] Bron: https://www.ensie.nl/redactie-ensie/concept
[9] Bron: https://www.dbnl.org/tekst/bork001lett01_01/zoek.php?page=1&pageSize=50&categorie=titel&fq=ti_id%3Abork001lett01&zoek=concept
[10] Bron: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/draft#google_vignette
[11] Een kanttekening hierbij is dat er in de praktijk niet altijd een formele eindversie wordt opgesteld. In dat geval gaat het document dus niet vooraf aan de eindversie, maar aangezien het document daar oorspronkelijk wel voor bestemd was spreken we alsnog van een concept.

2.3 Historische context bij de vraag

In het verleden werden verschillende versies van documenten aangeduid als klad, concept en minuut. Een kladversie van een document werd beschouwd als een persoonlijk document dat gebruikt werd door de ambtenaar. Wanneer een kladversie werd omgezet in een versie die het bureau van de ambtenaar verliet, sprak men van een concept. Wanneer het concept zo vergevorderd was dat het een bijna vastgestelde versie van het definitieve stuk was, werd het stuk aangeduid als een minuut.[12] De minuut kan dus worden gezien als de laatste conceptversie, ofwel het definitieve concept. Op basis van deze minuut werd de definitieve versie van het document opgesteld. Het document was definitief zodra de daartoe bevoegde persoon zijn of haar handtekening eronder had gezet.
De minuut en de definitieve versie werden beide overgebracht naar het fysieke archief, de kladversie en het concept niet. Dit is weergeven in figuur 2.



Figuur 2: Klad, concept, minuut en definitief

De terminologie klad, concept, minuut en definitief is tegenwoordig vooral nog bekend bij ambtenaren die langer bij de overheid werkzaam zijn. Het wordt in de praktijk echter bijna niet meer op deze manier toegepast. Op sommige plekken wordt echter nog wel gewerkt met een minuut, zoals in het Kabinet van de Koning.

De afgelopen decennia neemt het aantal stukken en versies van stukken die we opslaan en bewaren sterk toe. Deze ontwikkeling wordt vooral gedreven door de verdere digitalisering en de mogelijkheden die daardoor ontstaan in het werken met documenten. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van de verschillende (documentmanagement)systemen (zoals SharePoint, DigiDoc, DigiJust, HPRM of ProZa) die de overheid gebruikt voor het (vaak automatisch en voor bepaalde tijd) opslaan van grote aantallen verschillende versies van documenten. Maar documenten bevinden zich in de praktijk ook steeds vaker op nog veel meer plekken, denk aan chatverkeer, e-mailberichten enzovoort.

Ook zien we dat de manier van werken aan documenten verandert, bijvoorbeeld doordat het steeds beter mogelijk wordt om gelijktijdig of parallel te werken aan stukken. Dit vervangt de meer traditionele volgtijdelijke manier van werken, zowel binnen organisaties als samen met andere organisaties, of zelfs in de systemen van andere organisaties. In de afgelopen jaren zien we ook in rap tempo het gebruik van AI toenemen, waarbij gebruik wordt gemaakt van systemen die snel grote aantallen verschillende concepten kunnen creëren maar die wellicht ook kansen bieden geautomatiseerd selecties te maken uit verschillende versies van concepten. Technologische innovaties hebben direct impact op de manier van werken met documenten en op het ontstaan en het beheren van concepten.

Bovenstaande ontwikkelingen roepen de vraag op of er onderscheid is te maken in die steeds toenemende hoeveelheid documenten, en specifiek in concepten. Het beheer van en de omgang met concepten ligt aan de basis voor de reconstructie en verantwoording van besluitvormingsprocessen.

[12] Zie ook *Lexicon van Nederlandse archieftermen*, Stichting Archief Publicaties (1983).

Hiermee vervult het (onder meer) een wezenlijke rol in de bredere maatschappelijke roep om transparantie in publieke besluitvorming.

Gezien de aanzienlijke hoeveelheid data en documenten die overheden creëren, is het de vraag hoe de overheid op uitvoerbare wijze gehoor kan geven aan de roep om transparantie en verantwoording. De Wet open overheid (Woo) en de Archiefwet zijn ook van toepassing op concepten en hoewel deze wetten niet specifiek ingaan op het archiveren en beschikbaar stellen van concepten, wordt het belang van het degelijk archiveren en openbaren van deze stukken breed onderschreven. Zo adviseren departementen in hun werkinstructies om belangrijke gegevens voor de reconstructie van of verantwoording over beleid, beslissingen, standpunten, afspraken en toezeggingen op te slaan in hun zaak- of documentmanagementsystemen.[13] Verder vinden we in recente jurisprudentie het belang van het openbaren van concepten terug.[14] Ook wordt vanuit de maatschappij (onder meer door onderzoeksjournalisten, maar zeker niet alleen) gewezen op de beschikbaarheid van concepten ten behoeve van de transparantie van besluitvorming door de overheid.[15] In de Kamer en bij het Kabinet is er sinds de Toeslagenaffaire meer aandacht voor het openbaar maken van onderliggende documenten in de lijn van Artikel 68 van de Grondwet over de inlichtingenplicht.[16]

Tegelijkertijd klinkt ook een zorg vanuit de overheid over de uitvoerbaarheid van het bewaren en beschikbaar stellen van concepten. Dit is niet alleen vanwege de capaciteit die het vergt om concepten op te slaan, en indien nodig openbaar te maken (denk onder meer aan het bij elkaar zoeken, en lakken van stukken). Het gaat ook om de uiteindelijke vindbaarheid van de stukken. Het belang van het kunnen typeren van concepten met het oog op uitvoerbaarheid van het borgen van de duurzame toegankelijkheid en de openbaarheid van informatie is daarmee dus ook relevant. De vraag is of er generieke en objectieve lijnen zijn waarlangs concepten te waarderen zijn. Dit is van belang voor het al dan niet bewaren op de langere termijn. Ook kan een afbakening helpen bij waardering en selectie en het vastleggen van bewaartermijnen in een selectielijst.

2.4 Recente discussie

De laatste jaren is er veel discussie rond het beheer en het verstrekken van concepten in het kader van de Woo. We maken hieronder een selectie van een aantal bronnen waarin verwezen wordt naar concepten en beschrijven kort wat er ten aanzien van dit onderwerp uit naar voren komt.

- **Diverse Kamervragen**
  Er zijn de afgelopen jaren diverse Kamervragen gesteld met betrekking tot het verstrekken van concepten aan de Kamer en aan Woo-verzoekers. Een voorbeeld zijn de Kamervragen uit 2023 over een instructie aan het Secretarissen-Generaal Overleg, waarin zou zijn afgesproken dat conceptdocumenten niet verstrekt worden aan de Kamer of aan Woo-verzoekers. De toenmalige Staatssecretaris van BZK antwoordde dat conceptversies van stukken zich over het algemeen niet lenen voor openbaarmaking maar dat per geval beoordeeld moet worden of het verstrekken van de conceptdocumenten relevant is voor de reconstructie van het besluitvormingsproces.
  Een ander voorbeeld zijn de Kamervragen over een advies van de Landsadvocaat met betrekking tot het wetstraject Wet waarborgen gegevensverwerking Belastingdienst, Toeslagen en Douane in

[13] Zie bijvoorbeeld de handleiding *Samenwerken in Proza* van het ministerie van OCW.
[14] Zie uitspraken van de rechtbank Noord-Holland, Den Haag en Midden-Nederland. In paragraaf 3.2.2 wordt hier verder op ingegaan.
[15] Dit beeld werd bevestigd in de gevoerde gesprekken en de uitgezette vragenlijst ten behoeve van dit onderzoek.
[16] Zie ook *Factsheet De reikwijdte van de inlichtingenplicht van artikel 68 van de Grondwet*, (2023), Parlement en Wetenschap. Geraadpleegd via: https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2023/06/230609_Factsheet_Artikel_68GW_Bovend-Eert_et_al.pdf

2024. Van dit advies werd de conceptversie niet verstrekt aan de Kamer omdat het definitieve advies nog niet afgerond was.

- **Kamerbrief - 6 april 2023**
  De ministeries van BZK en OCW geven een reactie op diverse adviezen die zij ontvangen hebben met betrekking tot chatberichtenarchivering en informatiebeheer. Hierin constateren ze dat een uniforme werkwijze bij informatiebeheer momenteel ontbreekt onder rijksambtenaren en informatieprofessionals. Eén van de redenen daarvoor is dat er veel onduidelijkheid is over hoe er omgegaan moet worden met concepten. Daarom is het volgens de bewindspersonen nodig hier aandacht aan te besteden en zijn zij van plan om het Nationaal Archief te vragen om te onderzoeken welke typen concepten er zijn en hoe dit kan worden gekoppeld aan waardering in selectielijsten.

- **Toelichting Nota van wijziging Archiefwet 2021 - 7 juli 2023**
  De staatssecretaris van OCW schrijft dat het beheer van concepten vanwege het grote volume documenten grote uitdagingen met zich meebrengt binnen het digitale informatiebeheer. Ook is het lastig om generieke uitspraken te doen over concepten en de bijbehorende bewaartermijnen, aangezien dit sterk afhankelijk kan zijn van de inhoud van het document en de context waarin het opgesteld is. Het beoogde onderzoek door het Nationaal Archief moet uitwijzen of er toch generiek en objectiveerbaar onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende typen concepten, los van de context.

- **Besluit tot extern onderzoek - najaar 2023**
  In het najaar van 2023 is er door OCW besloten om het onderzoek door een extern onderzoeksbureau te laten uitvoeren in plaats van door het Nationaal Archief. Dit bureau voert een brede verkenning uit naar het belang en beheer van concepten en de uitgangspunten voor mogelijke waarderingen daarvan in selectielijsten. De algemene rijksarchivaris zal vervolgens overgaan tot selectieadvies en -vaststelling.

- **Invoeringstoets Woo – december 2023**
  In 2023 is er in opdracht van het Ministerie van BZK een invoeringstoets uitgevoerd naar de Woo. Een invoeringstoets is een instrument waarmee één jaar na inwerkingtreding van een nieuwe wet gekeken wordt welke knelpunten en mogelijke (positieve of negatieve) neveneffecten er optreden bij de uitvoering van de wet. Op basis van de bevindingen in de invoeringstoets zijn er 15 aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de uitvoering van de Woo.[17] Daarbij wordt ter overweging gegeven om een relatieve uitzonderingsgrond te hanteren voor het verstrekken van concepten als deze van onvoldoende bestuurlijk belang zijn.

- **ACOI-rapport ‘Alles is niets’ mei 2024**
  Het onafhankelijke Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) geeft de regering gevraagd en ongevraagd advies over openbaarmaking en informatiehuishouding vanuit het perspectief van de Woo. In het rapport ‘Alles is niets’ adviseert het college om een ‘verantwoorde beheerstrategie voor concepten’ op te stellen. Daarin moet er volgens het ACOI onderscheid worden gemaakt in bewaartermijnen van verschillende typen concepten: concepten die uitgewisseld zijn met interne besluitvormers en/of externe partijen en concepten waar ambtenaren aan hebben samengewerkt maar die niet met besluitvormers gedeeld zijn. Die laatste

[17] *Invoeringstoets Wet open overheid*, SEO, (8 december 2023).

categorie kan op kortere termijn vernietigd worden dan de eerste categorie. Daarbij merkt het ACOI wel op dat dit in de praktijk lastig kan zijn om uit te voeren. Er wordt momenteel steeds meer zaakgericht gewerkt waarbij er een dossier wordt opgesteld. Wanneer het dossier gearchiveerd wordt, is het het makkelijkst om het gehele dossier te archiveren. Als de verschillende typen concepten er eerst uitgefilterd moeten worden, neemt dat extra tijd in beslag. Het (geautomatiseerd) toekennen van de juiste metadata is een manier om dit aan de voorkant al goed te regelen, zodat er achteraf geen extra handelingen nodig zijn.[18]

[18] *Alles is niets: Advies over meerjarenplannen van de overheid voor de digitale informatiehuishouding*, ACOI, (mei 2024), p. 18.

3. Beleid over concepten en de behoefte daaraan

Het beheer en de archivering van concepten kan vanuit twee wettelijke kaders worden bezien: vanuit de Archiefwet en vanuit de Wet open overheid (Woo). In dit hoofdstuk bespreken wij de perspectieven van beide kaders en zoeken wij binnen deze kaders naar aanknopingspunten om te komen tot een verdere duiding van concepten.

3.1 Het archiefperspectief

De Archiefwet is gericht op het beheren van informatie ten behoeve van verschillende belangen:[19]

- De *uitvoering* van publieke taken;
- De *verantwoording* over de uitvoering;
- Het borgen van *rechtszekerheid* voor burgers en bedrijven;
- Als informatiebron voor *onderzoek en geschiedschrijving;*
- Als onderdeel van het behoud van *cultureel erfgoed.*

Deze belangen zijn primair drijfveren om informatie te *bewaren* dan wel te *vernietigen*.

3.1.1 De nieuwe Archiefwet (2021)

Net als de huidige Archiefwet (1995) doet het wetsvoorstel Archiefwet 2021, dat in behandeling is, geen generieke uitspraken over concepten. In het wetsvoorstel is wel een bepaling van het begrip ‘document’ opgenomen, zie figuur 3. Hierin komt naar voren dat een document een schriftelijk stuk is dat verband houdt met de uitvoering van publieke taken én is opgemaakt of ontvangen.

> ***Document**: schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat:*
> 1. *door een overheidsorgaan is opgemaakt of ontvangen en dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan;*
> 2. *is opgemaakt of ontvangen door instellingen of personen, waarvan of van wie de rechten of functies op een overheidsorgaan zijn overgegaan; of*
> 3. *ingevolge artikel 9.4 voor blijvende bewaring is opgenomen door een archiefdienst.*
>
> *Wetsvoorstel Archiefwet 2021, Artikel 1.1*

Figuur 3: Het begrip 'document'

Dit artikel is van belang om onderscheid te maken tussen informatieobjecten die wél onder deze definitie van documenten[20] vallen en informatieobjecten die hier niet onder vallen. In de Toelichting nota van wijziging Archiefwet 2021 wordt hier verder op ingegaan.[21] Onder meer privéberichten, nieuwsbrieven, spamberichten en partijpolitieke informatie zijn geen documenten, aangezien deze geen verband houden met de publieke taak van een overheidsorgaan.

[19] De belangen van archivering worden in het wetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet explicieter gemaakt dan in de huidige Archiefwet het geval is. Zie ook Memorie van Toelichting nieuwe Archiefwet (2021), 4.2.
[20] In nieuwe Archiefwet (2021) wordt de term ‘archiefbescheiden’ vervangen door ‘documenten’.
[21] Toelichting nota van wijziging Archiefwet 2021, Kamerstuk II 2022/23, 35968.

