Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De archivering van de MH17-informatie

Onderzoek naar de duurzame toegankelijkheid van de informatie gerelateerd aan het neerhalen van vlucht MH17

MH17-informatie consciëntieus veiliggesteld

Illustratief voor stand (digitaal) informatiebeheer

Duurzame toegankelijkheid nog niet overal gegarandeerd

Voor volgende situaties inhoudelijke coördinatie en transparantie gewenst

2020

Missie

Een overheid die verantwoording kan afleggen. Erfgoed beschikbaar voor iedereen. Nu en in de toekomst. Dat is onze missie.

Wij zien toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op de zorgvuldige omgang met erfgoed. Wij kijken hoe de regels in de praktijk werken.

Inhoud

Samenvatting 5

1 Inleiding 8

2 Overzicht van de MH17-informatie 12

3 Veiligstellen van de MH17-informatie 17

4 Staat van de MH17-informatie 22

5 Effect *hotspot* en centrale regie 33

Bijlage 1 Verantwoording 47

Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur 52

foto: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Samenvatting

Het neerhalen van vlucht MH17 op 17 juli 2014 was een gebeurtenis die de samenleving schokte. Bij de nasleep ervan was een groot aantal organisaties betrokken. Om later te kunnen reconstrueren hoe zaken verlopen zijn en het handelen van de overheid te beoordelen, is een goed archief cruciaal. Dat is de reden dat de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft onderzocht of de betrokken overheidsorganisaties de informatie rond het neerhalen van vlucht MH17 duurzaam toegankelijk bewaren. Dit rapport is het verslag van haar bevindingen.

Algemeen beeld

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft bij 35 organisaties, op een enkele na onderdelen van de centrale overheid, de duurzame toegankelijkheid van hun MH17-informatie onderzocht. Bij veel organisaties is de archivering daarvan anno 2020 nog niet afgerond, omdat de aan MH17 gerelateerde activiteiten nog lopen. Dat geldt zeker voor de organisaties die betrokken zijn bij de lopende strafzaak van de verdachten van het neerhalen.

De betrokken organisaties hebben consciëntieus hun MH17-informatie veiliggesteld. Daarvoor was wel een inhaalslag nodig in 2017, omdat niet alle informatie (vooral e-mails) direct was veiliggesteld.

Duurzame toegankelijkheid van de MH17-informatie is nog niet gegarandeerd. In lijn met de Archiefwet wordt deze informatie voorlopig nog niet overgebracht naar het Nationaal Archief en blijft ze onder beheer van de betrokken organisaties. Daarbij zijn er risico's. Een aantal organisaties heeft nog werk te doen om de (veelal digitale) MH17-informatie duurzaam toegankelijk te houden. Dat heeft zowel betrekking op het duurzaam bewaren van de informatie, als op het zorgen dat de informatie te interpreteren blijft.

Het zal vaker voorkomen dat meerdere organisaties betrokken zijn bij een bijzondere situatie, zoals MH17. Wenselijk is dan dat vroegtijdig wordt nagedacht of er aanvullende maatregelen voor de archivering nodig zijn en dat er inhoudelijke coördinatie is om af te bakenen welke informatie precies bij de situatie hoort. Dat is nodig om te zorgen dat de informatie die de organisaties beheren en die blijvend wordt bewaard, bij elkaar een evenwichtig en samenhangend geheel vormt. Ook voor MH17 zijn er nog vragen over de afbakening.

Daarnaast is van belang dat de burger kennis kan nemen van welke informatie er over zo'n situatie (extra) bewaard wordt.

Beschouwing

De moeilijkheden die een aantal organisaties heeft ervaren met de archivering van hun MH17-infomatie zijn illustratief voor het (digitale) archiefbeheer in de huidige tijd.

Informatie wordt steeds diverser en vluchtiger, en de hoeveelheid neemt toe. Het duurzaam toegankelijk houden van informatie wordt daardoor een steeds grotere uitdaging. Zolang het veiligstellen van informatie in beheerde omgevingen veel handelingen vergt van de medewerkers, en daarop weinig wordt gestuurd, bestaat de kans dat dit niet altijd gebeurt. Een ander punt is het aanbrengen van voldoende contextinformatie om te begrijpen welke rol de informatie speelde in het proces, maar ook het aan elkaar relateren van informatie in verschillende beheeromgevingen. Als dat onvoldoende gebeurt, levert dat een risico op voor de vindbaarheid van informatie. Bovendien bestaat dan het risico dat moeilijk kan worden nagegaan hoe zaken verlopen zijn, waardoor de overheid onvoldoende verantwoording kan afleggen over haar handelen.

Welke concrete maatregelen nodig zijn, vergt allereerst een goed beeld bij alle betrokkenen van welke informatie nodig is om te voldoen aan de verantwoordingsplicht die de (centrale) overheid heeft tegenover de maatschappij, en vanuit historisch belang. Daarbij vormt het transparant houden van welke informatie de overheid bewaart en hoe lang, een extra uitdaging. De aanbevelingen in dit rapport zijn dan ook een aansporing voor de betrokken organisaties om hiervoor hun verantwoordelijkheid te nemen.

Aanbevelingen

Aan de verantwoordelijke organisaties:

- Stuur, waar nog nieuwe MH17-informatie wordt gevormd, op de opname ervan in een beheerde omgeving. Ook waar het e-mails betreft, socialemediaberichten of berichten uit berichtenapps.

- Breng uitvoerend archiefverantwoordelijken in een positie waar zij hun verantwoordelijkheden voor het archiefwettelijk beheer van MH17-informatie kunnen waarmaken.

- Implementeer maatregelen voor (digitale) duurzame toegankelijkheid van de (MH17-) informatie, vooral e-mails, voor zover dat nog niet geregeld is.

Aan de NCTV c.q. coördinerende partij bij grote maatschappelijke gebeurtenissen:

- Beleg een coördinatiepunt, waar afbakeningsvragen over nieuwe of al bestaande MH17-informatie beantwoord kunnen worden.
- Coördineer bij grote maatschappelijke gebeurtenissen eventuele aanvullende maatregelen voor de archivering.

Aan de verantwoordelijke organisaties in samenwerking met het Nationaal Archief:

- Zorg ervoor dat het transparant blijft welke informatie de overheid bewaart en hoe lang.

Aan het Nationaal Archief:

- Adviseer organisaties met een wens tot vervroegde overbrenging over de mogelijkheden en de te nemen stappen.
- Overweeg aanvullende maatregelen voor beter inzicht in en begrip van de MH17-informatie voor de burger.