Een **kladaantekening** van een ambtenaar die niet buiten het persoonlijk domein van die ambtenaar komt en met niemand is gedeeld, is **geen document**. Dit is niet een stuk dat door een overheidsorgaan is opgemaakt of ontvangen (Artikel 1.1a) en dat verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan (Artikel 1.1b). Deze informatieobjecten vallen niet onder de gegeven definitie en zijn geen documenten. Als de kladaantekening of notitie buiten het domein van de opsteller komt en bijvoorbeeld gedeeld wordt met collega's binnen of buiten de organisatie of met een burger, moeten deze wél als een document worden beschouwd.[22]

3.1.2 Selectielijsten

In de Archiefwet is vastgelegd dat het verantwoordelijke bestuursorgaan (degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor archiefbescheiden, c.q. overheidsorganen) verplicht is tot het ontwerpen van selectielijsten. Volgens de Archiefwet (1995) moet in een selectielijst tenminste worden aangegeven welke documenten voor vernietiging in aanmerking komen.[23] De selectielijst vormt daarmee de basis voor de vernietiging, maar ook voor de overbrenging van documenten. Voor te vernietigen documenten geeft de lijst aan na welke termijn dit moet gebeuren. Waar de huidige Archiefwet uit 1995 van selectielijsten spreekt, worden deze term in het wetsvoorstel Archiefwet 2021 door selectiebesluiten vervangen.[24]

In de nota van wijziging Archiefwet 2021 wordt ten behoeve van het beheer en de archivering van concepten de bijzondere rol van selectielijsten benadrukt. Omdat de kennis van de inhoud en de context waarin het concept tot stand gekomen essentieel is, wordt het selectiebesluit (selectielijst) gezien als het aangewezen instrument om hierin een afweging te maken.[25]

Concepten in selectielijsten

1) Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- '**kladaantekeningen, notities, of concepten** van de medewerker, die niet buiten het persoonlijk domein van deze medewerker komen en dus met niemand zijn gedeeld, geen archiefbescheiden zijn en om die reden niet gearchiveerd hoeven te worden.'

2) Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, VNG, de Rechtspraak
- 'concepten, dat wil zeggen (al dan niet automatisch opgeslagen) **versies van archiefbescheiden** die verder geen rol of status hebben in het proces, niet bewaard hoeven te worden.'

3) De Douane
- 'concepten, dat willen zeggen, **versies van informatie** die verder geen rol of status hebben in het proces, niet bewaard hoeven te worden.'

Figuur 4: Concepten in selectielijsten

Hoewel concepten in diverse selectielijsten worden genoemd, bieden deze passages weinig aanknopingspunten. De voorbeelden uit figuur 4 verwijzen naar informatieobjecten die niet gearchiveerd hoeven te worden. In voorbeeld 1) gaat het om informatieobjecten die het persoonlijke domein van de medewerker niet hebben verlaten.[26] In voorbeelden 2) en 3) worden concepten gezien

[22] Toelichting nota van wijziging Archiefwet 2021, Kamerstuk II 2022/23, 35968, nr. 8, pag. 7.
[23] Archiefwet (1995), Artikel 5, lid 1. In de nieuwe Archiefwet wordt dit net anders geformuleerd, maar de strekking voor dit onderzoek blijft gelijk.
[24] Archiefwet (1995), Artikel 12.2
[25] Toelichting nota van wijziging Archiefwet 2021, Kamerstuk II 2022/23, 35968, nr. 8, pag. 14.
[26] Selectielijst VWS (2024), p.11. Gepubliceerd in Staatscourant 9 februari 2024, nr. 3945

als respectievelijk versies van archiefbescheiden en versies van informatie die geen rol status hebben in het proces.[27] De VNG benoemt in dit verband dat kladversies, dubbele exemplaren en uitnodigingen voor vergaderingen mogen worden ‘opgeschoond’ (verwijderd). Verdere criteria op basis waarvan de rol of status van een concept kan worden bepaald ontbreken in de selectielijsten.

Over het algemeen kennen selectielijsten een generieke opbouw, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar procestypen. De handreiking van de VNG voor selectielijsten maakt onderscheid tussen in totaal 29 ‘procestypen’. Bij de Rijksoverheid worden de selectielijsten aan de hand van het Generiek Waarderingsmodel Rijksoverheid (GWR) opgesteld. Het GWR kent veertien generieke procescategorieën, verdeeld over vijf zogeheten functies: primaire functies, handhaving en toezicht, kennis en advies, ondersteunende functies, en uitvoering. In beide gevallen geldt dat het proces bepaalt welke archiefstukken hieronder vallen en welke waardering deze moeten krijgen.

In het GWR wordt de term concepten in twee procescategorieën expliciet genoemd: ‘het geven van publieksvoorlichting’ (5.1) en ‘het financieren, begeleiden en uitvoeren van onderzoek- en conceptrapporten’ (8.2). In geval van procescategorie 5.1 gaat het om ‘conceptpersberichten, -toespraken, -publicaties, -tv campagnes en -Postbus 51. In geval van procescategorie 8.2 gaat het om (tussen)rapportages, nota’s en concepten van rapporten. Deze procescategorieën worden in verschillende mate in de selectielijsten van Rijksoverheden overgenomen.

3.2 Het Woo-perspectief

De Woo is erop gericht overheidsinformatie openbaar te maken als daarom wordt verzocht, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond (artikel 5.1 van de Woo). Recente jurisprudentie laat zien dat overheden goed moeten beargumenteren waarom een document op basis van deze grond niet geopenbaard mag worden. Hier is sprake van een spanningsveld tussen *openbaarheid* en *vertrouwelijkheid.*

3.2.1 De Wet open overheid

De Woo doet net als de Archiefwet geen generieke uitspraak over concepten. Het uitgangspunt is dat alle overheidsinformatie openbaar moet worden gemaakt als daarom wordt verzocht, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond. Dat een document een concept is, is geen uitzonderingsgrond. Wel relevant is het begrip ‘persoonlijke beleidsopvatting’ (artikel 5.2 van de Woo). In de memorie van toelichting van de Woo wordt hier uitgebreid op ingegaan en wordt een concept document als een vorm daarvan aangeduid (zie bijlage D). De essentie daarbij is dat een persoonlijke beleidsopvatting op zich geen grond is om informatie niet openbaar te maken, maar dat wel zorg moet worden gedragen voor bescherming van ambtenaren en bestuurders.

3.2.2 Jurisprudentie

In recente uitspraken van de rechtbank Noord-Holland, Den Haag en Midden-Nederland komen diverse lijnen naar voren om te bepalen wanneer een concept (al dan niet) openbaar moet worden gemaakt. Wanneer concepten feitelijke informatie bevatten, die niet in de definitieve documenten is opgenomen, bestaat er een afzonderlijk belang om het concept of delen daarvan vrij te geven.[28] Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een prognose of beleidsalternatief, die niet in de eindversie is

[27] Selectielijst VNG (2020), p. 9. Gepubliceerd in Staatscourant 26 februari 2020, nr. 11143.
Selectielijst Rechtspraak (2020), p. 17. Gepubliceerd in Staatscourant 6 januari 2021, nr. 223.
Selectielijst Douane (2023), p.4. Gepubliceerd in Staatscourant 2 november 2023, nr. 29744.
[28] Rechtbank Noord-Holland: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBNHO:2023:13119.

opgenomen.[29] Een afwijzing om concepten in hun geheel vrij te geven, enkel op basis van het 'conceptkarakter' van een document, vinden de rechtbanken onvoldoende. Er moet, onafhankelijk van het type document, worden beoordeeld of feitelijke informatie openbaar gemaakt kan worden, zelfs als die verweven is met persoonlijke beleidsopvattingen.[30]

De rechtbank Midden-Nederland brengt persoonlijke beleidsopvattingen in verband met 'uitingen van persoonlijke voorkeuren of voorstellen, die met name tekstueel en redactioneel zijn'. Hierbij worden wijzigingen in de indeling, volgorde en benaming van tussenkopjes en hoofdstukken als voorbeelden gegeven, ofwel verschillen in 'toonzetting of bewoording'.[31] Dit soort wijzigingen vallen, wanneer die in vergelijking met de eindversie geen nieuwe feitelijke inhouden bevatten, onder de persoonlijke beleidsopvatting en komen daarmee niet in aanmerking voor openbaarmaking.[32]

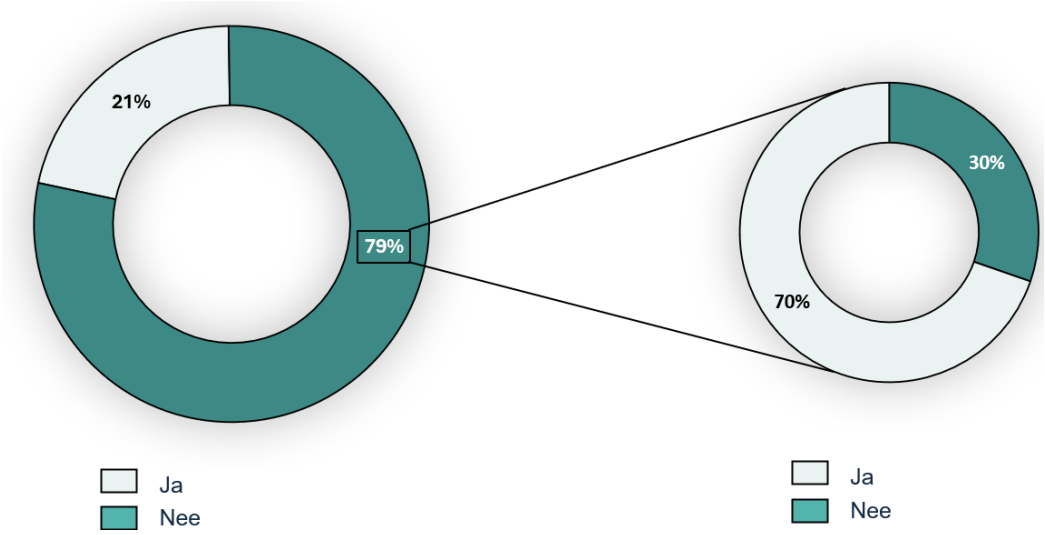
3.2.3 Woo-instructie

In de vernieuwde Woo-instructie van de Rijksoverheid wordt onderscheid gemaakt tussen de beleidsontwikkelingsfase en de besluitvormingsfase. Concepten in de besluitvormingsfase (vanaf DG-niveau en hoger) moeten altijd worden beoordeeld op de vraag of ze relevante feitelijke informatie bevatten. Dit gaat om de informatie die niet (in andere vorm) is opgenomen in het definitieve stuk.[33] Dit betekent niet dat concepten in de ambtelijke beleidsontwikkelingsfase nooit voor openbaarmaking in aanmerking komen. Echter, het belang van vrije ambtelijke meningsvorming en vertrouwelijke voorafgaande gedachtewisseling prevaleert in deze fase volgens de Woo-instructie boven het algemeen belang van openbaarmaking.[34]

3.3 De behoefte aan verder beleid bij overheden

In het kader van dit onderzoek hebben we een vragenlijst uitgezet om beter inzicht te krijgen in manier waarop er binnen de overheid in de praktijk wordt omgegaan met concepten en om een beeld te krijgen bij de behoefte aan meer duidelijkheid daarover. Voor meer informatie over de opzet van deze enquête verwijzen we naar bijlage E. Figuur 5 geeft een overzicht gebaseerd op 82 respondenten van verschillende bestuurslagen vanuit de overheid. De figuur geeft links aan hoeveel respondenten aangeven beleid te hebben voor de omgang met concepten. Rechts laat zien hoeveel respondenten aangeven behoefte te hebben aan beleid.

[29] Artikel 5.2(1) van de Woo: 'Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.'
[30] Rechtbank Den Haag: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2022:8489
[31] Rechtbank Midden-Nederland: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBMNE:2024:3285
[32] Zie in dit verband ook de uitspraak van de Raad van State uit november 2019, https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2019:3975
[33] Bijlage 4: Omgang met concepten en de i-grond - gewijzigde teksten in de Woo-instructie (juni, 2024). Geraadpleegd via: https://www.open-overheid.nl/actueel/nieuws/2024/7/16/nieuwe-versie-woo-instructie
[34] Zie Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken - Versie 2024, p. 28.



Is er beleid in uw organisatie dat ingaat op het beheer en de archivering van concepten?

Is er binnen uw organisatie behoefte aan beleid in relatie tot concepten in uw organisatie?

Figuur 5: Onderzoek beleid

Als we de antwoorden van respondenten verder uitsplitsten naar de verschillende bestuurslagen valt op dat de respondenten vanuit gemeentes aangeven relatief weinig beleid over concepten hebben. 90% van deze respondenten geeft aan dat hun gemeentelijke organisatie geen beleid over concepten heeft. De organisaties van de respondenten die voor het Rijk of een provincie werken hebben in respectievelijk 75% en 65% van de gevallen geen beleid op het gebied van concepten.

Tegelijkertijd bestaat er op gemeentelijk niveau relatief de minste behoefte aan beleid over concepten. Van de respondenten die voor een gemeente werken en hebben aangegeven dat hun organisatie geen beleid heeft over concepten, geeft 55% aan hier behoefte aan te hebben. Dit is relatief weinig in vergelijking met de behoefte aan beleid onder provincies (92% van de respondenten) en het Rijk (75% van de respondenten). Een verklaring hiervoor kunnen we vinden in de werkprocessen van gemeenten die met name gericht zijn op dienstverlening.

Diverse gemeenteambtenaren geven aan dat hun gemeente zaakgericht werkt wat inhoudt dat relevante documenten, waaronder dossiers, eenvoudig aan een zaak kunnen worden gekoppeld. Aan de documenten die zich in deze zaak bevinden wordt (automatisch) een bewaartermijn toegekend. In andere woorden, als een gemeente het zaakgericht werken in de volledige breedte goed heeft geïmplementeerd, maakt dit de omgang en archivering met documenten (en concepten) relatief overzichtelijk. Daarnaast kunnen factoren zoals de kleinschaligheid van gemeenten en het relatief kleinere aantal beleidsstukken binnen deze organisaties een rol spelen.

Uit de groep respondenten die aangeeft beleid te hebben komt naar voren dat dat beleid ten aanzien van concepten verschilt van organisatie tot organisatie. Meestal wordt getracht onderscheid aan te brengen tussen documenten op basis van de rol en status die specifieke documenten in een proces hebben en documenten die belangrijk zijn voor de verantwoording.

Van de respondenten die aangeven dat hun organisatie momenteel geen beleid over concepten heeft, geeft een duidelijke meerderheid van 70% wel aan behoefte aan beleid te hebben. Veel respondenten

(uit alle bestuurslagen) noemen dat er onduidelijkheid bestaat over de definitie van concept en welke concepten bewaard moeten worden. Het gebrek aan beleid, richtlijnen, afspraken, selectiecriteria en/of instructies versterkt de onduidelijkheid en onzekerheid en leidt tot uiteenlopende interpretaties, herhaalde discussies en een willekeurige handelswijze. Dit leidt – volgens respondenten - bij het afhandelen van een Woo-verzoek in het bijzonder tot substantiële werklast. Ook deze groep verwijst naar het onderscheid tussen documenten op basis van hun rol en status.

Van de respondenten die aangeven dat hun organisatie momenteel geen beleid over concepten heeft, geeft de overige 30% aan hier ook geen behoefte aan te hebben. Deze respondenten zien geen noodzaak voor beleid om verschillende redenen. Enkele respondenten refereren aan bestaande definities van archiefbescheiden (Archiefwet 1995) en documenten (wetsvoorstel Archiefwet 2021) en geven aan dat concepten hieronder vallen. Zij zien het eerder als een kwestie van het uitvoeren van bestaande regels. Tegelijkertijd geven andere respondenten aan alleen definitieve stukken te beschouwen als noodzakelijk om te archiveren.

4. Concepten in techniek

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de technische systemen die gehanteerd worden voor documenten en concepten van documenten. We beschrijven de diversiteit aan systemen en gaan in op de belangrijkste ontwikkelingen die impact hebben op dit vraagstuk.

4.1 Concepten in een zeer divers landschap van systemen

Concepten van documenten bevinden zich binnen de overheid in zeer uiteenlopende systemen. Dat zijn deels systemen die centraal beheerd worden en die breed binnen organisaties gebruikt worden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan:

- Een documentmanagementsysteem voor het centraal digitaal opslaan en ontsluiten van documenten;
- Samenwerkomgevingen waar meerdere collega's gelijktijdig aan een document kunnen werken;
- Brede zaaksystemen waarmee een organisatie werkprocessen digitaal kan organiseren en die documenten rond 'een zaak' bundelen;
- Systemen die specifieke processen ondersteunen, zoals een systeem voor vergunning, toezicht en handhaving of bijvoorbeeld een RaadsInformatieSysteem (RIS).

In veel gevallen zijn bovenstaande systemen functioneel niet strak afgebakend. Vaak worden meerdere functionaliteiten gecombineerd, zoals in een systeem als Proza dat op meerdere plekken binnen het Rijk wordt gebruikt, en geldt als DMS, maar waar ook in wordt samengewerkt aan documenten, en wat ondersteuning biedt voor het digitaal doorlopen van de tekenlijn bij besluitvorming. Of een systeem als SharePoint wat in samenhang met de overige Microsoft-software en de Microsoft-cloud meer of minder van bovenstaande functionaliteiten biedt.

Overheden gebruiken voor hun werk meestal een veelheid aan verschillende systemen. Daarbij gebruiken verschillende overheden verschillende systemen. Maar ook binnen overheden zelf is de diversiteit groot. Zo worden voor verschillende werkprocessen en/of afdelingen verschillende systemen gebruikt. Daarnaast bevinden concepten van documenten zich op een groot aantal overige plekken. Denk aan:

- de bijlages van e-mail en chatberichten;
- persoonlijke opslag, bijvoorbeeld een eigen PC of een USB-stick, tablet of telefoon;
- samenwerkomgevingen die in het beheer van gebruikers (en dus niet de organisatie) zijn, denk een ambtenaar die met een collega samenwerkt in een persoonlijke Google-Docs omgeving;
- gedeelde netwerkschijven en -directories;
- systemen die specifiek gericht zijn op secundaire opslag, bijvoorbeeld back-ups.

Concepten (en kopieën van concepten) bevinden zich dus op een groot aantal verschillende systemen. Daardoor is het moeilijk te achterhalen welke concepten van documenten er zijn, waar deze zich bevinden en wat hun status is. Dit heeft tot gevolg dat het lastig is concepten (of alle kopieën van concepten) te vernietigen op basis van een selectielijst of concepten op te leveren als daarom gevraagd wordt, bijvoorbeeld in het kader van een Woo-verzoek.

Binnen de overheid zijn er verschillende bewegingen die wijzen op het belang van een betere informatiehuishouding. Zo constateert de Regeringscommissaris Informatiehuishouding[35] dat de huidige ICT-architectuur niet toereikend is en aan verbetering toe is en pleit hij voor een digitale 'Werkomgeving van de Toekomst'. Daarin roept hij op om te komen tot een zestal archetypische werkprocessen die ondersteund worden door integrale omgevingen waarin informatie uit verschillende werkprocessen samenkomt. Ook moet er in de dossiers samengewerkt kunnen worden aan documenten, zowel met interne als met externe collega's. In een recente verkenning door RDDI naar de toekomst van digitale informatiehuishouding wordt dan weer gesteld dat het onvermijdelijk is dat ook in de toekomst van de informatiehuishouding verschillende ecosystemen naast elkaar bestaan maar dat daarbij wel gestreefd moet worden naar een bepaalde uniformiteit, onder andere op het gebied van gebruikte systemen en tools.[36]

In algemene zin is daarmee brede aandacht voor het verbeteren van de informatievoorziening waardoor ook het beheer van concepten eenvoudiger zou moeten worden. Tegelijkertijd is het in dit onderzoek lastig gebleken de precieze stand van zaken in deze ontwikkelingen te achterhalen. Hoewel de ideeën zijn beschreven in de genoemde stukken, zijn daarmee de gewenste werkprocessen, de aansluitende architectuur en de juiste werkwijze nog niet geïmplementeerd en geborgd.

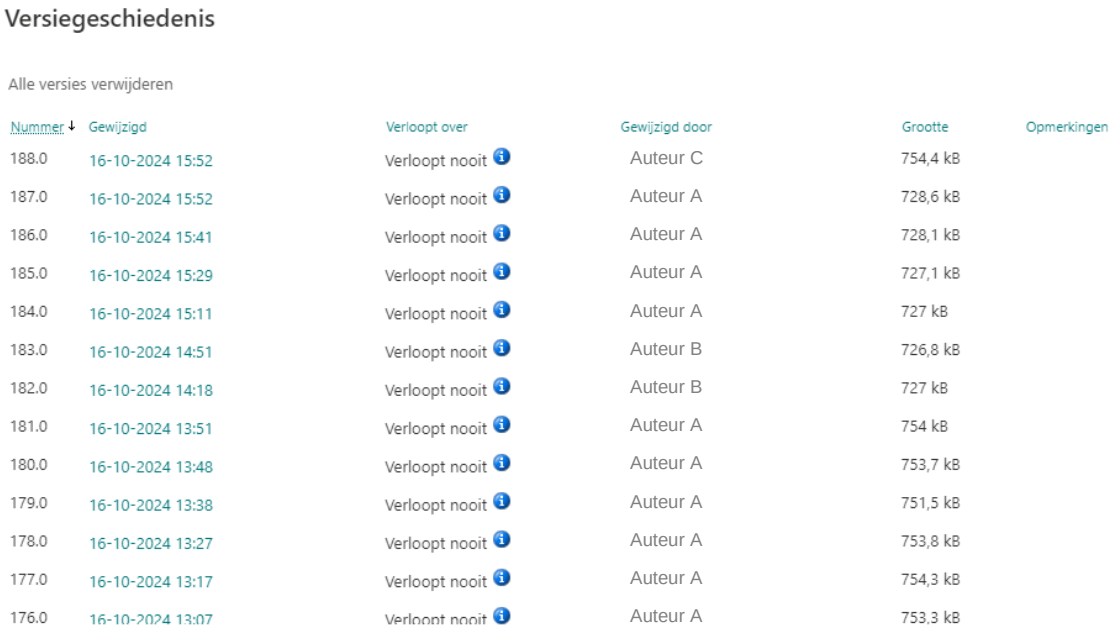
4.2 Ontwikkelingen in techniek en systemen

Bovenstaand beeld wordt beïnvloed door de technische mogelijkheden. Hieronder schetsen we een paar ontwikkelingen die impact hebben op het werken met concepten binnen de informatiehuishouding van de overheid.

- Het aantal versies dat van een document wordt opgeslagen neemt toe. Daar zijn verschillende redenen voor. Zo slaan veel moderne systemen geautomatiseerd versies op van een document. Hoe vaak en waar dergelijke versie opgeslagen worden is meestal instelbaar, al zal dat in de praktijk zeker niet altijd gebeuren. Meestal worden de opgeslagen versies na verloop van tijd ook weer verwijderd, wederom afhankelijk van de instellingen. In figuur 6 hieronder is ter illustratie een stukje (geanonimiseerde) versiegeschiedenis uit dit rapport opgenomen.

[35] Two-pager speerpunten Regeringscommissaris Informatiehuishouding (2023). Geraadpleegd via: https://www.rcihh.nl/speerpunten/de-werkomgeving-van-de-toekomst/documenten/publicaties/2024/01/22/two-pager-speerpunten-regeringscommissaris-informatiehuishouding

[36] Rapport: *De Informatiehuishouding van het Rijk* in 2030, RDDI, (2020). Geraadpleegd via: https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/rapporten/2020/04/21/de-informatiehuishouding-van-het-rijk-in-2030



Versiegeschiedenis

Alle versies verwijderen

Nummer ↓	Gewijzigd	Verloopt over	Gewijzigd door	Grootte	Opmerkingen
188.0	16-10-2024 15:52	Verloopt nooit	Auteur C	754,4 kB	
187.0	16-10-2024 15:52	Verloopt nooit	Auteur A	728,6 kB	
186.0	16-10-2024 15:41	Verloopt nooit	Auteur A	728,1 kB	
185.0	16-10-2024 15:29	Verloopt nooit	Auteur A	727,1 kB	
184.0	16-10-2024 15:11	Verloopt nooit	Auteur A	727 kB	
183.0	16-10-2024 14:51	Verloopt nooit	Auteur B	726,8 kB	
182.0	16-10-2024 14:18	Verloopt nooit	Auteur B	727 kB	
181.0	16-10-2024 13:51	Verloopt nooit	Auteur A	754 kB	
180.0	16-10-2024 13:48	Verloopt nooit	Auteur A	753,7 kB	
179.0	16-10-2024 13:38	Verloopt nooit	Auteur A	751,5 kB	
178.0	16-10-2024 13:27	Verloopt nooit	Auteur A	753,8 kB	
177.0	16-10-2024 13:17	Verloopt nooit	Auteur A	754,3 kB	
176.0	16-10-2024 13:07	Verloopt nooit	Auteur A	753,3 kB	

Figuur 6: Voorbeelden van automatisch gegenereerde versiegeschiedenis

- Moderne softwaresystemen faciliteren steeds vaker het samen werken aan document door meerdere auteurs, al dan niet gelijktijdig, en al dan niet over de organisatiegrenzen heen. Dat samenwerken maakt bijvoorbeeld dat wijzingen van verschillende auteurs volgtijdelijk mogelijk door elkaar heen lopen, en dat revisies niet meer op specifieke versies plaatsvinden, maar in hetzelfde, steeds ontwikkelende document landen.
- Het onderscheid tussen documenten en data neemt af. Documenten zijn tegenwoordig steeds vaker combinaties van losse informatieobjecten die (elk) een eigen levenscyclus kennen. Denk aan een tabel uit een spreadsheet die als dynamisch object wordt opgenomen in een tekstdocument. De inhoud en/of van een concept kan daarmee veranderen als één van de objecten waar het gebruik van maakt of naar verwijst wijzigt. Daarmee wordt niet alleen het concept zelf van belang, maar worden bijvoorbeeld ook de onderliggende objecten en hun versies van belang.[37]
- Naast bovenstaande ontwikkelingen zal ook de verdere opkomst van AI (kunstmatige intelligentie) impact hebben op hoe we met documenten omgaan. AI is momenteel echter nog zo'n breed begrip dat het lastig te voorspellen is wat het effect zal zijn op het ontwikkelen en beheren van concepten. Enerzijds zal AI het eenvoudiger maken om verschillende concepten te generen, waardoor mogelijk ook het aantal concepten toe zal nemen. Daarbij ontstaan mogelijk ook (delen van) documenten waar niet aan gewerkt is door mensen, maar die wel bewaard worden binnen de informatiehuishouding van de overheid. Anderzijds kan AI een belangrijke rol spelen bij beheren en analyseren van (grote hoeveelheden) concepten. Denk daarbij aan het classificeren, organiseren, maar ook analyseren, vergelijken en vinden van documenten.

[37] In de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Archiefwet 2021 staat bovendien dat ook onderliggende objecten onderhevig zijn aan de Archiefwet. Zie ook Memorie van Toelichting Archiefwet 2021, p. 9.

Op basis van bovenstaande ontwikkelingen lijkt het onwaarschijnlijk te verwachten dat het aantal documenten (en concepten) op korte en middellange termijn af zal nemen. Met het toenemen van samenwerken in documenten, de opkomst van door AI gegenereerde tekst, documenten op basis van wijzigende dataobjecten, is de verwachting eerder dat er meer versies opgeslagen worden in de ontwikkeling van een document. Daar staat tegenover dat we een trend zien om die dichter bij de bron te bewaren en te ontsluiten, waardoor er minder kopieën ontstaan.

5. Proces en organisatie

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de verschillende typen processen die binnen de overheid bestaan. In de praktijk zullen er afwijkingen op deze theoretische normen te zien zijn, die brengen wij in dit hoofdstuk niet in kaart. Er zijn wel enkele algemene trends te zien in de manier waarop er in de praktijk wordt omgegaan met het bewaren, archiveren en vernietigen van documenten. Hier staan we verderop in dit hoofdstuk bij stil.

5.1 Typen processen

Naast de verschillende informatiesystemen waar concepten zich in bevinden, zijn er ook verschillende typen processen te onderscheiden waarin concepten gecreëerd worden.

In het wetsvoorstel voor de Informatiewet stelt de regeringscommissaris voor informatiehuishouding dat er binnen de overheid zes werksoorten (archetypen) bestaan. Deze werksoorten zijn de meest voorkomende processen waarin informatie gedeeld wordt.[38] De zes archetypen zijn:

1. Het ontwikkelen van beleid en wetgeving
2. Het uitvoeren van beleid en wetgeving
3. Het houden van toezicht op de naleving en handhaven van overtreding van wetgeving
4. Het inrichten van registraties voor de uitvoering van beleid en wetgeving
5. De ontwikkeling van kennis voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid en wetgeving
6. De bedrijfsvoering wat in elk geval de financiën, personeel en verantwoording betreft

Sommige van deze processen zijn strak beschreven en verlopen gestructureerd. Dit zijn uitvoeringsprocessen, zoals het proces om een vergunning aan te vragen bij een gemeente. Voor dit type proces is het relatief gemakkelijk om te bepalen welke documenten relevant zijn en welke niet, aangezien er documenten gekoppeld zijn aan de processtappen. Daardoor is het ook relatief eenvoudig om over dit type proces iets op te nemen in een selectielijst.