1 Inleiding

Op 17 juli 2014 werd vlucht MH17 van Malaysia Airlines neergehaald in het oosten van Oekraïne. Daarbij kwamen alle 298 inzittenden, waaronder 196 Nederlanders, om het leven.[1] Bij de nasleep van deze schokkende gebeurtenis was een groot aantal organisaties van de centrale overheid betrokken. Een goed archief is cruciaal om te kunnen reconstrueren hoe zaken verlopen zijn. Dat is de reden dat de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft onderzocht of de betrokken overheidsorganisaties de beschikbare informatie rond het neerhalen van vlucht MH17 duurzaam toegankelijk bewaren. Dit rapport is het verslag van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding en achtergrond

Twee jaar na het neerhalen van vlucht MH17 werd het belang van zorgvuldig archiveren van de MH17-informatie ook in de Tweede Kamer benadrukt. In maart 2016 debatteerde de Kamer over het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over het neerhalen van vlucht MH17.[2] Daarin werd gezegd:

"Voor later is het belangrijk dat zaken rond de MH17 beschikbaar zijn, bijvoorbeeld als de regering zelf het onderzoek wil heropenen, zoals nu bij de Faroramp gebeurt. Is de regering bereid om de rijksarchivaris om een inventarisatie te vragen en die goed te bewaren, inclusief interviewverslagen, alle logboeken van de ministeries, de mails van de ministeriële en de ambtelijke commissie, diplomatieke mails, stukken van de OVV en het WODC en al het andere dat de rijksarchivaris van belang acht? Veel zaken kunnen pas openbaar worden na het strafrechtelijk onderzoek, maar moeten dan wel beschikbaar zijn. Dan kan ook pas het handelen van de Nederlandse regering goed in zijn geheel beoordeeld worden."

De Kamer riep vervolgens bij motie op tot het opzetten van een apart MH17-archief, en een index van MH17-materiaal.[3] De minister van Justitie en Veiligheid (destijds Veiligheid en Justitie) lichtte daarop toe dat een apart MH17-archief niet aan de orde was.
De betrokken ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de goede archivering van hun eigen MH17-informatie.[4] Wel richtte hij, om een gecoördineerde en eenduidige aanpak te bevorderen bij het archiveren van de informatie, het project "Blijvend in ons geheugen" (BIOG) in.[5]

Bovendien wees hij het neerhalen van vlucht MH17 aan als rijksbrede *hotspot*

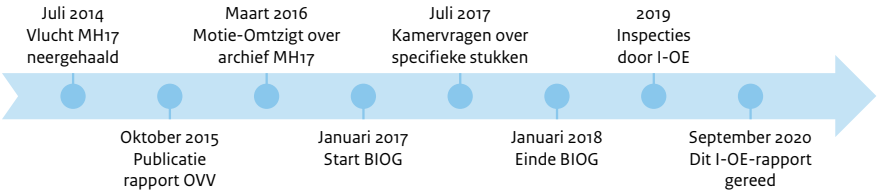
[1] *'Overzicht vlucht MH17', Rijksoverheid.nl.*

[2] *Kamerstukken II 2015/16, 33997 nr. 58, item 21. Online beschikbaar via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20152016-58-21.pdf.*

[3] *Kamerstukken II 2015/16, 33997 nr. 73 (motie-Omtzigt). Online beschikbaar via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33997-73.pdf.*

[4] *In termen van de Archiefwet 1995: als zorgdrager.*

[5] *Kamerstukken II 2015/16, 33997 nr. 89. Online beschikbaar via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33997-89.pdf.*



Afbeelding 1 **Tijdlijn aandacht voor verloop archiefvorming MH17 van juli 2014 - september 2020**

(zie het kader op pagina 10).[6] Daarmee werd beoogd dat alle MH17-informatie blijvend werd bewaard en, waar nodig, uitgezonderd van vernietiging op termijn. Voor het uitvoeren van zo'n hotspot zijn organisaties zelf verantwoordelijk. Voor de MH17-informatie werd, voor het eerst, gekozen voor een gezamenlijke aanpak.

Het grote belang van de MH17-informatie vormde voor de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed de aanleiding om te onderzoeken of de betrokken organisaties de informatie over het neerhalen van vlucht MH17 duurzaam toegankelijk bewaren.[7]

1.2 Toetsingskader

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed toetst of de informatiehuishouding van organisaties die taken uitvoeren van de centrale overheid voldoet aan de eisen van de *Archiefwet 1995*. De inspectie kijkt of de archieven in goede, geordende en toegankelijke staat bewaard worden en op de juiste wijze worden vernietigd of overgebracht.

[6] *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2016-2.*

[7] *Zoals toegelicht in Kamerstukken II 2015/16, 33997 nr. 89.*

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzicht te geven in hoeverre de MH17-informatie duurzaam toegankelijk is gearchiveerd. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed doet daarnaast aanbevelingen aan de verantwoordelijken, zodat zij eventueel aanvullende maatregelen kunnen nemen om de duurzame toegankelijkheid te waarborgen.

De hoofdvraag voor het onderzoek was:

Hebben de betrokken organisaties voldoende maatregelen genomen voor duurzame toegankelijkheid van hun MH17-informatie?

Het neerhalen van MH17 is de eerste gebeurtenis die rijksbreed is aangemerkt als hotspot. Ook was het de eerste hotspot die onder centrale regie stond. De inspectie heeft de gelegenheid aangegrepen om ook te onderzoeken welke invloed de hotspot-aanpak en de centrale regie hebben gehad op de archivering van MH17-informatie, en om aanbevelingen te doen voor archivering van volgende centrale hotspots. Daarom is de volgende nevenvraag voor het onderzoek geformuleerd:

Het neerhalen van vlucht MH17 als hotspot

Informatie voor verantwoording en reconstructie
Een doel van de Archiefwet is dat informatie zo lang wordt bewaard dat het mogelijk is om een proces tot op het gewenste niveau te reconstrueren. Daardoor kan verantwoording over het verloop van dat proces worden afgelegd.

Wat van maatschappelijk belang is wordt permanent bewaard, het andere tijdelijk
De Archiefwet verplicht overheidsorganisaties tot het hebben van selectielijsten. Daarin is per categorie informatie vastgelegd hoe lang deze wordt bewaard. Wat van historisch belang is, wordt voor altijd bewaard bij een archiefbewaarplaats.[8] De overige informatie wordt conform de afgesproken vernietigingstermijn – soms pas na decennia – vernietigd. De wet maakt het daarnaast mogelijk om criteria te benoemen om informatie die op grond van de selectielijst op termijn vernietigd zou worden, toch blijvend te bewaren, zonder dat daarvoor de selectielijst hoeft te worden aangepast.[9] Een criterium kan zijn dat het informatie betreft over een bijzondere gebeurtenis met een grote maatschappelijke en politieke impact. Zo'n gebeurtenis noemt het Nationaal Archief dan een hotspot.[10]

MH17-informatie blijvend bewaard
Het neerhalen van vlucht MH17 was zo'n bijzondere gebeurtenis met een grote maatschappelijke en politieke impact. Daarom is alle MH17-gerelateerde informatie uitgezonderd van vernietiging. Dat betekent dat de bewaartermijnen in de selectielijsten niet meer relevant zijn en alle MH17-informatie blijvend moet worden bewaard.

Hoe is de hotspotaanpak, in combinatie met de centrale regie, van invloed geweest op de archivering van MH17-informatie?

1.4 Afbakening van het onderzoek

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft voor dit onderzoek 35 organisaties geïnspecteerd (zie bijlage 1 voor een overzicht). Op één na maken zij deel uit van de centrale overheid en vallen ze onder de Archiefwet. Dit zijn de organisaties waarvan in het project BIOG is vastgesteld dat ze werkzaamheden hebben verricht voortvloeiend uit het neerhalen van vlucht MH17.[11]

In het onderzoek lag het accent op het systeem van archiveren. Dit betekent dat het onderzoek zich richtte op de maatregelen die de organisaties hebben genomen en op het effect daarvan. De inhoudelijke kwaliteit van de informatie in het archief valt buiten het bestek van de Archiefwet en is daarom niet onderzocht.