Andere processen zijn echter minder gestructureerd, zoals het dynamische proces van beleidsontwikkeling bij een ministerie. In dit type proces zijn de stappen globaal beschreven, maar kan de precieze uitwerking per proces weer net anders zijn. Er worden ook geen standaarddocumenten gegenereerd. Tijdens de beleidsvorming worden er bovendien veel versies van documenten gecreëerd doordat er meerdere mensen en/of organisaties bij betrokken kunnen zijn. Het is dan ook lastiger om in selectielijsten iets op te nemen over deze documenten, tenzij er generiek en objectiveerbaar onderscheid gemaakt kan worden tussen de verschillende documenten om te bepalen hoe deze beheerd moeten worden.

Bij het ontstaan van een document kan een lineair of een gelaagd proces gevolgd worden. Deze processen worden hieronder nader toegelicht. In de praktijk zien we echter veel afwijkingen van deze ideale beschrijving van het proces. Volledigheid is niet het doel van dit onderzoek maar onderstaande uitwerkingen geven wel een algemeen beeld van hoe een proces eruitziet en waar en wanneer er nieuwe versies van documenten gecreëerd kunnen worden.

[38] *Memorie van toelichting Algemene informatiewet,* (mei 2024), p. 2. Geraadpleegd via: https://www.rcihh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet/documenten/publicaties/2024/05/27/memorie-van-toelichting-algemene-informatiewet---mei-2024

5.2 Ontstaansgeschiedenis van een document - lineair proces

Een lineair proces begint met een kladfase waarin een ambtenaar een document opstelt. Op een gegeven moment deelt de ambtenaar het kladdocument met andere mensen of andere organisaties. Het document verlaat dus het persoonlijk domein (‘het bureau’) van de ambtenaar. Het kladdocument is nu een conceptversie waar anderen input voor gaan leveren of wijzigingen in gaan aanbrengen. Dit is de ontwikkelfase waarin beleid, plannen etc. worden uitgewerkt. Wanneer het concept af is gaat de laatste versie hiervan de besluitvormingsfase in, waarin beslissers het concept beoordelen en eventueel wijzigingen doorvoeren. Er ontstaan dan weer nieuwe concepten. Uiteindelijk zet de eindverantwoordelijke zijn of haar handtekening onder de laatste versie van deze concepten. Daarna wordt er een nieuwe versie van de goedgekeurde versie gemaakt: de definitieve versie van het document. Deze definitieve versie wordt vervolgens gepubliceerd. Figuur 7 geeft dit proces schematisch weer:

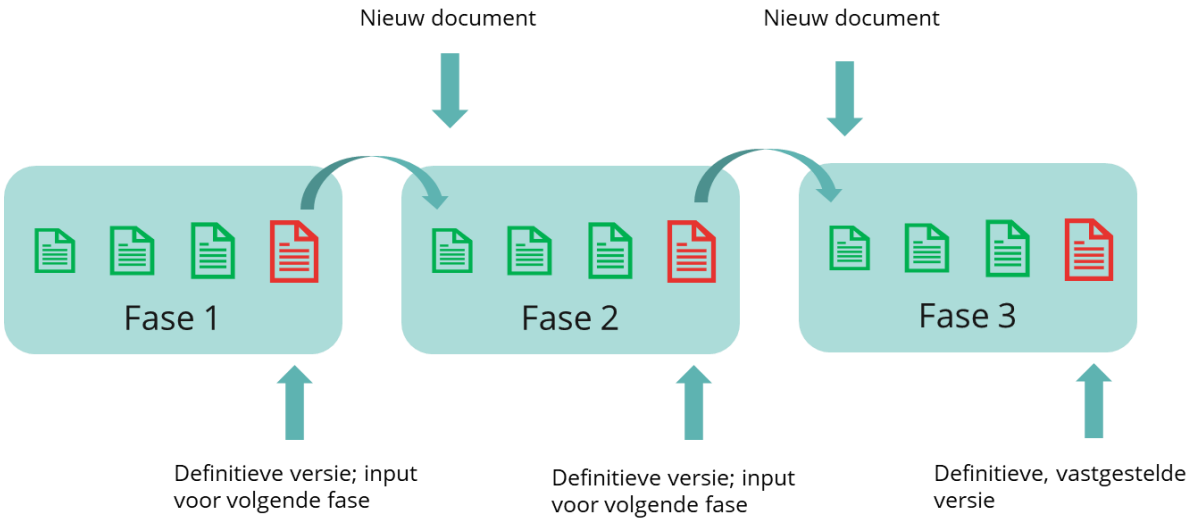


Figuur 7: Schematische weergave van een lineair proces

In de figuur is ook per processtap aangegeven wie een wijziging doet en waar in de systemen de documenten zich bevinden. In de praktijk loopt de fasering, de verwerking in systemen en de betrokkenheid van ambtenaren en beslissers vaak door elkaar heen.

5.3 Ontstaansgeschiedenis van een document – gelaagd proces

Een andere manier om een document te vormen is door middel van een gelaagd proces. Bij een gelaagd proces wordt er inhoudelijk één document gevormd, maar dit is opgebouwd uit diverse vastgestelde, afzonderlijke documenten. Aan het einde van iedere beleidsvormende fase wordt er een document vastgesteld en ondertekend door een beslisser. Dit document vormt vervolgens de basis voor de volgende beleidsvormende fase waarin er toevoegingen en aanpassingen worden gedaan aan de vastgestelde versie. Elke fase heeft dus meerdere concepten en één eindversie.
Figuur 8 geeft het gelaagde proces weer. Het verschil met het lineair proces is dus dat er in het gelaagd proces meerdere definitieve eindversies zijn en in het lineair proces maar één. In de praktijk kan sprake zijn van mengvormen.



Figuur 8: Schematische weergave van een gelaagd proces

5.4 Beheren (bewaren, archiveren en vernietigen)

Het op juiste wijze beheren van documenten zijn belangrijke voorwaarden voor het duurzaam toegankelijk maken van informatie. Er zijn een aantal trends te zien binnen het informatiebeheer bij overheidsorganisaties die hier invloed op hebben. Deze trends worden hieronder toegelicht.

Van koker naar keten en netwerk
Het samenwerken in de moderne digitale wereld wordt steeds complexer. Al geruime tijd is er ook bij de overheid een ontwikkeling gaande van werken in een koker naar werken in een keten of netwerk. Dat betekent dat er meer informatie buiten de organisatiegrenzen wordt uitgewisseld. Meerdere organisaties gaan dus ook dezelfde informatie in hun eigen omgevingen opslaan. Dat leidt op het gebied van informatiehuishouding tot vragen, zoals: wie is het verantwoordelijke bestuursorgaan van een bepaald document? De huidige Archiefwet zegt dat er één organisatie verantwoordelijk is voor het bewaren en beheren van een document. Maar bij een interbestuurlijke samenwerking kan het lastig zijn om te bepalen welke organisatie deze rol op zich zou moeten nemen, immers werken alle partijen samen aan het opstellen van documenten. Deze documenten bevinden zich bovendien op verschillende plekken, zowel in systemen bij de verschillende organisaties als in mailboxen van de betrokkenen. Er is in de praktijk niet één organisatie die álle documenten beheert in een eigen omgeving. Het gevolg is dat er een wildgroei ontstaat aan documenten op verschillende plekken die niet vernietigd worden, want niemand voelt zich er verantwoordelijk voor. In het Wetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet is een artikel opgenomen over samenwerkingsverbanden en hoe de verantwoordelijkheden daarbinnen verdeeld moeten worden.[39]

Vernietigen
Documenten kennen een bepaalde bewaartermijn, die is vastgelegd in een selectielijst. Na afloop van de bewaartermijn moeten documenten volgens de Archiefwet vernietigd worden.[40] In de praktijk

[39] Wetsvoorstel Archiefwet 2021, artikel 3.4.
[40] *Eisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie (DUTO-eisen),* (2016), Nationaal Archief. Geraadpleegd via: https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/vernietiging-duto-eis

gebeurt dit echter niet altijd. Selectielijsten zijn vaak niet goed geïmplementeerd en onvoldoende bekend bij de medewerkers, waardoor er onduidelijkheid bestaat over wanneer er vernietigd moet worden. Ook bestaan er bij veel overheidsorganisaties zorgen dat ze documenten vernietigen die later voor een Woo-verzoek of een Parlementaire Enquête relevant kunnen zijn. Deze documenten zouden volgens de selectielijst echter wel vernietigd moeten worden.

Een meer praktisch punt is dat het opsporen en vernietigen van documenten veel inspanning kost, waarvoor bij veel organisaties de middelen ontbreken. Organisaties hebben vaak nauwelijks in beeld wat ze allemaal hebben aan documenten, laat staan dat ze hier ook actief vernietigingen op uitvoeren. Het automatiseren van dit proces van opsporen en vernietigen en daarmee het verminderen van de noodzaak voor menselijke tussenkomst zou een oplossing kunnen zijn. Dit kost echter veel technische inspanning, waar veel systemen nog niet op toegerust zijn.

Archiving by design

Om met bovenstaande problematiek om te gaan proberen steeds meer overheidsorganisatie het principe ‘archiving by design’ toe te passen. Dat houdt in dat informatiesystemen aan de voorkant ingericht worden op een manier die het mogelijk maakt om informatie duurzaam toegankelijk te maken.[41] Het in beheer nemen van te archiveren stukken en uiteindelijk het vernietigen of overdragen van de stukken zit daarbij ingebakken in het systeem. Aan de voorkant worden hier door informatieprofessionals regels voor vastgelegd in het systeem.

De gedachte is dat het achteraf uitzoeken van documenten die gearchiveerd of vernietigd moeten worden in de praktijk onuitvoerbaar is. Het toepassen van deze methode blijkt in de praktijk echter de nodige uitdagingen met zich mee te brengen. Informatieprofessionals zijn niet altijd betrokken bij de aanschaf van nieuwe systemen, die daardoor niet altijd aansluiten op wat er volgens de informatieprofessionals nodig is om de informatie in die systemen duurzaam toegankelijk te maken. Daarnaast vergt het implementeren van archiving by design veel maatwerk per organisatie, waardoor een snelle, standaardoplossing niet bestaat.

[41] *Handreiking archiveren by design*, (2022), Nationaal Archief. Geraadpleegd via: https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/handreiking-archiveren-by-design

6. Belangen

De hoofdvraag van dit onderzoek is of het mogelijk is onderscheid te maken tussen ‘soorten concepten’. Zijn er objectieve criteria te formuleren om concepten te typeren? Een van de redenen waarom dat lastig is ligt in de waardering van informatie. In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal van de verschillende belangen die daarbij spelen. Vertrekpunt zijn de twee voornaamste wetten die gaan over vastlegging en gebruik van informatie: de Archiefwet en de Woo.

6.1 Wet- en regelgeving

De Archiefwet is primair gericht op het *bewaren en beheren* van informatie vanuit diverse belangen: de uitvoering van publieke taken, de verantwoording daarover, het borgen van rechtszekerheid, voor onderzoek en voor behoud van cultureel erfgoed. Deze belangen zijn drijfveren om documenten te bewaren of te vernietigen aan de hand van een termijn die vastgelegd is in de selectielijst. Na het verstrijken van de bewaartermijn worden documenten geacht niet meer van belang te zijn en worden ze vernietigd. En zolang in de selectielijst geen onderscheid wordt gemaakt tussen conceptversies moeten ze allemaal worden bewaard.

De Woo is gericht op het *openbaar* maken van documenten die een bestuursorgaan onder zich heeft, zowel actief als wanneer daarom wordt verzocht. Dat geldt voor alle documenten tenzij sprake is van een uitzonderingsgrond. In artikel 2.5 van de Woo wordt het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische samenleving specifiek benoemd.

Hoewel het openbaar maken van concepten buiten de scope van dit onderzoek valt, is er wel een belangrijke afhankelijkheid met bewaren. Hoe meer informatie wordt bewaard, hoe meer informatie openbaar moet worden gemaakt en hoe meer informatie beschikbaar komt.

6.2 Volledigheid, vindbaarheid en uitvoerbaarheid

Door de enorme groei van de hoeveelheid informatie bij de overheid én het feit dat een groot deel van deze informatie slecht wordt beheerd, komt het belang van bewaren steeds meer op gespannen voet te staan met de vindbaarheid van informatie en de uitvoerbaarheid van beheer.

Volledigheid
Vanuit het belang van onderzoek, reconstructie en verantwoording is er een drijfveer om zo veel mogelijk informatie te bewaren. Door alle conceptversies van documenten te bewaren kan in theorie beleidsvorming en besluitvorming volledig worden gereconstrueerd en kan tot in detail worden nagegaan welke wijzigingen op welk moment en door wie zijn doorgevoerd.

Onderzoeksjournalisten hechten veel belang aan volledigheid en transparantie. Omdat er gebrek aan vertrouwen is ontstaat het beeld dat de overheid bewust informatie achterhoudt als conceptversies niet worden geleverd. In de Invoeringstoets Woo zijn quotes opgenomen van journalisten die aangeven dat juist in het geval van concepten het van belang is om volledig en transparant te zijn bij het vrijgeven van stukken. Dat veronderstelt dat alle conceptversies worden bewaard.

Tijdens het onderzoek gaven archiefexperts aan dat bij twijfel maar beter niet weggegooid kan worden en dat het heel lastig is om het potentiële toekomstige belang van tevoren goed in te schatten. Zo is het lastig op voorhand vast te stellen welke bronnen van belang zullen zijn voor onderzoek en geschiedschrijving. Dit kunnen andere bronnen zijn dan de bronnen die relevant zijn voor de

verantwoording over de uitvoering. Vanuit onderzoeksbelang kan in theorie elke wijziging relevant zijn. En omdat door voortschrijdende digitalisering elke wijziging kan leiden tot een nieuwe versie, neemt het aantal conceptversies exponentieel toe. Al die conceptversies dienen bewaard te worden en openbaar te worden gemaakt als daarom wordt gevraagd.

Vindbaarheid
Vanuit diverse kanten wordt aangegeven dat de enorme toename van informatie steeds meer een belemmering vormt voor het vinden van *relevante* informatie. Het bewaren van alle conceptversies draagt daar uiteraard aan bij. Dit werd in het Future Lab rapport[42] al aangeduid met de 'informatieparadox' waarbij het vermogen om informatie te waarderen onder druk komt te staan: *Drowning in Information, Starving for Knowledge*.

Vanuit het belang van vindbaarheid en hergebruik van informatie is het daarom de vraag of het bewaren van grote hoeveelheden concepten het op termijn terugvinden van relevante documenten niet juist belemmert. Dit geldt zowel voor het openbaar maken van informatie, als het delen van informatie binnen organisaties. Het ACOI schrijft hierover in haar advies 'Alles is niets': "wie alles voor de zekerheid maar eindeloos bewaart en vergeet om informatie (gecontroleerd) te vernietigen, raakt spoedig het overzicht kwijt op de informatie die nog (wel) waarde heeft voor de organisatie én de samenleving als geheel."

Daarom kan worden gesteld dat het bewaren van alle conceptversies indruist tegen het belang van een transparante overheid. De achterliggende gedachte van de Woo was ten slotte ook dat informatie beter vindbaar en herbruikbaar zou worden.

Uitvoerbaarheid
Vanuit het belang van uitvoerbaarheid is het nodig om keuzes te maken bij het bewaren van informatie. Dit is feitelijk al een verplichting vanuit de Archiefwet.

Zo loopt de overheid met de huidige beschikbare capaciteit voor het behandelen van Woo-verzoeken en de huidige inrichting van het informatielandschap aan tegen de grenzen van uitvoerbaarheid. In de invoeringstoets Woo wordt geconcludeerd dat de Woo niet goed wordt uitgevoerd door overheden en één van de redenen is dat het zoeken, beoordelen en verwerken van grote hoeveelheden documenten (waaronder concepten) tijdrovend is en kan leiden tot fouten. Dit wordt uiteraard versterkt als die documenten slecht worden beheerd.

Daarnaast brengt het beheren van grote hoeveelheden conceptversies ook andere uitdagingen mee. Zo komt vanuit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) het belang van dataminimalisatie. In dat kader wordt gestreefd naar het beperkt bewaren van slechts de noodzakelijke gegevens, daar waar die raken aan de privacy van individuen. Daarnaast kwam ook duurzaamheid als belang naar voren in een aantal gesprekken die we voerden in het kader van dit onderzoek. Daarbij ging het dan niet om het duurzaam en daarmee langdurig toegankelijk houden van archiefstukken, maar om de impact die het langdurig bewaren van informatie heeft op het milieu. Het opslaan van stukken vergt ruimte in systemen en energie om die systemen te voeden. Vanuit dit duurzaamheidsperspectief is er dus een belang om zo weinig mogelijk stukken te bewaren.

[42] Future Lab, de informatiehuishouding van het Rijk in 2030

6.3 Conclusie

Uit het voorgaande kunnen we concluderen dat het bewaren van alle conceptversies van documenten op gespannen voet staat met de vindbaarheid van informatie en de uitvoerbaarheid van het beheer van informatie. Er zullen daarom keuzes moeten worden gemaakt. Het afwegen van de verschillende belangen kan daarbij complex zijn. Hoewel de belangen helder lijken, geven ze geen eenduidige richting over wat bewaard moeten worden en wat (op termijn) vernietigd mag worden. Daarbij komt dat belangen afhankelijk zijn van de aard van organisatie en hun processen en van (actuele) maatschappelijke ontwikkelingen. Ook verandert de waarde van informatie in de loop van de tijd.

Bovenstaande belangen geven dus geen eenduidige richting als het gaat om het typeren van concepten en het daaraan verbinden van keuzes ten aanzien van bewaren, vernietigen, en openbaren. Daarom zal een afweging gemaakt moeten worden tussen de verschillende belangen. Deze onderlinge weging van de achterliggende belangen is situationeel bepaald en sterk afhankelijk van het perspectief van de verschillende stakeholders.

In een ideale wereld zijn deze belangen wellicht met elkaar te verenigen, maar door de grote aantallen documenten, de beperkte capaciteit en de huidige inrichting van de informatievoorziening bij de overheid is dat in de huidige praktijk lastig.

7. Typeringen van concepten

7.1 Inleiding

In het voorgaande hebben we geconstateerd dat door de voortschrijdende digitalisering het aantal versies en kopieën van documenten explosief toeneemt met als belangrijkste oorzaken:

a) het toenemende gemak waarmee informatie kan worden *gecreëerd* en *gedeeld,* en
b) de steeds geavanceerder functionaliteiten om wijzigingen in documenten vast te kunnen leggen en te onderscheiden in afzonderlijke *versies.*

Die toename van versies en kopieën maakt het mogelijk om steeds preciezer en gedetailleerder gebeurtenissen te reconstrueren aan de hand van de beschikbare informatie, maar het wordt ook steeds moeilijker die informatie te verwerken en te beoordelen op relevantie en betrouwbaarheid. Zo komt fijnmazigheid van reconstructie op gespannen voet te staan met uitvoerbaarheid van verwerking.

Dat roept de vraag op of alle conceptversies wel even belangrijk zijn. Is het mogelijk om onderscheid te maken tussen concepten, of wel het ‘kaf van het koren te scheiden’? In de voorgaande hoofdstukken hebben we concepten vanuit verschillende perspectieven bekeken: het document zelf, de techniek, het proces, de wettelijke kaders en de verschillende belangen.

Het uitgangspunt daarbij is dat elke wijziging een nieuwe versie van een document oplevert. Dat roept de vraag op of de aard van de wijziging mogelijk een basis is voor een objectiveerbaar onderscheid tussen concepten. Dat kunnen we doen de hand van vijf soorten wijzigingen[43]:

- *wie* heeft de wijziging doorgevoerd?
- *wat* is de aard van de wijziging?
- *waar* is de wijziging doorgevoerd?
- *wanneer* is de wijziging doorgevoerd?
- *hoe* is de wijziging doorgevoerd?

Bij elke soort wijziging stellen we de vraag in hoeverre de aard van de wijziging mogelijk een objectief[44] criterium vormt om onderscheid te maken tussen relevante en minder relevante concepten. In figuur 9 is dit samengevat. Hierna gaan we nader in op deze soorten wijzigingen.

[43] Een mogelijk vraag is ook *waarom* een wijziging wordt doorgevoerd. Die volgt over het algemeen uit de wat-vraag.
[44] Met objectief bedoelen we hier een criterium op basis waarvan een toetsbare afweging kan worden gemaakt. Het niveau in de organisatie is toetsbaar aan de hand van een organisatiestructuur. Inhoudelijk belang is subjectief en afhankelijk van degene aan wie je het vraagt. Een objectief criterium hoeft overigens niet generiek – dat wil zeggen geldend voor alle organisaties – te zijn. Elke organisatie kan zijn eigen afwegingen maken en die vastleggen in een selectielijst.

Wie	
Rol in wijzigings-proces	▶ Auteur ▶ Reviewer ▶ Autorisator ▶ Ondertekenaar ▶ …
Rol in bedrijfs-proces	▶ Uitvoerder ▶ Controleur ▶ Beslisser ▶ ..
Niveau in hiërarchie	▶ Directe collega ▶ Afdelingshoofd ▶ Directeur ▶ …
Afstand tot auteur	▶ Medeauteur ▶ Zelfde team ▶ Andere afdeling ▶ Andere organisatie ▶ …..

Wat	
Inhoudelijk	▶ Feiten of data ▶ Argumenten ▶ Gezichtspunten ▶ Alternatieven ▶ …
Tekstueel	▶ Spelling ▶ Interpunctie ▶ Zinsbouw ▶ …
Structuur	▶ Hoofdstukindeling ▶ Verhaallijn ▶ Splits/samenvoeg. ▶ …

Waar	
Onder-werp	▶ Maatschappelijk relevant ▶ Interne aangelegenheid ▶ …
Aard proces	▶ Beleid ▶ Uitvoerend ▶ Ondersteunend ▶ …
Risico	▶ Maatschappelijk ▶ Politiek ▶ Financieel ▶ …..

Wanneer	
Moment in proces	▶ Kladfase ▶ Beleidsontwikkeling ▶ Besluitvorming ▶ Formele processtap ▶ …
Moment in tijd	▶ Begin ▶ Halverwege ▶ Einde ▶ ..

Hoe	
Direct	▶ In document ▶ Samenwerk-omgeving ▶ Bedrijfsproces systeem ▶ …
Indirect	▶ Via email ▶ Via chatbericht ▶ Mondeling ▶ …

Figuur 9: Soorten wijzigingen

7.2 *Wie* heeft de wijziging doorgevoerd?

Wie een wijziging initieert of doorvoert in een document, kan heel relevant zijn bij het beoordelen van het belang van een wijziging. Niet voor niets wordt bij het bewaren van e-mails en chat-berichten het begrip *sleutelfiguren* gehanteerd. We duiden degene die de wijziging doorvoert vaak aan met het begrip actor. De plaats van de actor in de organisatie kunnen we beschouwen vanuit verschillende perspectieven:

- De rol die de actor speelt in het wijzigingsproces zelf zoals auteur, reviewer, autorisator of ondertekenaar;
- De rol die de actor speelt in het bijbehorende bedrijfsproces waaronder uitvoerder, controleur of beslisser';
- De plaats in de hiërarchie van de organisatie die de actor heeft en het daarmee samenhangende mandaat: de auteur, teamleider, afdelingshoofd, directeur;
- De afstand van de actor tot de eigenaar (auteur, steller) van het document: medeauteur, teamgenoot, ander afdeling, ander organisatie.

De soort actor is daarmee mogelijk een objectief criterium voor onderscheid tussen concepten. De plaats van een actor in de hiërarchie, zijn rol en mandaat zijn immers vaak formeel vastgelegd. Dat is in lijn met een uitgangspunt in de archiefwet dat kladversies van document die met niemand zijn gedeeld niet onder de Archiefwet vallen.[45] Pas wanneer een document 'het persoonlijk domein van de medewerker heeft verlaten' en is gedeeld met anderen is sprake van een versie die bewaard dient te worden.

7.3 *Wat* is de aard van de wijziging?

Een nieuwe versie van een document kan op tal van plaatsen in het document zijn gewijzigd. Het kan onder meer gaan om:

- inhoudelijke wijzigingen door het toevoegen, verwijderen of aanpassen feiten, argumenten, gezichtspunten, alternatieven, gegevens, etc.;
- tekstuele wijzigingen zoals spelling, zinsbouw en interpunctie;
- structuurwijzigingen zoals verhaallijn hoofdstukindeling of het samenvoegen of splitsen van bestaande documenten.

Al deze soorten wijzigingen kunnen in principe belangrijk zijn. Naast feiten, argumenten en beleidsalternatieven kan in theorie ook een wijziging van een punt naar een komma leiden tot een relevant concept dat van belang is voor de reconstructie van besluitvorming, één van de belangen bij het openbaar maken van concepten. Het is belangrijk om de wijziging steeds in de context en strekking van het document te plaatsen. De aard van de wijziging vormt daarmee geen objectief criterium om onderscheid te maken tussen relevante en minder relevante concepten.

7.4 *Waar* is de wijziging doorgevoerd?

In het licht van de grote hoeveelheid concepten ligt het voor de hand om het belang van concepten te koppelen aan de plaats in de organisatie op basis van:

- het type proces[46]: beleid, uitvoering, toezicht, bedrijfsvoering, kennis, etc.;
- het risico dat een organisatie loopt, bijvoorbeeld: maatschappelijk, politiek of financieel;
- de aard van het proces: gestructureerd of ongestructureerd.

Hierover zijn geen generieke uitspraken te doen en objectieve criteria te formuleren. Het belang zal per organisatie moeten worden bepaald en hangt onder meer af de wettelijke taken, het maatschappelijk belang en de aard van de processen. Organisaties moeten hier zelf een afweging maken. Dit is feitelijk de belangenafweging die ook gemaakt wordt bij het waarderen van documenten in selectielijsten.

7.5 *Wanneer* is de wijziging doorgevoerd?

Hiermee bedoelen we het moment in het totstandkomingsproces van het document. Daarmee kunnen we onderscheid maken tussen:

- het tijdstip in moment in de tijd, bijvoorbeeld begin, halverwege of aan het einde;

[45] Zie pagina 6 van de al eerdergenoemde Nota van Wijziging Archiefwet (2021).
[46] Zie ook de archetypen die de voormalig regeringscommissaris Informatiehuishouding onderscheidt - https://www.rcihh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet/storyline

- de fase in het proces als sprake is van een gestructureerd proces, bijvoorbeeld kladfase; beleidsontwikkelfase of besluitvormingsfase.

Het spreekt voor zich dat naarmate een document de eindversie nadert het belangrijker wordt om wijzigingen te kunnen traceren, zeker als sprake is van een fase van besluitvorming. Maar ook concepten in een beginfase kunnen relevant zijn voor reconstructie van besluitvorming als daarin bepaalde feiten, argumenten of alternatieven worden gewijzigd. Het moment in het totstandkomingsproces van het document vormt daarmee geen objectief criterium om onderscheid te maken tussen concepten.

7.6 Hoe is de wijziging doorgevoerd?

Om naderhand de besluitvorming te kunnen reconstrueren is het niet alleen van belang de feitelijke wijzigingen in een document te kunnen achterhalen, maar vooral ook hoe over het document is gecommuniceerd:

- mondeling;
- direct via wijziging in het document;
- indirect via bijvoorbeeld een mail of chatbericht.

Hoe een document is gewijzigd heeft betrekking op het wijzigingsproces zelf. Het vormt geen criterium om onderscheid te maken tussen relevante en minder relevante concepten.

7.7 Conclusie

Uit het voorgaande kunnen we concluderen dat eigenlijk alleen de plaats in de organisatie van degene die de wijziging doorvoert (of daartoe opdracht geeft) - *de actor* - een min of meer objectieve maatstaf biedt voor een mogelijk onderscheid tussen relevante en minder relevante concepten.

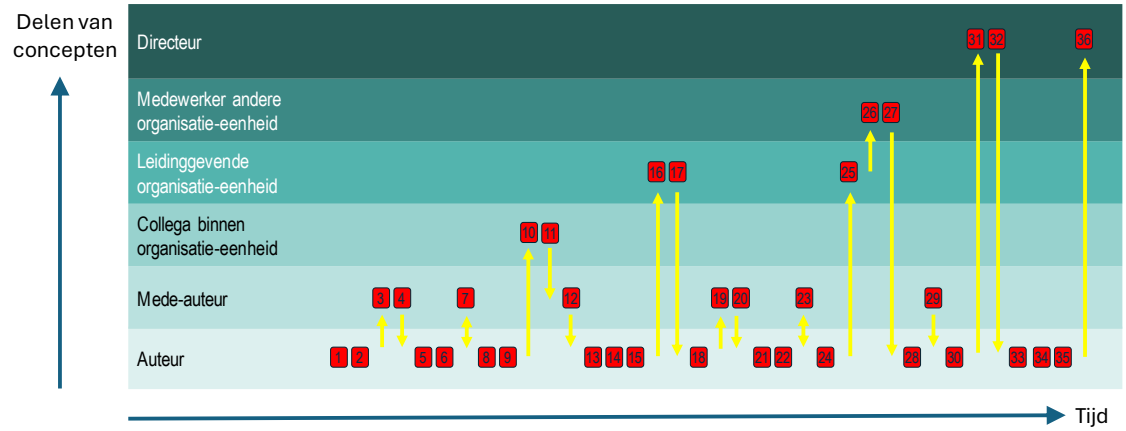
8. Onderscheid conceptversies en tussenversies

8.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk constateerden we dat de plaats in de organisatie van degene die de wijziging doorvoert in een document (de actor) mogelijk een objectief criterium vormt om onderscheid te maken tussen soorten concepten. Het vertrekpunt is de notie dat een versie van een document die het persoonlijk domein (‘bureau van een ambtenaar’) niet heeft verlaten beschouwd kan worden als een kladversie en niet als een concept.