[8] *Voor organisaties van de Rijksoverheid is dat doorgaans het Nationaal Archief.*
[9] *Archiefbesluit art. 5 lid 1 onder e.*
[10] *Jeurgens & Kolle 2015. Overigens kunnen ook decentrale overheden op dezelfde manier hotspots definiëren en deze handreiking gebruiken.*
[11] *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2017, p. 35.*

1.5 Aanpak en wederhoor

Dit onderzoek is grotendeels uitgevoerd in 2019. Het merendeel van de organisaties is geïnterviewd aan de hand van een vragenlijst. Ook is meestal een waarneming ter plaatse gedaan. De feitelijke bevindingen van de inspecties zijn schriftelijk vastgelegd en voor wederhoor aan de geïnspecteerde organisaties voorgelegd. Zie verder de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft op hoofdlijnen over welke MH17-informatie de organisaties beschikken. Hoofdstuk 3 geeft weer in hoeverre aan de randvoorwaarden voor archivering is voldaan en hoe de MH17-informatie is opgenomen in het archief. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de normen, bevindingen en conclusies over de duurzame toegankelijkheid van de MH17-informatie. Het effect van het aanwijzen als hotspot en de centrale regie op de archivering van MH17-informatie is het onderwerp van hoofdstuk 5.

2 Overzicht van de MH17-informatie

Bij de nasleep van het neerhalen van vlucht MH17 waren veel organisaties van de centrale overheid betrokken. Daarbij hebben ze allerhande informatie ontvangen of geproduceerd. Deze informatie is grotendeels digitaal, maar er is ook papier. Er komt ook nog nieuwe informatie bij.

2.1 Inleiding

De 35 onderzochte organisaties hebben werkzaamheden verricht die voortvloeiden uit het neerhalen van vlucht MH17. Daarbij hebben zij informatie geproduceerd of verzameld. Dit inleidende hoofdstuk geeft een – zeer globaal – overzicht van de activiteiten van de verschillende organisaties en de MH17-informatie die zij onder zich hebben.

2.2 Status van activiteiten

Tabel 1 toont op hoofdlijnen de activiteiten van de verschillende organisaties na het neerhalen van vlucht MH17.[12]

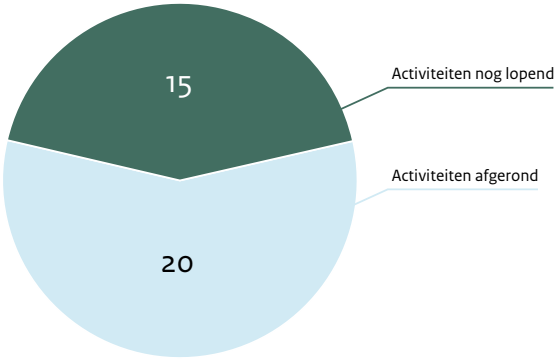
Tabel 1 en Grafiek 1 laten zien dat 20 van de 35 onderzochte organisaties de MH17-gerelateerde activiteiten hebben afgerond. Dat impliceert dat daar geen MH17-informatie meer bij komt. Bij 15 organisaties lopen nog activiteiten. De belangrijkste daarvan is de lopende strafzaak. De daarbij betrokken organisaties vormen nog veel MH17-informatie. Ook wordt nog informatie geproduceerd bij coördinerende activiteiten, bij informatieverstrekking (bijvoorbeeld het behandelen van WOB-verzoeken) en bij nazorg aan nabestaanden.

[12] *Gedetailleerdere informatie over deze activiteiten is te vinden op de website van het Nationaal Archief.*

Organisatie	Hoofdactiviteiten	Activiteiten afgerond?	Wat loopt er nog?
Ministerie van Algemene Zaken	Diplomatieke activiteiten en communicatie richting burger	Nee	Algemene coördinatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Vervallen verklaren van Nederlandse paspoorten van slachtoffers; overleg met gemeenten over de registratie van de overledenen in de Basisregistratie Persoonsgegevens	Ja	
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	Verstrekken van inlichtingen	Nee	Informatieverstrekking
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Diplomatieke activiteiten voor repatriëring en onderzoek	Nee	Strafrechtelijk onderzoek
Ministerie van Defensie	Logistiek ondersteunen onderzoek en repatriëring	Nee	Strafrechtelijk onderzoek
Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	Logistiek ondersteunen onderzoek en repatriëring; verstrekken van inlichtingen	Nee	Informatieverstrekking
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (toen Economische Zaken)	Afspraken maken met telecomproviders	Ja	
Ministerie van Financiën	Afspraken maken over operationele bekostiging	Ja	
Belastingdienst	Fiscaal afhandelen dossiers slachtoffers; specifieke douanetaken	Ja	
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (toen Infrastructuur en Milieu)	Verstrekken informatie veiligheid vliegroutes	Ja	
Inspectie Leefomgeving en Transport	Afgeven beschikking voor het aanwijzen tot bijzonder luchtverkeersgebied voor herdenking	Ja	
Luchtverkeersleiding Nederland	Delen van operationele informatie over MH17 binnen het Nederlandse luchtruim	Ja	
Rijkswaterstaat	Treffen verkeersmaatregelen	Ja	
Ministerie van Justitie en Veiligheid (toen Veiligheid en Justitie)	Logistiek voorbereiden strafzaak	Nee	Strafrechtelijk onderzoek en strafzaak
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	Coördineren crisisbeheersing	Nee	Informatieverstrekking en strafrechtelijk onderzoek
Politie	Uitvoeren onderzoek	Nee	Informatieverstrekking en strafrechtelijk onderzoek

Organisatie	Hoofdactiviteiten	Activiteiten afgerond?	Wat loopt er nog?
Nederlands Forensisch Instituut	DNA-onderzoek en sporenonderzoek voor het identificeren van slachtoffers en in het kader van een strafrechtelijk onderzoek	Nee	DNA-onderzoek voor identificatie twee slachtoffers
Onderzoeksraad voor Veiligheid	Onderzoek neerhalen MH17	Ja	
Openbaar Ministerie	Voorbereiden strafzaak potentiële daders	Nee	Strafrechtelijk onderzoek en strafzaak
Raad voor Rechtsbijstand	Verlenen rechtsbijstand in de rechtszaak tegen Malaysia Airlines.	Nee	Nazorg
Rechtbank Rotterdam	Behandelen rechtsvermoedens van overlijden, voogdij- en erfrechtzaken	Ja	
Rechtbank Den Haag	Behandelen strafzaak vermoedelijke daders	Nee	Strafzaak
Rechtbank Midden Nederland	Behandelen WOB-verzoek; voogdij- en erfrechtzaken	Ja	
Schadefonds Geweldsmisdrijven	Overleggen over betrokkenheid bij schaderegeling	Ja	
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum	Begeleiden onderzoek evaluatie crisisbeheersing	Ja	
Slachtofferhulp Nederland	Hulp verlenen aan nabestaanden	Nee	Nazorg
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Beantwoorden Kamervragen; inventariseren onderwijsinstellingen slachtoffers	Ja	
Dienst Uitvoering Onderwijs	Afhandelen dossiers slachtoffers	Ja	
Inspectie van het Onderwijs	Onderhouden contacten met betrokken scholen	Ja	
Nationaal Archief	Adviseren bij uitvoeren motie-Omtzigt	Ja	
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Adviseren en beleid vormen over zorg nabestaanden	Nee	Nazorg
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	Afhandelen uitkeringsdossiers slachtoffers	Ja	
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Organiseren hulpverlening en herdenking	Ja	
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	Informeren GGD-medewerkers; ondersteunen forensisch team	Ja	
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Controleren van de regering	Nee	Informatieverstrekking