Dit roept de vraag of een deel van de conceptversies wellicht is aan te merken als een ‘kladversie’ Hiermee kunnen we conceptueel gezien onderscheid maken tussen te bewaren *conceptversies* en niet te bewaren ‘*kladversies’.* Een vervolgvraag is of in het licht van toegenomen mogelijkheden om samen te werken in een document het begrip persoonlijk domein ruimer is te interpreteren.

Om dit te illustreren gebruiken we het in figuur 10 geschetste voorbeeld van het totstandkomingsproces van een document. Horizontaal is de tijdlijn weergegeven, verticaal met welke actoren een versie van het document is gedeeld c.q. van wie een wijziging is ontvangen. In totaal is sprake van 35 conceptversies en één eindversie.



Figuur 10: Totstandkomingsproces van een document

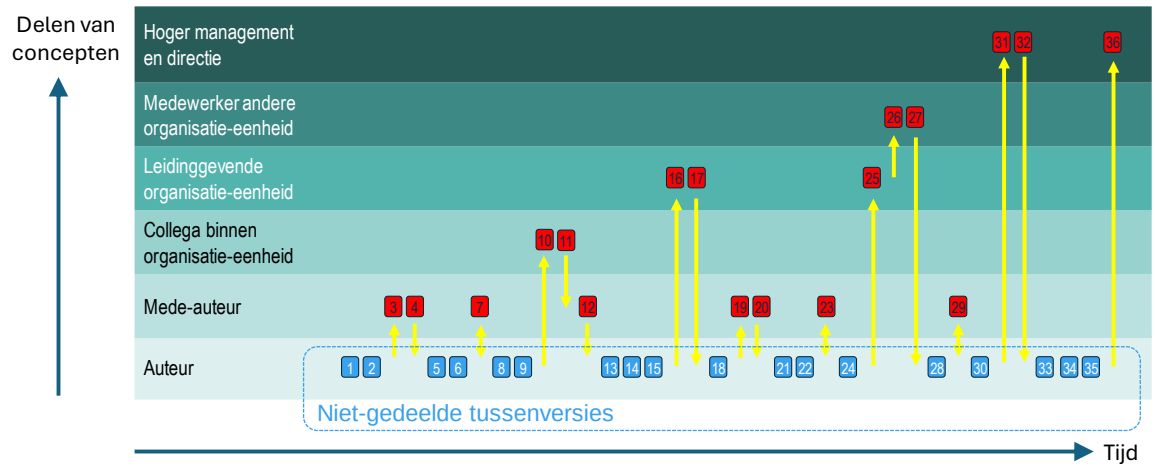
8.2 Niet-gedeelde tussenversies

In de context van fysieke documenten heeft een *kladversie* betrekking op de *beginfase* van een document waarin het nog niet het persoonlijk domein van de ambtenaar heeft verlaten. In het digitale tijdperk herhaalt zich dit continu. Bij het uitwerken van een document - na input van collega’s of het toevoegen van teksten - worden continu nieuwe versies gegenereerd.

Zolang deze versies niet worden gedeeld zijn ze op te vatten als stappen in het denk- en schrijfproces van de auteur. Ze zijn traceerbaar omdat het technisch mogelijk is, maar ze bieden geen dieper inzicht anders dan de volgorde van de doorgevoerde wijzigingen. Het is de vraag op het moment waarop en de volgorde waarin feiten, argumenten, etc. door een medewerker zijn toegevoegd relevant is. Elk stukje wijziging leidt weliswaar tot een nieuwe versie, maar wat is - geredeneerd van het belang van reconstructie - het nut van het onderscheiden van die versies? Het totaal aan wijzigingen is relevant zodra een versie gedeeld wordt met anderen, maar geldt dat voor elke individuele wijziging? Voor de

auteur kan het bewaren van de voorgaande versies een hulpmiddel zijn om een eerdere versie van een tekstblok terug te kunnen halen omdat die bij nader inzien toch beter was geformuleerd.

Er is daarmee geen fundamenteel onderscheid met de versies die vroeger in de typkamer ontstonden maar werden weggegooid omdat er fouten in stonden. Feitelijk is sprake van niet-gedeelde *tussenversies* die in conceptueel opzicht niet verschillen van *kladversies*. Dit is in figuur 11 geïllustreerd.



Figuur 11: Niet-gedeelde tussenversies

Het is dan ook de vraag of deze tussenversies aan te merken zijn als documenten in de geest van de archiefwet al hoewel dat formeel wel het geval is.[47]

8.3 Tot waar strekt het persoonlijk domein zich uit?

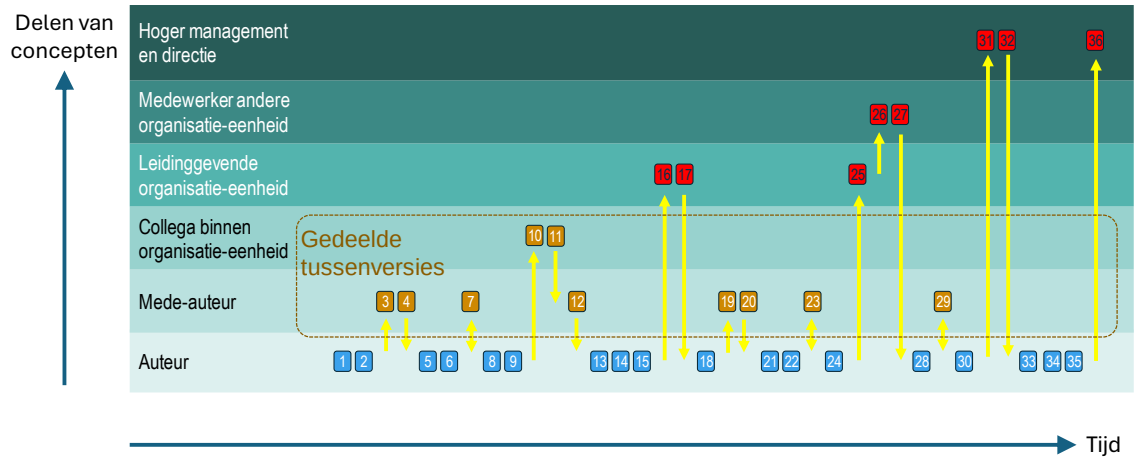
Het door digitalisering mogelijk gemaakte samenwerken aan een document roept de vraag op waar – in conceptueel opzicht - het persoonlijk domein ophoudt. In tegenstelling tot het papieren tijdperk kan nu tot op alinea-niveau door verschillende auteurs samengewerkt worden aan een document op basis van taakverdeling, expertise of beschikbare capaciteit. Formeel gesproken is er sprake van het delen van informatie, maar in de praktijk gaat het om een schrijfteam met meerdere auteurs waarbij een groot aantal versies van het document wordt gegenereerd.

Het persoonlijk domein van de medewerker wordt hiermee een virtuele werktafel met stoelen voor de leden van het schrijfteam. Ook hier kan de vraag gesteld worden of het voor historisch onderzoek en reconstructie van besluitvorming relevant is op welk moment en in welke volgorde feiten, argumenten, etc. door de leden van het schrijfteam zijn toegevoegd. Is hier sprake van tussenversies of conceptversies? In hoeverre verschilt de discussie binnen een schrijfteam van de gedachtenvorming in het hoofd van een individuele medewerker?

En, verder doordenkend, hoe moet je dan omgaan met een advies van een directe collega met specifieke expertise die op verzoek van de auteurs een formulering aanpast? Samenwerkomgevingen zijn immers vaak zodanig ingericht dat - naast de betrokken auteurs - ook de directe collega's toegang hebben tot documenten.

[47] Volgens de al genoemde Toelichting van de nota van wijziging van de Archiefwet worden gedeelde versies aangemerkt als document.

In figuur 12 is dit geïllustreerd met een voorbeeld waarbij de versies die gedeeld zijn met medeauteurs of directe collega's in de samenwerkomgeving van de auteur worden beschouwd als gedeelde tussenversies.



Figuur 12: Gedeelde tussenversies

8.4 Grens tussen tussenversies en conceptversies

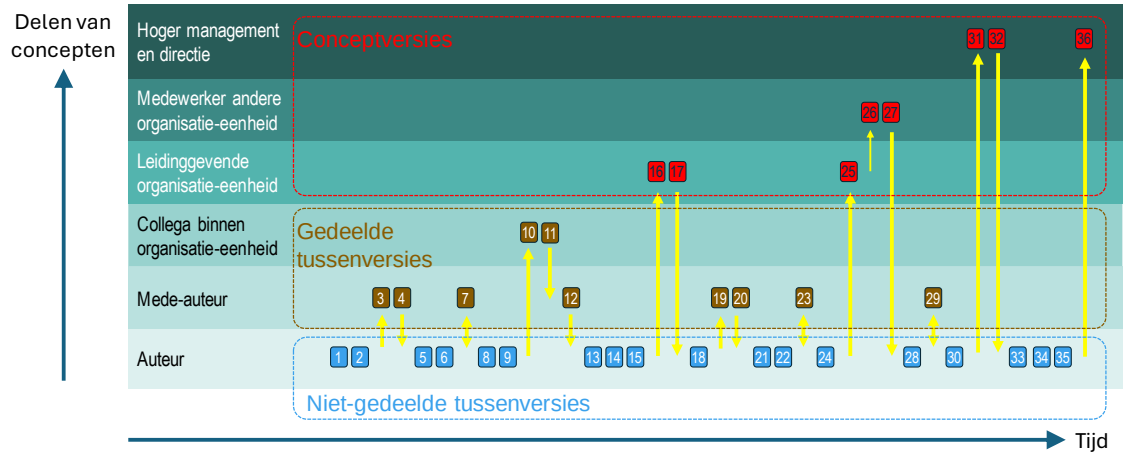
In de voorgaande paragrafen zijn de begrippen a) niet gedeelde tussenversies en b) gedeelde tussenversies geïntroduceerd.

Een belangrijke vraag is waar de grens wordt gelegd tussen gedeelde tussenversies en conceptversies. In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven dat mogelijke objectieve criteria hiervoor zijn:

- een bepaald niveau in de hiërarchie van de organisatie,
- de grenzen van de organisatie.

Een mogelijk uitgangspunt is dat een versie die wordt gedeeld met de direct leidinggevende, leidinggevenden hoger in de organisatie, met andere organisatie-eenheden of met externe organisaties aan te merken is als een *conceptversie*. Alle versies die gedeeld zijn met medeauteurs en collega's *binnen* deze organisatie-eenheid zijn dan aan te merken als *tussenversies*. Dit zijn versies die nog geen formele status hebben in het totstandkomingsproces zoals versies ter *bespreking* of ter *vaststelling* binnen hiërarchische lijnen of formele gremia.

Daarbij maakt het niet uit of de organisatie-eenheid onderdeel is van de klassieke lijnorganisatie, dat sprake is van een projectteam of dat het gaat om een opgave-gerichte organisatie. De direct leidinggevende is aanspreekbaar op de wijzigingen in het document waardoor beleidsalternatieven, feiten of argumenten veranderen. Op welke momenten die wijzigingen zijn doorgevoerd en welke medewerkers die hebben uitgevoerd wordt op grond van deze redenering minder relevant geacht voor geschiedschrijving, reconstructie en verantwoording. Dit is geïllustreerd in figuur 13.



Figuur 13: Onderscheid conceptversies en tussenversies

Hiermee wordt een onderscheid geïntroduceerd tussen *conceptversie* en *tussenversies* waarbij de grens wordt gekoppeld aan de hiërarchie in de organisatie. Waar die grens wordt gelegd kan per organisatie en proces worden bepaald. Hiervoor kunnen afwegingen worden gemaakt, bijvoorbeeld aan de hand van het type proces of een risicoanalyse.

8.5 Grens van de organisatie-eenheid

In het voorgaande is het onderscheid tussen conceptversies en tussenversies gebaseerd op de hiërarchie en de grens van de organisatie-eenheid. Maar dit levert risico's op als sprake is van een relatief platte organisatie met meerdere disciplines in één afdeling, bijvoorbeeld beleid en juridische zaken.

Stel dat een discussie over de haalbaarheid en wenselijkheid van verschillende beleidsalternatieven zich afspeelt binnen één samenwerkomgeving nog voordat een te bewaren conceptversie een leidinggevende bereikt. Als alle voorgaande versies worden aangemerkt als niet te bewaren tussenversies is daarmee reconstructie van de beleidsvorming niet meer mogelijk. Dit risico is te beperken door van tevoren het beleidsvormingsproces te structureren met een aantal tussenstappen waarbij na elke stap de dan geldende versie wordt aangemerkt als een te bewaren conceptversie.

Een ander vraagstuk is een schrijfteam met vertegenwoordigers uit meerdere organisaties. Wordt dan elke versie die gewijzigd is door een externe medewerker beschouwd als een ingekomen stuk? Een dergelijke redenering leidt ertoe dat die versie aangemerkt wordt als een te bewaren conceptversie. Een mogelijke oplossing is om één organisatie aan te wijzen als de beheerder van het betreffende document en de coauteurs van de andere organisaties te beschouwen als opererend onder verantwoordelijkheid van de betreffende leidinggevende.[48] Zij vervullen dan hun rol op basis van expertise of capaciteit en niet vanuit het standpunt of belang van hun eigen organisatie. Alleen formele reacties vanuit die organisaties zijn mogelijk relevant in het kader van reconstructie van beleidsvorming en dienen dan als ingekomen stuk bewaard te worden.

[48] In het wetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet zijn bepalingen opgenomen die dit soort samenwerkconstructies hanteerbaarder beogen te maken. Zie ook Voorstel van Wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (Archiefwet 2021), artikel 3.4.

8.6 Uitvoerbaarheid

De vraag is of het onderscheid tussen conceptversies en tussenversies in de praktijk uitvoerbaar is. Dit is sterk afhankelijk van de inrichting van informatiesystemen en de mate waarin werkafspraken worden gemaakt én worden nagekomen. Over het algemeen is dit eenvoudiger voor een gestructureerd proces waarbij de afhandeling ondersteund wordt door een taakapplicatie en bij elke stap wordt afgedwongen dat een nieuwe versie in het systeem wordt opgeslagen en de rollen en bevoegdheden van medewerkers nauwkeurig zijn gedefinieerd.

Bij minder gestructureerde processen waarbij in samenwerkomgevingen wordt gewerkt aan documenten is het aanzienlijk moeilijker. In theorie is – zoals aangeven in paragraaf 4.2 – aan de hand van de versiehistorie te achterhalen wie op enig moment een wijziging heeft uitgevoerd. Door de rol van de betrokken medewerkers te koppelen aan de organisatiestructuur is het wellicht mogelijk om onderscheid te maken tussen conceptversies en tussenversies. Maar het is natuurlijk ook mogelijk dat medewerkers buiten de samenwerkomgeving indirect zorgen voor relevante wijzigingen via de mail of geannoteerde kopieën. Het dan identificeren van versies die gedeeld zijn met leidinggevenden in de hiërarchie vergt nauwkeurige afspraken over versiebeheer en het vastleggen van verstuurde en ontvangen versies.

Daarnaast is uitvoerbaarheid een relatief begrip. Waar het actief onderscheid maken tussen conceptversies en tussenversies kan bijdragen aan de uitvoerbaarheid van Woo-verzoeken, betekent dit onderscheid juist extra handelingen voor de auteurs. Dit zal in de praktijk niet geschieden tenzij deze handelingen vergaand zijn te automatiseren. Daarnaast is het de vraag of dit met de huidige informatiesystemen überhaupt mogelijk is.

Een mogelijke oplossingsrichting is het concept van de *beleidsbiograaf* uit het eerdergenoemde Future Lab rapport[49]. Deze denkbeeldige functionaris volgt de ontwikkeling van nieuw beleid van concept tot implementatie en zorgt ervoor dat dat proces op een duidelijke en bruikbare manier wordt vastgelegd. De beleidsbiograaf is de eindverantwoordelijke voor de verslaglegging en archivering van nieuwe beleidslijnen.

[49] Future Lab, de informatiehuishouding van het Rijk in 2030, pagina 43

9. Conclusie

Dit rapport is een verkenning naar de vraag of op basis van typeringen onderscheid is te maken tussen concepten als mogelijk uitgangspunt voor de waardering. Om deze vraag te beantwoorden hebben we gekeken naar de historische context, het huidige beleid, de huidige praktijk en naar de ontwikkelingen. Dat hebben we telkens gedaan met het oog op het beantwoorden van de hoofdvragen van het onderzoek:

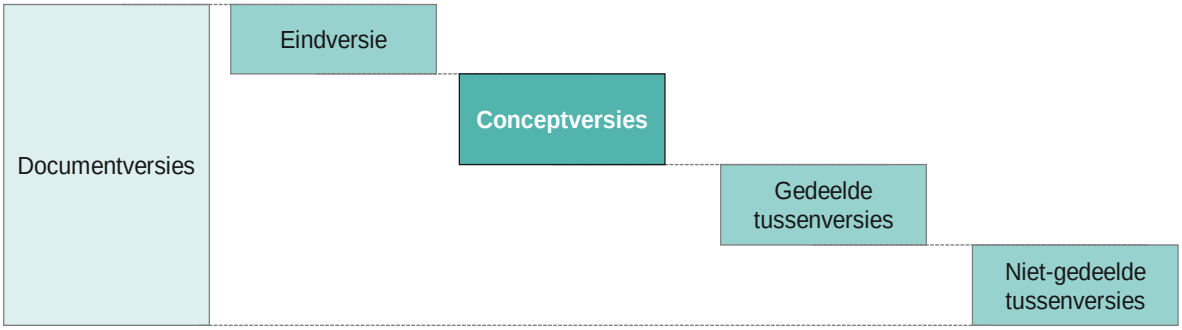
- Het in beeld brengen welke categorieën of typen concepten in de praktijk bestaan, los van de context, het proces of relatie met het definitieve document.
- Inzicht geven in uitgangspunten voor mogelijke waarderingen van concepten en de toepasbaarheid daarvan in een selectielijst.

Spanningsveld tussen de belangen om te bewaren en de uitvoerbaarheid
Dit rapport gaat niet over de over de vraag wat je moet doen met bepaalde types concepten, zoals het al dan niet vernietigen van bepaalde concepten na een zekere termijn. Toch zijn deze onderwerpen lastig van elkaar te scheiden. Het kunnen maken van onderscheid doen we met een reden, namelijk om er consequenties aan te kunnen verbinden. Dat heeft zonder meer impact op de belangen van verschillende stakeholders. Het is duidelijk dat de belangen bij het bewaren van versies van documenten en de belangen die aanleiding zijn tot het (na verloop van een termijn) vernietigen van versies soms tegenstrijdig zijn. Die belangen zijn ook afhankelijk van de context. Het afwegen van die belangen is ingewikkeld, maar er is ook een gemeenschappelijk belang om een objectieve en generieke manier te vinden om het kaf van het koren te scheiden. Dat is altijd een uitdaging geweest en die wordt alleen maar groter naarmate we meer versies van documenten creëren en opslaan.

Typering van concepten
In dit onderzoek hebben we samen met experts diverse mogelijkheden besproken voor het maken van onderscheid tussen soorten concepten. We concluderen dat de meeste opties voor het maken van onderscheid niet generiek en niet objectief zijn. Ze zijn daarmee lastig te hanteren in selectielijsten. De meest ‘bruikbare’ wegen raken aan het concept van het ‘persoonlijk domein van de ambtenaar’ en de bereidheid om dat begrip uit te breiden. In hoofdstuk 8 hebben we dit verder uitgewerkt en introduceren we het onderscheid tussen:

- Niet gedeelde tussenversies
  In het digitale tijdperk ontstaan er (al dan niet geautomatiseerd) een groot aantal tussenversies in de verschillende levensfases van een document. Versies die verschillen van de vorige versie, maar die niet gedeeld zijn met anderen. Deze typering bouwt voort op het beeld van een document dat het *persoonlijk domein* van de ambtenaar niet heeft verlaten.
- Gedeelde tussenversies
  Hierbij breiden we het concept van het persoonlijke domein van de ambtenaar uit tot een organisatie-eenheid, bijvoorbeeld een team dat samenwerkt bij het opstellen van een document. Steeds meer documenten zijn immers het product van *samenwerking* tussen verschillende auteurs.
- Conceptversies
  Dit zijn versies die breder zijn gedeeld, bijvoorbeeld met andere organisatie-eenheden, andere organisaties, of gedeeld zijn ter *bespreking* of ter *vaststelling* binnen hiërarchische lijnen of formele gremia.

Dit onderscheid is geïllustreerd in figuur 14.



Figuur 14: Typering van concepten

Hanteerbaarheid van deze typeringen

Het onderscheid tussen conceptversies en tussenversies is hanteerbaar in selectielijsten. Waar de grens wordt gelegd hangt af van de context: de organisatie en het proces. Een dergelijk onderscheid roept immers onmiddellijk de vraag op over de grenzen van de organisatie-eenheid. Daarnaast vergt deze benadering een helder beeld van de rollen binnen een organisatie. Beiden kunnen van geval tot geval sterk verschillen. Het type dossier, het werkproces en de organisatie-inrichting zijn allen bepalend voor het vastleggen van de grens tussen een tussenversie en een conceptversie.

Ook zien we dat het voor organisaties die hun informatiehuishouding niet voldoende op orde hebben lastig is om deze typen concepten te onderscheiden en geautomatiseerd te bepalen wanneer een concept is gedeeld. Het identificeren van gedeelde versies stelt stevige eisen aan werkprocessen, versiebeheer en informatiesystemen. Deze uitdaging is echter niet nieuw. Het identificeren van documenten, bijvoorbeeld ten behoeve van vernietiging (als ze daartoe zijn aangemerkt in een selectielijst) blijkt al langer lastig in de praktijk. Daarbij is de mate waarin een organisatie haar informatiehuishouding op orde heeft van invloed op de mate waarin selectielijsten geïmplementeerd worden in de organisatie. Een organisatie met een hogere volwassenheid op het gebied van informatiehuishouding is beter in staat om in de selectielijst uitspraken te doen over specifieke categorieën documenten dan een organisatie met een lagere volwassenheid. Overigens zien we ook in de praktijk dat concepten onbewust worden vernietigd, bijvoorbeeld als een informatiesysteem na verloop van tijd automatisch oudere versies verwijdert.

We denken dan ook dat de hanteerbaarheid van dit soort typeringen toeneemt naarmate de processen meer gestructureerd verlopen en uitgewerkt zijn in informatiesystemen. De kans daarop neem toe naarmate men de grens hoger in de hiërarchie legt. Voor veel overheden en processen geldt immers dat vanaf een bepaald niveau processen gestructureerd en uitgewerkt zijn, zoals bijvoorbeeld de implementatie van tekenlijnen in documentmanagementsystemen.

Er is geen eenvoudige oplossing

Voorafgaand aan dit onderzoek was helder dat er geen panacee is voor de uitdagingen die gepaard gaan met dit vraagstuk. Deels wordt dat veroorzaakt door de tegenstrijdige belangen bij het bewaren van versies van documenten en het (na verloop van een termijn) vernietigen van bepaalde versies. Dat is altijd een uitdaging geweest en die wordt groter naarmate we meer versies van documenten creëren en opslaan. Elke keuze zal dus impact hebben op een of meerdere belangen. De afweging tussen die belangen is afhankelijk van de context van het document en dit vraagstuk is daarvan dan ook niet los te zien.

Daarnaast geldt dat bij overheden - naast een groot aantal gestructureerde processen - sprake is van ongestructureerde processen waarin documenten in uiteenlopende systemen en met verschillende werkwijzen worden opgeslagen en gedeeld. Ook al zouden we die belangen goed kunnen afwegen, dan nog blijft het met de huidige inrichting van de informatiehuishouding een uitdaging om die documenten te identificeren en te vernietigen.

Een mogelijke oplossingsrichting is het beter structureren van processen, bijvoorbeeld aan de hand van de archetypen die door de voormalig Regeringscommissaris Informatiehuishouding zijn benoemd. Structureren omvat onder meer het aanbrengen van een fasering, het benoemen van (tussen-) producten, het aangeven wanneer informatie wordt afgestemd met andere partijen en het benoemen van documenten op grond waarvan (tussen-) besluiten worden genomen. Hiermee wordt op voorhand duidelijk welke documenten relevant worden in zowel de besluitvorming als het voorafgaande proces waarin alternatieven voor beleid, plannen, etc. worden ontwikkeld en worden afgestemd met belanghebbenden. Dit vormt ook vertrekpunt om - per proces - onderscheid te maken tussen tussenversies en conceptversies. Een andere richting, die overigens wel hierop aansluit, is het concept van de beleidsbiograaf zoals benoemd in het Future Lab rapport.

Tot slot geldt voor een deel van de discussie rond dit onderwerp dat men probeert te voorkomen dat een overheid te kwader trouw of vanuit een opportunistisch motief handelt bij het vernietigen en/of niet publiceren van versies van documenten. Oplossingen die dergelijk handelen ondervangen zullen altijd weer op nieuwe uitdagingen stuiten en worden niet gevonden in het verder typeren van concepten. De overheid moet op een transparante en uitlegbare wijze laten zien op welke wijze zij een bepaalde waarde toekent aan concepten, hoe ze daarbij rekening houdt met de belangen van de diverse doelgroepen en hoe ze op basis daarvan het informatiebeheer inricht.

Bijlage A Geïnterviewde personen

Datum	Functie	Organisatie
15 juli 2024	Hoofd advisering	ACOI
16 juli 2024	Coördineren beleidsmedewerker	BZK (CIO-Rijk)
16 juli 2024	Cluster coördinator juridisch advies	BZK (CZW)
17 juli 2024	Hoogleraar archiefwetenschappen	UvA
18 juli 2024	Plv. Directeur media en creatieve industrie	OCW
19 juli 2024	Beleidsmedewerker overheidsinformatie en archieven	OCW
19 juli 2024	Wetgevingsjurist/juridisch adviseur	OCW
24 juli 2024	Oprichter en kennismanager	Nationaal Kenniscentrum Open Overheid
24 juli 2024	Provinciearchivaris en toezichthouder	Provincie Zuid-Holland
25 juli 2024	Strategisch adviseur governance en dienstverlening	RvIHH
25 juli 2024	Senior-adviseur waardering en selecties	Nationaal Archief
14 augustus 2024	Beleidsadviseurs informatiehuishouding	OCW (CEI)
16 augustus 2024	Kwartiermaker Open Overheid	BZK
15 augustus 2024	Senior inspecteur	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
27 augustus 2024	Mt-lid	RDDI
27 augustus 2024	Projectleider Generieke Chatvoorziening	RvIHH
29 augustus 2024	Algemeen Rijksarchivaris	Nationaal Archief
29 augustus 2024	Senior-adviseur recordkeeping	Nationaal Archief
5 september 2024	Programmamanager	Digitale Werkomgeving Rijk (SSC-ICT)
10 oktober 2024	Senior-adviseur informatiehuishouding	Ministerie van Financiën
15 oktober 2024	Informatiespecialist	Team parlementaire enquêtes bij de Tweede Kamer
29 november 2024	Onderzoeksjournalist	Op eigen titel

Bijlage B Deelnemers Focusgroepen

Organisatie
ACOI
BZK (CZW)
BZK (CIO-Rijk)
OCW
Nationaal Archief
CEI
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
RDDI
VNG

Bijlage C Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Datum
Archiefwet	1995
Voorstel van Wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (Archiefwet 2021)	2021
Nota van wijziging Archiefwet	2021
Toelichting nota van wijziging Archiefwet 2021, Kamerstuk II 2022/23, 35968.	2021
Memorie van toelichting nieuwe Archiefwet	2021
Wet open overheid	
Memorie van toelichting Woo	
Kamerbrief reactie op adviesrapporten chatberichtenarchivering en informatiebeheer	2023
Invoeringstoets Wet open overheid	2023
Alles is niets: Advies over meerjarenplannen van de overheid voor de digitale informatiehuishouding	2024
Selectielijsten van VWS, VNG, Rechtspraak en Douane	2020-2024
Rijksbrede Woo-instructie	2024
Two-pager speerpunten Regeringscommissaris Informatiehuishouding	2023
Rapport: De Informatiehuishouding van het Rijk in 2030	2020
Wetsvoorstel Algemene Informatiewet	2024
Memorie van toelichting Algemene informatiewet	2024
Eisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie (DUTO-eisen)	2016
Handreiking archiveren by design	2022

Bijlage D Persoonlijke beleidsopvattingen

De bescherming van *persoonlijke beleidsopvattingen* gaat over het belang van ambtenaren om intern vrijuit hun mening te kunnen geven. In de Memorie van Toelichting op de Woo[50] wordt op pagina 60 gesproken van:
'… Achtergrond van deze bepaling is dat ambtenaren frank en vrij hun opvatting moeten kunnen geven over beleidskwesties en beleidskeuzes, ten behoeve van het intern beraad. Een zekere mate van intimiteit en veiligheid is noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming…'

Hoewel het woord concept niet in de tekst van de Woo zelf voorkomt, wordt op dezelfde pagina in de MvT van de Woo teruggegrepen op de MvT van de Wob, de voorganger van de Woo. Daar wordt expliciet gesproken van 'concepten van stukken' die als onderdeel van documenten voor intern beraad die op grond van de Wob onder persoonlijke beleidsopvattingen vallen en volgens de Wob niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Om onterechte aanmerking als persoonlijke beleidsopvatting te voorkomen heeft de wetgever in de Woo de definitie van persoonlijke beleidsopvatting aangescherpt. Daarbij wordt buiten twijfel gesteld wat geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn:
' *...ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter*…' [51].