Tabel 1 **De activiteiten van de 35 onderzochte organisaties na het neerhalen van vlucht MH17, op hoofdlijnen.**



Grafiek 1 **Aantal organisaties dat de MH17-gerelateerde activiteiten wel en niet heeft afgerond.**

2.3 Type informatie

De aan vlucht MH17 gerelateerde informatie die de onderzochte organisaties onder zich hebben, is heel divers. Het gaat bijvoorbeeld om interviewverslagen, radarbeelden en logboeken. Het gaat ook om informatie over slachtoffers of nabestaandendossiers, zoals het vervallen verklaren van paspoorten. Daarnaast bevatten de archieven vergaderagenda's en –verslagen en bedrijfsvoeringsinformatie, zoals informatie voor eigen ambtenaren.[13]

2.4 Vorm van de informatie

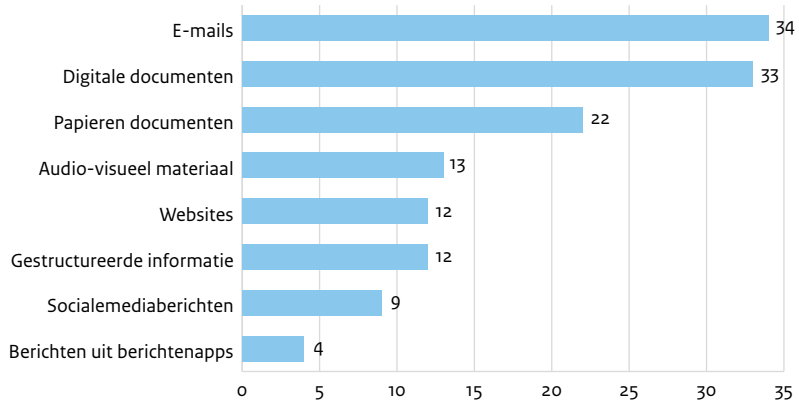
De MH17-informatie die is aangetroffen bij de onderzochte organisaties, kent verschillende vormen. Een groot deel ervan is digitaal. Zoals blijkt uit Grafiek 2 bestaat de digitale informatie voor een groot deel uit documenten uit standaard kantoor-applicaties zoals MS Word en MS PowerPoint. Soms is die informatie omgezet naar pdf. Daarnaast zijn veel e-mails verzonden en ontvangen. Een kleiner aantal organisaties heeft websites bewaard. Dat zijn zowel externe websites als intranetpagina's die bedoeld waren om de eigen ambtenaren te informeren. Sommige organisaties beschikken over gestructureerde informatie uit databases. Een voorbeeld is informatie over uitkeringen. De digitale informatie omvat ook audiovisueel materiaal, zoals foto's en radarbeelden. Een aantal organisaties heeft socialemediaberichten gebruikt en bewaard, zoals tweets en WhatsApp-berichten.

[13] *Er is ook fysiek onderzoeksmateriaal gevormd, zoals luchtmonsters, DNA-sporen, en materiaal dat deze sporen bevat. Dit materiaal is niet altijd bewaard. Het Openbaar Ministerie bepaalt of fysieke sporen nog bewaard dienen te blijven of dat ze, bijvoorbeeld, kunnen worden geretourneerd aan degenen van wie de sporen afkomstig zijn. In dat laatste geval is dan de eventuele schriftelijke neerslag van analyses van het materiaal wel bewaard. Of fysiek materiaal ook onder de Archiefwet valt, is een bron van discussie. In dit rapport is fysiek materiaal verder buiten beschouwing gelaten. De schriftelijke neerslag van analyses valt wel onder de Archiefwet.*

Een groot aantal organisaties beschikt daarnaast over MH17-informatie op papier. Bij de rechtbanken worden dossiers nog altijd standaard op papier opgeslagen.

2.5 Conclusies

De MH17-informatie bij organisaties is divers. De meeste informatie is digitaal. Ongeveer een derde van de onderzochte organisaties voert in 2020 nog MH17-gerelateerde activiteiten uit waaruit nieuwe informatie voortkomt. Voor een belangrijk deel hebben deze activiteiten te maken met de lopende strafzaak. Het is dan ook te verwachten dat nog jarenlang nieuwe MH17-informatie gecreëerd zal worden.



Grafiek 2 **Aantal organisaties dat een bepaalde vorm van MH17-informatie heeft bewaard.**

3 Veiligstellen van de MH17-informatie

Archiveren begint met het veiligstellen van informatie in een beheerde omgeving. Voor MH17-informatie is in 2017, drie jaar na het neerhalen van vlucht MH17, een extra inspanning gepleegd om informatie alsnog op te nemen.

3.1 Inleiding

De Archiefwet stelt randvoorwaarden voor archivering. Het archiveren zelf begint met het opnemen van informatie in een beheerde omgeving. In de volgende paragrafen wordt van deze aspecten besproken wat de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft aangetroffen en wat zij op basis daarvan concludeert. Het hoofdstuk wordt afgesloten met samenvattende conclusies en aanbevelingen.

Hierna wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de staat van de MH17-informatie.

3.2 Randvoorwaarden

De Archiefwet noemt een aantal instrumenten en kaders voor de informatiehuishouding. Die gelden ook voor de MH17-informatie. Zo moeten organisaties beschikken over voldoende en gekwalificeerd personeel[14] en een kwaliteitssysteem[15].

3.2.1 Bevindingen

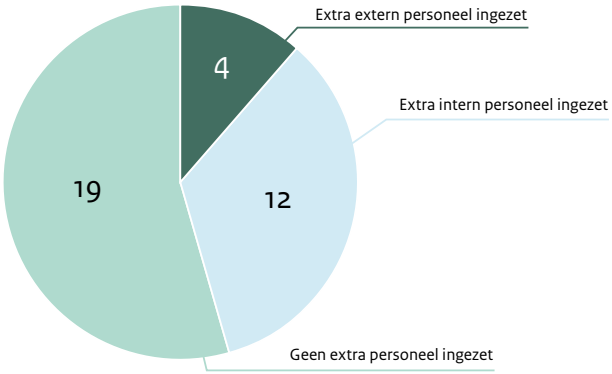
Verantwoordelijkheden en werkwijze

Vlucht MH17 werd neergehaald in juli 2014. Drie jaar later is met terugwerkende kracht veel inspanning verricht om MH17-informatie te lokaliseren. Dat was nodig om te voldoen aan de vraag van de Kamer naar een index van informatie en om informatie blijvend te kunnen bewaren.

Voor deze extra inspanning is commitment op het hoogste niveau (van secretarissen-generaal) verkregen. De uitvoerende verantwoordelijkheden voor archivering zijn in alle onderzochte organisaties gelijk gebleven. Zoals blijkt uit Grafiek 3 heeft ongeveer de helft van de organisaties wel extra capaciteit ingezet, meestal in de vorm van een (tijdelijke) taakverzwaring van het eigen personeel. In een enkel geval is extra capaciteit ingehuurd.