In de MvT wordt vervolgens op pagina 61 - 63 uitgebreid ingegaan op het onderscheid tussen subjectieve en objectieve informatie en tussen feit en waardering:
'… *waarbij een overzicht van de relevante feiten, risico's en alternatieven ten behoeve van het publiek debat en een democratische bestuursvoering wordt gescheiden van de persoonlijke beleidsopvattingen, overwegingen en adviezen van ambtenaren*…'.

Maar de essentie is dat persoonlijke beleidsopvattingen geen argument zijn om niet openbaar te maken. Dit was al het geval in de Wob:
'…*het de bedoeling van de wetgever was dat persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar zouden worden gemaakt, tenzij een belangenafweging tot een andere conclusie zou leiden. Beoogd werd de ambtenaar te beschermen, terwijl de inhoud van de opvattingen zo veel mogelijk openbaar zouden moeten zijn...'* (pag. 63)

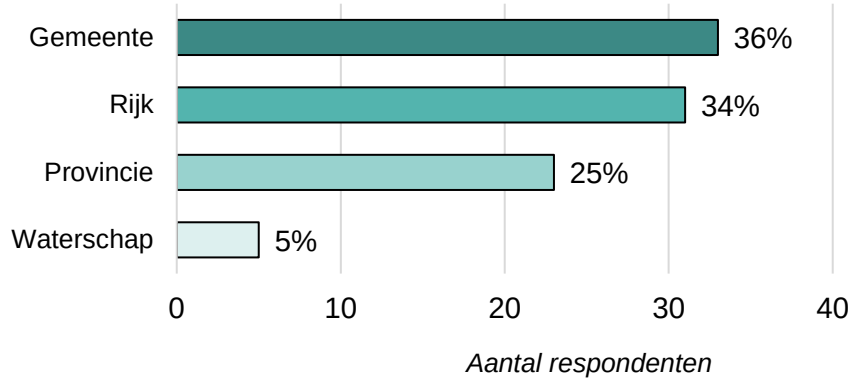
Samengevat, het belang van de ambtenaar is om *beschermd* te worden. Dat kan door anonimisering, maar is geen grond om informatie niet openbaar te maken. Persoonlijke beleidsopvattingen vormen dus geen objectief criterium om onderscheid te maken tussen concepten. Dat wordt nog eens benadrukt op pagina 66 van de MvT van de Woo:
'… Concepten van beleidsnota's worden onder de Wob niet openbaar gemaakt. Dat is ook niet nodig: concepten zijn nog niet rijp. Zodra een document gereed is, is het wel van belang dat achterhaald kan worden welke beleidsalternatieven hebben voorgelegen, welke opties en overwegingen men met elkaar heeft gedeeld en hoe het definitieve besluit tot stand is gekomen. Die elementen zijn relevant. In de fase waarin het besluit nog moet worden genomen, moet er de ruimte zijn om gedachten en concepten uit te wisselen. Dat kan in de vorm van beleidsalternatieven zijn maar het kan ook veel vluchtiger zijn: je denkt bijvoorbeeld ergens over na en deelt die gedachte met een collega om vervolgens misschien uit te komen op iets heel anders. Dus in die fase moet je nog niet alles openbaar maken. Als het besluit eenmaal is gevallen, is het anders. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen…'

[50] Memorie van Toelichting Woo – 22 oktober 2021
[51] Artikel 5.2, lid 1 van de Woo

Bijlage E Enquête

In het kader van dit onderzoek hebben we een vragenlijst uitgezet om beter inzicht te krijgen in manier waarop er binnen de overheid in de praktijk wordt omgegaan met concepten. Wij hebben deze vragenlijst via het platform KIA, het VNG-forum Grip op Informatie en op LinkedIn uitgezet. De vragen zijn beantwoord door 85 personen. De vragenlijst heeft opengestaan van 21 tot 30 oktober 2024.

Op basis van de respons op de enquête zien we dat 33 respondenten (36%) werkt voor een gemeente, 31 respondenten (34%) voor het Rijk, 23 respondenten (25%) voor een provincie en 5 respondenten (5%) voor een waterschap. Dit laat zijn dat de respondenten redelijk gelijk verdeeld zijn over de eerste drie bestuurslagen. Dit is geïllustreerd in figuur 15.



Figuur 15: De respondenten verdeeld over de bestuurslagen

De belangrijkste bevindingen uit deze rapportage zijn opgenomen in het rapport.

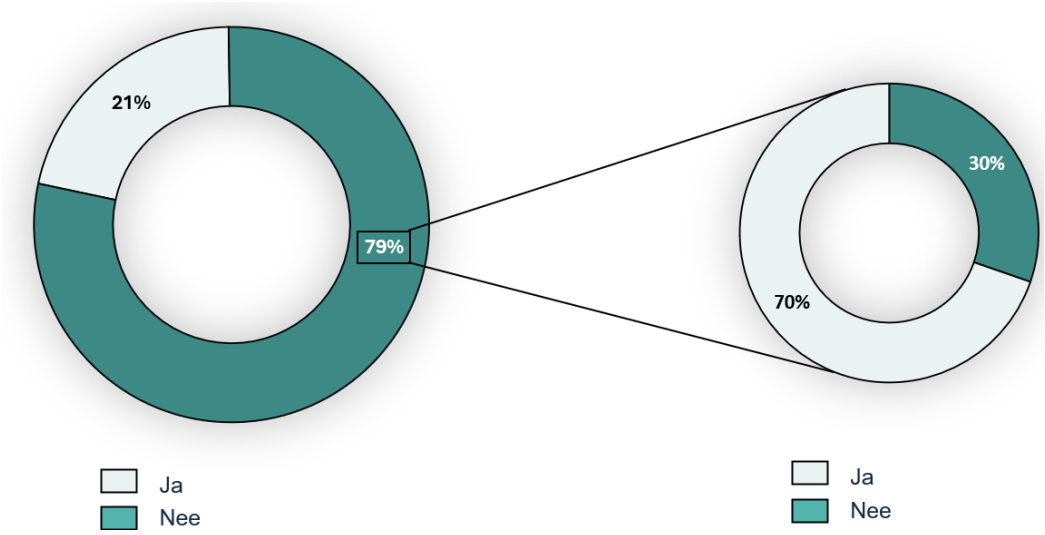
De resultaten laten zien dat de organisaties van 79% van de respondenten geen beleid over het omgaan met concepten hebben. Tegelijkertijd wil 70% van de respondenten uit diezelfde groep wel beleid op dit gebied (zie figuur 16). In de resultaten komen verschillen in behoefte naar beleid tussen de bestuurlijke lagen naar voren. Hierbij valt op dat de gemeentes van de respondenten relatief weinig beleid over concepten hebben. Van deze respondenten geeft 90% aan dat hun gemeentelijke organisatie geen beleid over concepten heeft. De organisaties van de respondenten die voor het Rijk of een provincie werken hebben in respectievelijk 75%en 65% van de gevallen geen beleid op het gebied van concepten.

Tegelijkertijd bestaat er op gemeentelijk niveau relatief de minste behoefte aan beleid over concepten. Van de respondenten die voor een gemeente werken en hebben aangegeven dat hun organisatie geen beleid heeft over concepten, geeft 55% aan hier behoefte aan te hebben. Dit is relatief weinig in vergelijking met de behoefte aan beleid onder provincies (92% van de respondenten) en het Rijk (75% van de respondenten). Een verklaring hiervoor kunnen we vinden in de werkprocessen van gemeenten, die zich met name richten op dienstverlening. Diverse gemeenteambtenaren geven aan dat hun gemeente zaakgericht werkt: dat houdt in dat relevante documenten, waaronder dossiers, eenvoudig aan een zaak kunnen worden gekoppeld. Aan de documenten die zich in deze zaak bevinden wordt (automatisch) een bewaartermijn toegekend. In andere woorden, als een gemeente het zaakgericht werken in de volledige breedte goed heeft geïmplementeerd, maakt dit de omgang en

archivering met concepten relatief overzichtelijk. Daarnaast kunnen factoren zoals de kleinschaligheid van gemeenten en het relatief kleinere aantal beleidsstukken binnen deze organisaties hierbij ook een rol spelen.

Is er beleid in uw organisatie dat ingaat op het beheer en de archivering van concepten?

Is er binnen uw organisatie behoefte aan beleid in relatie tot concepten in uw organisatie?



Figuur 16: Beleid over concepten en de behoefte hieraan

In de onderstaande analyse gaan we dieper in op de uitkomsten van de vragenlijst. Hierbij maken we onderscheid tussen drie groepen respondenten.

Groep 1: beleid over concepten

Van de respondenten geeft 21% aan dat er beleid in hun organisatie is dat ingaat op het beheer en de archivering van concepten. Meerdere respondenten (Rijk, provincie en gemeente) refereren aan de zinsnede in de selectielijst van hun organisatie, waarin is opgenomen dat concepten die verder geen rol of status hebben in het proces, niet bewaard hoeven te worden (zie hoofdstuk 3.1.2). Respondenten (Rijk, provincie, gemeente) geven ook aan dat concepten die voor afstemming of ter review binnen de organisatie zijn voorgelegd, bijvoorbeeld in een project- of stuurgroep, moeten worden gearchiveerd.

Een rijksambtenaar refereert aan de criteria die zijn of haar organisatie hanteert voor het opslaan van stukken in het DMS. De informatie moet verplichtingen, standpunten of beleid bevatten, of nodig zijn voor de verantwoording voor de uitvoering van taken, of bijdragen aan kennisdeling. Als een van deze gronden van toepassing is, dient de informatie (het concept) te worden opgeslagen in het DMS. Een provincieambtenaar geeft aan dat in het DMS van zijn of haar organisaties automatisch opgeslagen versies (versiebeheer) als concepten worden opgevat en worden bewaard. Een andere provincieambtenaar noemt dat versies van documenten ‘tijdens het creatieproces’ niet bewaard hoeven te worden.

Diverse Rijksambtenaren leggen de nadruk op verantwoording. Alle stukken die van belang zijn voor enigerlei vorm van administratieve, juridische, beleidsmatige of overige bewijsvoering moeten

gearchiveerd worden. Dit sluit aan op het beleid van de organisatie van een gemeenteambtenaar: hier moeten concepten die essentieel zijn voor de reconstructie van beleid op hoofdlijnen, ofwel concepten die sleutelmomenten bevatten, worden gearchiveerd.

Groep 2: Geen beleid over concepten, wel behoefte hieraan
Van de respondenten die aangeven dat hun organisatie momenteel geen beleid over concepten heeft, geeft een duidelijke meerderheid van 70% wel aan behoefte aan beleid te hebben. Veel respondenten (uit alle bestuurslagen) noemen dat er onduidelijkheid bestaat over de definitie van concept en welke concepten bewaard moeten worden. Het gebrek aan beleid, richtlijnen, afspraken, selectiecriteria en/of instructies versterkt de onduidelijkheid en onzekerheid en leidt tot uiteenlopende interpretaties, herhaalde discussies en een willekeurige handelswijze. Dit leidt bij het afhandelen van een Woo-verzoek in het bijzonder tot substantiële werklast.

Bovendien blijft het aantal documenten en het aantal versies hiervan substantieel toenemen. In het kader hiervan spreken respondenten van een data-explosie: doordat elke (tussentijdse) wijziging, waaronder typefoutcorrecties, in het DMS of op SharePoint wordt opgeslagen is het moeilijk om de relevante versies van het document terug te vinden. Respondenten zijn van mening dat deze wijzigingen geen toegevoegde waarde hebben en dat het onwenselijk is om iedere wijziging van deze aard te bewaren.

Respondenten willen heldere, landelijke richtlijnen die medewerkers kunnen volgen om te bepalen welke versies wel of niet van belang zijn. Er worden verschillende suggesties gedaan: de versies die gedurende het proces in een 'formeel' overlegorgaan worden behandeld en vastgesteld worden, de versies die worden vastgesteld vanuit een standaard hiërarchie, documenten met ‘status’ in het besluitvormingsproces, of documenten die ‘ter besluitvorming’ worden voorgelegd.

Groep 3: Geen beleid over concepten, geen behoefte hieraan
Van de respondenten die aangeven dat hun organisatie momenteel geen beleid over concepten heeft, geeft de overige 30% aan hier ook geen behoefte aan te hebben. Deze respondenten zien geen noodzaak voor beleid om verschillende redenen. Enkele respondenten refereren aan bestaande definities van archiefbescheiden (Archiefwet 1995) en documenten (Nieuwe Archiefwet 2021) en geven aan dat concepten hieronder vallen. Zij zien het eerder als een kwestie van het uitvoeren van bestaande regels. Tegelijkertijd geven andere respondenten aan alleen definitieve stukken als ‘archiefwaardig’ te beschouwen. Concepten bevinden zich voornamelijk in een ontwikkelstadium en hebben ‘archieftechnisch’ weinig toegevoegde waarde.

Verschillende respondenten geven aan dat de selectie en waardering van concepten op procesniveau moet plaatsvinden. Een respondent geeft aan dat de meeste Woo-verzoeken in de beleids- en besluitvormende fase te verwachten zijn – en dat om die reden hogere kwaliteitseisen aan het beheer van concepten binnen dit proces moet worden gesteld.
Diverse gemeenteambtenaren geven aan dat versiebeheer in het zaaksysteem van hun organisaties is ingeregeld. Hierdoor volgen concepten automatisch de juiste bewaartermijn. Extra richtlijnen beschouwen zij als overbodig, aangezien het systeem zelf de benodigde versiebehoud en opschoning regelt. Dit geldt ook voor het DMS van diverse respondenten. Het versiebeheer van deze systemen stelt medewerkers voldoende in staat op een passende om te gaan met concepten.