Vaak is gekozen voor een projectmatige aanpak. Inmiddels hebben bijna alle organisaties het beheer van de informatie (weer) in de lijn belegd.

[14] *Archiefbesluit art. 14.*
[15] *Archiefregeling art. 16.*



Grafiek 3 **Aantal organisaties dat voor de archivering van MH17-informatie extra intern of extern personeel heeft ingezet.**

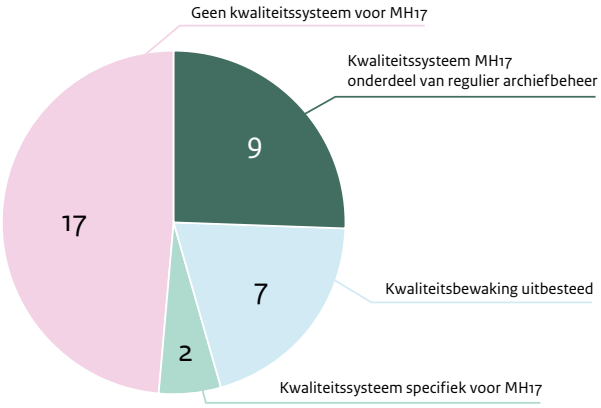
Positie van de uitvoerend archiefverantwoordelijken

De betrokken ambtenaren zijn zelf verantwoordelijk voor het vormen van volledige dossiers. Ze worden daarbij geacht kaders en richtlijnen te volgen over welke informatie opgenomen dient te worden in een beheerde omgeving. Ondersteuning bij archiefvorming is er nauwelijks. De medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het duurzaam beheer van informatie hebben, vanwege de vertrouwelijkheid van de MH17-informatie, geen zicht op de inhoud van de dossiers en zien niet toe op de volledigheid daarvan. Dat is overigens niet uniek voor MH17.

Op informatie met een hoger niveau van vertrouwelijkheid hebben archiefverantwoordelijke medewerkers ook na afsluiting van de dossiers vaak onvoldoende zicht om de nodige beheerswerkzaamheden uit te kunnen voeren.

Kwaliteitssysteem voor de inhoud

Ruim de helft van de onderzochte organisaties geeft aan niet over een kwaliteitssysteem te beschikken waarbinnen MH17-informatie een specifiek aandachtspunt is. Dat toont Grafiek 4. Waar wel een kwaliteitssysteem is, is dit vooral bedoeld voor het beheer van de informatie en niet voor volledigheid. Twee organisaties (Openbaar Ministerie en Ministerie van Defensie) geven aan maatregelen getroffen te hebben waarin expliciet aandacht is voor het opnemen van MH17-informatie in een beheerde omgeving.



Grafiek 4 **Aantal organisaties waar nog MH17-informatie wordt gevormd dat daarbij een bepaalde vorm van een kwaliteitssysteem gebruikt.**

3.2.2 Conclusies

Aan het opnemen in het archief van de MH17-informatie is tijdelijk en ad hoc veel extra aandacht besteed, echter pas drie jaar na het neerhalen van vlucht MH17. Doordat de randvoorwaarden voor goede archivering zo laat zijn gecreëerd, vergde archivering achteraf voor sommige organisaties veel inspanning.

Het risico bestaat dat na verloop van jaren de aandacht voor de informatie vermindert en nieuwe MH17-informatie niet wordt veiliggesteld. Oorzaken zijn personeelswisselingen, het feit dat de ambtenaren zelf verantwoordelijk zijn voor de vorming van dossiers, en de beperkte rol van archiefverantwoordelijke medewerkers en kwaliteitssystemen daarbij. Het opnemen in het archief van nieuwe MH17-informatie, zoals gerelateerd aan de strafzaak, vergt blijvende (bestuurlijke en operationele) aandacht en duidelijke richtlijnen voor ambtenaren over welke informatie in de dossiers thuis hoort.

Degenen die verantwoordelijk zijn voor duurzaam beheer hebben niet altijd voldoende zicht op de informatie om alle werkzaamheden van archiefbeheer te kunnen uitvoeren. Dat geldt in ieder geval voor informatie met een hoger niveau van vertrouwelijkheid.

3.3 Opname in het archief

Het archiveren van informatie begint met het veiligstellen ervan vanuit de omgeving waarin deze gecreëerd wordt, zoals het domein van de individuele ambtenaar, in een omgeving die in beheer is van de organisatie en beschermd is tegen onbedoelde wijziging of vernietiging. Daarbij is het van belang dat alle informatie die een rol speelt bij een werkproces tot het archief kan horen. Ook als het een website is, een bericht op sociale media of een bericht dat is verzonden met een berichtenapplicatie zoals WhatsApp.

3.3.1 Bevindingen

Handmatige acties

Alleen het Ministerie van Defensie stelt e-mail automatisch veilig, de andere organisaties doen dat niet. Meestal moeten ambtenaren hun informatie (document, e-mail, socialemediabericht etc.) handmatig veiligstellen in een daarvoor bestemde omgeving, bijvoorbeeld een document-managementsysteem (voor digitale stukken) of een fysieke dossiermap (voor papieren stukken). De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft al eerder geconstateerd dat ambtenaren dikwijls niet goed op de hoogte zijn van wat archiefwaardige stukken zijn.[16]

Archivering bij crises

De organisaties die betrokken waren direct na het neerhalen van vlucht MH17, geven aan dat in de eerste fase van een crisis het archiveren niet de hoogste prioriteit heeft, terwijl er dan veel en vaak wordt gecommuniceerd, soms buiten de officiële lijnen om. Het naderhand toevoegen van deze informatie aan de juiste dossiers gebeurt dan niet altijd.

Slechts enkele organisaties, zoals de Luchtverkeersleiding Nederland en het Ministerie van Defensie, hebben reguliere processen voor het veiligstellen van informatie in bijzondere situaties als MH17. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid geeft aan dat het 'standing procedure' is dat bij elke crisis of incident alle informatie wordt opgeslagen.

Veiligstellen achteraf

In 2017 bleek dat niet alle informatie al was opgenomen in een door de archiefverantwoordelijken beheerde omgeving. Soms bevond informatie zich nog in de persoonlijke omgeving van de ambtenaren, zoals e-mails in de eigen mailbox of documenten op een persoonlijke schijf, of op niet–beheerde netwerkschijven. Soms was de informatie, in lijn met de eigen richtlijnen van de organisatie, niet gearchiveerd omdat ze als niet-archiefwaardig werd gezien. Soms ook was de informatie ten onrechte niet gearchiveerd en was een inhaalslag nodig.

Grondig gezocht

In 2017 zijn alle organisaties grondig te werk gegaan om alle informatie rond MH17 te lokaliseren. Via bijeenkomsten, presentaties en berichten op intranet zijn ambtenaren opgeroepen de informatie alsnog toe te voegen aan de dossiers of over te dragen aan archiefverantwoordelijke medewerkers. Ook zijn informatiesystemen en soms zelfs back-upsystemen doorzocht op trefwoorden. Soms zijn (oud)medewerkers persoonlijk benaderd met de vraag om MH17-informatie aan te leveren.

Bepaalde informatie al verdwenen

Organisaties geven aan dat een klein deel van de informatie niet meer bestaat. In 2014 was nog niet iedereen ervan doordrongen dat ook tweets en WhatsApps archiefbescheiden kunnen zijn. Evenmin werden websites standaard gearchiveerd. Ook geven organisaties aan dat tussen 2014 en 2017, toen het BIOG-project startte, e-mails verdwenen kunnen zijn van medewerkers die in die tijd uit dienst zijn getreden. Tenslotte kan informatie met een korte vernietigingstermijn – in overeenstemming met de selectielijst – al zijn vernietigd.

[16] *Bijvoorbeeld: Erfgoedinspectie 2012, p. 15-16.*

Dat was bijvoorbeeld bij bepaalde informatie van de Dienst Uitvoering Onderwijs het geval.

3.3.2 Conclusies

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed concludeert dat het risico klein is dat nog bestaande MH17-informatie niet is veiliggesteld. Wel is er informatie al eerder verdwenen. Dat komt meestal doordat de informatie niet meteen is veiliggesteld.

Direct veiligstellen van informatie vergt aandacht en goede richtlijnen, vooral bij crises – omdat daar vaak buiten de gebruikelijke kanalen informatie wordt uitgewisseld – en bij nieuwere, vluchtige vormen van communicatie als sociale-mediaberichten of berichten uit berichtenapps.

3.4 Samenvattende conclusies

- Het veiligstellen van informatie in een beheerde omgeving is meestal een eigen verantwoordelijkheid van de betrokken ambtenaren. MH17-informatie is niet altijd direct na creatie of ontvangst veiliggesteld in beheerde omgevingen. Zeker bij crises is dat niet het eerste waar men aan denkt. Dat gold vooral voor e-mails. Wel is drie jaar later aanvullende actie ondernomen om dit alsnog te doen. De organisaties zijn daarbij zeer consciëntieus te werk gegaan. Voor zover de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed kan nagaan is de MH17-informatie die er toen nog was, voldoende veiliggesteld. Sommige informatie was echter – terecht of onterecht – al niet meer aanwezig.
- Omdat er nog steeds MH17-informatie wordt gevormd, vooral in de nog lopende strafzaak, blijft het veiligstellen van nieuwe informatie in een beheerde omgeving een permanent aandachtspunt.

3.5 Aanbevelingen

Aan de verantwoordelijke organisaties:

- Stuur, waar nog nieuwe MH17-informatie wordt gevormd, op de opname ervan in een beheerde omgeving. Ook waar het e-mails betreft, socialemediaberichten of berichten uit berichtenapps.
- Breng uitvoerend archiefverantwoordelijken in een positie waar zij hun verantwoordelijkheden voor het archiefwettelijk beheer van MH17-informatie kunnen waarmaken.

4 Staat van de MH17-informatie

De kwaliteit van (digitaal) informatiebeheer van de betrokken organisaties verschilt. Daardoor zijn er ook verschillen in beschikbaarheid, vindbaarheid en begrijpelijkheid van de MH17-informatie. Overbrenging van de informatie naar het Nationaal Archief is op korte termijn niet aan de orde.

4.1 Inleiding

Om toegankelijk te zijn moet informatie beschikbaar, vindbaar en leesbaar blijven en geïnterpreteerd kunnen worden. Daarom stelt de Archiefwet eisen aan veilige en duurzame opslag, aan een overzicht, aan contextinformatie, aan selectie en vernietiging en aan overbrenging. In de volgende paragrafen wordt van deze aspecten besproken wat de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft aangetroffen en wat zij op basis daarvan concludeert. Het hoofdstuk wordt afgesloten met samenvattende conclusies en aanbevelingen.

4.2 Veilige en duurzame opslag

Informatie moet veilig worden opgeslagen, beschermd tegen onbedoelde wijziging of vernietiging.

Bij digitale informatie moet worden voorkomen dat ze onleesbaar wordt, bijvoorbeeld door veroudering van bestandsformaten. Daartoe stelt de *Archiefregeling* dat archiefbescheiden in principe uiterlijk op het tijdstip van overbrenging waar mogelijk worden opgeslagen in een open formaat.[17]

4.2.1 Bevindingen

Beheerde omgevingen

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft vastgesteld dat papieren dossiers meestal conform de staande praktijk zijn opgeborgen in archiefruimtes.

De inspectie heeft geconstateerd dat de organisaties verschillende keuzes hebben gemaakt voor het beheer van de digitale MH17-informatie. Zoals blijkt uit Tabel 2 beschikt een groot deel van hen over een documentmanagementsysteem (DMS) of een recordmanagementapplicatie (RMA), waarin de MH17-informatie is of wordt opgenomen. Een aantal organisaties heeft geen DMS of RMA, maar wel een andere reguliere beheeromgeving. Dat is bijvoorbeeld een netwerkschijf, al of niet in combinatie met een registratiesysteem. Ze hebben de MH17-informatie hierin opgenomen of willen dat gaan doen. Een deel van de

[17] *Deze bepaling staat in Archiefregeling artikel 26 lid 1. Een open formaat is een valideerbaar en volledig gedocumenteerd bestandsformaat dat voldoet aan een open standaard.*

organisaties heeft MH17-informatie helemaal of deels separaat ondergebracht in een omgeving die specifiek bedoeld is voor MH17-informatie, bijvoorbeeld in een aparte DMS of op een losse gegevensdrager in een kluis. Het betreft bijvoorbeeld informatie die hoger gerubriceerd is dan departementaal vertrouwelijk. De informatie in deze separate omgevingen is alleen voor de betrokkenen benaderbaar.

(Nog)geen digitale informatie	**2**
Rechtbank Midden-Nederland	
Rechtbank Rotterdam	
Alleen in standaard DMS/RMA	**18**
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	
Belastingdienst	
Inspectie Leefomgeving en Transport	
Inspectie van het Onderwijs	
Ministerie van Justitie en Veiligheid (toen Veiligheid en Justitie)	
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	
Ministerie van Buitenlandse Zaken	
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (toen Economische Zaken)	
Ministerie van Financiën	
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (toen Infrastructuur en Milieu)	
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	
Nationaal Archief	
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	
Rijkswaterstaat	
Schadefonds Geweldsmisdrijven	
Tweede Kamer der Staten-Generaal	
Alleen in andere standaardomgeving	**6**
Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	
Politie	
Nederlands Forensisch Instituut	
Openbaar Ministerie	
Raad voor Rechtsbijstand	
Slachtofferhulp Nederland	
(Ook) in aparte omgeving	**9**
Dienst Uitvoering Onderwijs	
Rechtbank Den Haag	
Luchtverkeersleiding Nederland	
Ministerie van Algemene Zaken	
Ministerie van Defensie	
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	
Onderzoeksraad voor Veiligheid	
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum	

Tabel 2 **Opslag van digitale MH17-informatie in verschillende omgevingen per organisatie.**

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft geconstateerd dat niet alle organisaties de juiste infrastructuur hebben om informatie duurzaam op te slaan. Zo ontbreekt bij de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, het Ministerie van Defensie, het Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp Nederland de noodzakelijke infrastructuur om digitaal materiaal conform archiefwettelijke eisen te beheren. De Rechtbank Den Haag, die verantwoordelijk wordt voor het beheer van het dossier van de strafzaak, beschikt nog niet over een archiefsysteem voor digitale informatie.

Vier organisaties (het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Defensie, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Volksgezond-

heid, Welzijn en Sport) zijn nog niet klaar met het overzetten van MH17-informatie naar de beoogde omgeving. Knelpunten zijn dat het achteraf individueel opslaan van vele e-mails erg tijdrovend is en dat het soms gaat om hoger gerubriceerde informatie, die specifieke maatregelen vereist. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen technische mogelijkheid om grote hoeveelheden e-mails in een keer toe te voegen aan de juiste dossiers. De archiefverantwoordelijken van het Ministerie van Defensie hebben zonder opdracht van de secretaris-generaal geen inzage in de inhoud van de e-mails. Dat bemoeilijkt het toevoegen van e-mails aan specifieke dossiers: alleen mails die door de medewerkers zelf actief aan het archief aangeleverd zijn, kunnen toegevoegd worden.

Bescherming tegen vernietiging

Afgesloten MH17-dossiers die zijn opgeslagen in DMS'en zijn in beheer van de verantwoordelijken voor archiefbeheer. De informatie in die dossiers kan dan niet meer door de ambtenaren worden verwijderd. Soms zijn maatregelen genomen om het vernietigen van informatie technisch onmogelijk te maken. Voor andere omgevingen en voor nog lopende dossiers is veelal met autorisaties het aantal ambtenaren dat nog toegang heeft tot de informatie zoveel mogelijk beperkt.

De inspectie heeft in enkele gevallen losse gegevensdragers aangetroffen. Die worden soms gebruikt om gevoelige informatie op te slaan en in een kluis op te kunnen bergen. Ze vormen vanwege de beperkte levensduur echter een risico op zich. De inspectie trof één situatie aan waarin informatie op een onleesbare USB-stick stond. Er was wel een leesbare back-up.

Leesbaar houden

Een groot deel van de digitale informatie is gecreëerd in gangbare applicaties, zoals MS Office-producten, en is opgeslagen in bijbehorende bestandsformaten. Er zijn organisaties, zoals de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, die wel veel bijzondere bestandsformaten hanteren. De meeste organisaties hebben geen extra maatregelen genomen om MH-17 informatie in duurzame bestandsformaten te bewaren.

Van uitvoeringsinformatie in primaire processystemen is soms een schermafdruk gemaakt. Dat is dikwijls de enige optie, omdat de systemen waarin deze informatie zich bevindt, vaak niet zijn ingericht om informatie te exporteren met de juiste context.

Ook websites en socialemediaberichten zijn vaak opgeslagen als schermafdruk. Van de websites was soms alleen de URL genoteerd en sommige sites bestonden al niet meer.

Enkele organisaties hebben informatie zoveel mogelijk naar open formaat omgezet, bijvoorbeeld PDF/A. E-mails zijn bijna nooit omgezet naar een open formaat. Soms zijn ze als afdruk toegevoegd aan een papieren dossier, zoals bij de politie.

De eigen systemen van de organisaties bieden meestal geen functionaliteit om informatie te beschermen tegen veroudering van bestandsformaten.[18]

[18] *Erfgoedinspectie 2018, p. 13.*

Een mogelijke maatregel tegen veroudering is het uitplaatsen[19] van digitale informatie naar een veilige digitale archiefruimte, bijvoorbeeld het e-Depot van het Nationaal Archief. Een enkele organisatie (het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) heeft plannen om dit te gaan doen. Deze uitplaatsing is echter nog niet gerealiseerd. De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst is voornemens een eigen e-Depot in te richten.

4.2.2 Conclusies

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed concludeert dat de meeste organisaties voor de korte termijn voldoende maatregelen hebben getroffen om te voorkomen dat individuele stukken onbedoeld worden gewijzigd of vernietigd.

Voor de langere termijn zijn er risico's. Er zijn onvoldoende maatregelen genomen voor het duurzaam bewaren van digitale informatie. Niet alle organisaties beschikken over goede systemen daarvoor. Andere organisaties zijn nog niet klaar met het overzetten van hun MH17-informatie naar deze systemen.

Voor de leesbaarheid zijn de risico's beperkt. Hoewel de meeste organisaties nauwelijks aanvullende maatregelen hebben genomen tegen veroudering, acht de inspectie het risico van het onleesbaar worden van bestandsformaten niet heel groot. De informatie is in het overgrote deel gecreëerd of opgeslagen in formaten die weliswaar gesloten zijn, maar zó algemeen worden gebruikt dat op de middellange termijn (tot overbrenging) geen problemen met de leesbaarheid te verwachten zijn. Een enkele organisatie met veel informatie in bijzondere bestandsformaten loopt wel een risico.

4.3 Overzicht

De Archiefregeling schrijft voor dat overheidsorganen een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht moeten hebben van hun archiefbescheiden.[20] Als uit zo'n overzicht blijkt in welke omgevingen zich archiefbescheiden bevinden, en duidelijk is hoe de informatie is geordend, kunnen archiefbescheiden door systematisch zoeken worden gevonden. Uitvoerend archiefverantwoordelijken hebben zo'n overzicht bovendien nodig voor beheerswerkzaamheden.

4.3.1 Bevindingen

Overzicht van beheerde omgevingen

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft gevraagd welk overzicht de organisaties gebruiken om MH17-informatie te lokaliseren en te beheren.

Ongeveer twee derde van de organisaties heeft een totaaloverzicht van alle bij hen berustende overheidsinformatie, zoals de Archiefregeling vereist.[21] Zo'n totaaloverzicht kan behulpzaam zijn bij het lokaliseren en beheren van MH17-informatie.

[19] *'Uitplaatsen', Nationaalarchief.nl. Het Nationaal Archief biedt de (betaalde) dienst van beheer van uitgeplaatste informatie. Daarbij wordt informatie die duurzaam toegankelijk moet blijven bij het Nationaal Archief opgeslagen en beheerd. Deze wordt dan nog niet overgebracht maar blijft onder de verantwoordelijkheid van de archiefvormer.*

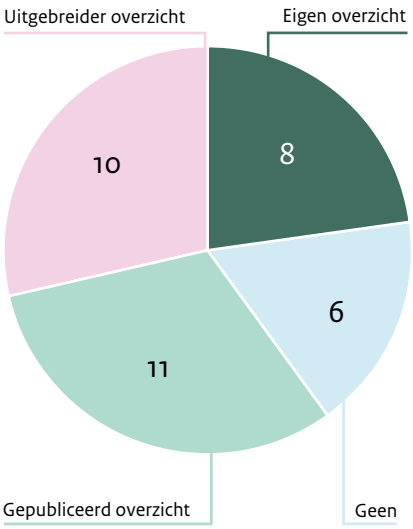
[20] Archiefregeling *art. 18.*

[21] *Erfgoedinspectie 2019-1.*

Daarnaast hebben alle organisaties voor MH17-informatie specifieke overzichten opgesteld. Die geven aan welke MH17-informatie ze hebben en waar deze zich bevindt. Deze overzichten zijn (bewerkt) gepubliceerd op de website van het Nationaal Archief.[22]

Het interne gebruik van deze overzichten door de organisaties zelf verschilt. Zoals Grafiek 5 laat zien, hanteren 11 organisaties voor intern gebruik het gepubliceerde overzicht. Vaak hanteren de organisaties voor intern gebruik een eigen (8 organisaties) of uitgebreider (10 organisaties) overzicht. 6 organisaties hebben de overzichten van MH17-informatie opgesteld om eenmalig de MH17-informatie te lokaliseren en veilig te stellen, maar beheren die overzichten niet meer actief.

Bij organisaties waar MH17-gerelateerde werkzaamheden nog lopen, kunnen de betrokken ambtenaren bovendien nog precies aangeven waar zich MH17-informatie bevindt. Een aandachtspunt is dat dikwijls alleen direct betrokken ambtenaren weten waar hoger gerubriceerde of zeer vertrouwelijke informatie zich bevindt. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.1, weten ook de uitvoerend archiefverantwoordelijken dat niet altijd voldoende om beheerswerkzaamheden uit te kunnen voeren. Dat is bijvoorbeeld zo bij de Onderzoeksraad voor Veiligheid, het Openbaar Ministerie en de Luchtverkeersleiding Nederland.



Grafiek 5 **Aantal organisaties dat een bepaald type overzicht gebruikt om MH17-informatie te lokaliseren.**

Vindbaarheid binnen omgevingen

Om MH17-informatie te kunnen lokaliseren binnen de diverse omgevingen, hebben organisaties maatregelen getroffen. Digitale MH17-informatie is vaak voorzien van extra markeringen of herkenbaar gemaakt door de naam van (digitale) mappen. Soms is alle MH17-informatie bij elkaar in één (digitale) map ondergebracht. Papieren dossiers zijn goed vindbaar aan de hand van registraties, in combinatie met markeringen in de archiefruimte en op de archiefdozen.

[22] *'Informatieoverzicht neerhalen vlucht MH17', Nationaalarchief.nl.*

Afbeelding 2 **Foto van een rij archiefdozen met papieren MH17-informatie.**

4.3.2 Conclusies

Niet alle organisaties hebben een compleet overzicht van hun MH17-informatie. Toch kunnen de meeste organisaties deze goed terugvinden. Dat kan aan de hand van specifieke overzichten van MH17-informatie, die zelf nu nog goed vindbaar zijn. Bovendien weten de ambtenaren nu nog waar de informatie zich bevindt. Binnen de verschillende omgevingen is de informatie in het algemeen voldoende gemarkeerd.

Bij een aantal organisaties is de kans reëel dat MH17-informatie op den duur niet meer makkelijk vindbaar is of uit beeld raakt. Dit kan gebeuren als omgevingen en markeringen niet worden geregistreerd en bijgehouden, of de archiefverantwoordelijken daar geen volledig zicht op hebben.

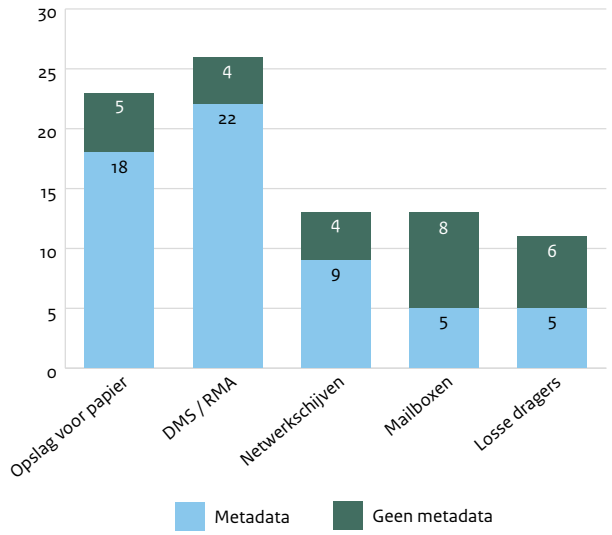
4.4 Contextinformatie

Het moet duidelijk zijn en blijven door welke functionaris en binnen welke activiteit de MH17-informatie is gevormd. Ook de relatie tussen stukken onderling is van belang. Dat is nodig om de MH17-informatie op waarde te kunnen schatten. Daarom stelt de Archiefregeling dat informatie voorzien moet worden van metadata die deze context verduidelijken.[23]

[23] Archiefregeling *art. 19.*

4.4.1 Bevindingen

Beperkte contextinformatie



Grafiek 6 **Overzicht van de omgevingen waarin MH17-informatie is opgeslagen, en de aanwezigheid van metadata daarin.**

Informatie die stuksgewijs is opgeslagen in een DMS of RMA is doorgaans voorzien van voldoende contextinformatie. Ook informatie die op (gemeenschappelijke) schrijven is opgeslagen is meestal voorzien van enige metadata. Dat is echter meestal alleen een mappenstructuur en enige metadata in de informatie zelf, zoals een datum of de naam. Zie ook Grafiek 6.

Geen relaties bij meerdere omgevingen

Zoals blijkt uit Tabel 2 bevindt MH17-informatie zich bij ruim de helft van de organisaties in meerdere omgevingen, bijvoorbeeld in een DMS en in een afgeschermde vertrouwelijke omgeving. De relatie tussen de informatie in de verschillende omgevingen uit hetzelfde werkproces is niet vastgelegd. Hooguit is deze relatie te halen uit een overzicht van MH17-informatie.

E-mails

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft al eerder aangegeven dat e-mail in verband moet kunnen worden gebracht met andere gerelateerde informatie uit de werkprocessen.[24]

Veel expliciete contextinformatie, vooral de relatie met het werkproces, ontbreekt echter ook bij e-mails. Ze zijn opgeslagen in een ordening die afwijkt van die van overige MH17-informatie. Zeker de achteraf veiliggestelde e-mails zijn vaak niet stuk

[24] *Erfgoedinspectie 2019-2.*

voor stuk toegevoegd aan de dossiers. Ze zijn dan samengevoegd in grote bestanden of geordend per persoon. Van een overkoepelende ordeningsstructuur is dan geen sprake.

Een enkele organisatie (het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) heeft een register van in- en uitgaande e-mails bijgehouden, dat de relatie tussen de e-mails en met het werkproces verduidelijkt.

4.4.2 Conclusies

MH17-informatie is niet altijd voldoende voorzien van contextinformatie om te begrijpen welke rol deze informatie in een proces gespeeld heeft. Dat geldt vooral voor informatie die is opgeslagen buiten DMS'en en voor informatie die zich in verschillende omgevingen bevindt. Daardoor bestaat het risico dat de informatie moeilijk te interpreteren is, wat het lastig maakt om te reconstrueren hoe zaken verliepen. Zeker bij e-mails is dat een aandachtspunt.

4.5 Selectie en vernietiging

Met het aanwijzen van MH17 als hotspot[25] werd de intentie uitgesproken dat de betrokken organisaties de MH17-informatie blijvend zouden bewaren, ook als die informatie op basis van hun selectielijsten ooit vernietigd zou moeten worden. Deze organisaties moeten dan maatregelen nemen om te zorgen dat de MH17-informatie gemarkeerd wordt als blijvend te bewaren. Zolang het uitzonderen van vernietiging niet in een systeem is vastgelegd, is de kennis van de betrokken medewerkers nodig om te garanderen dat informatie niet uiteindelijk toch wordt vernietigd.

4.5.1 Bevindingen

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft geconstateerd dat papieren MH17-dossiers conform staande praktijk gemarkeerd zijn voor blijvende bewaring. Dat is gebeurd met markeringen op de archiefdozen en door de plaatsing van de dozen in de archiefruimtes.

Digitale MH17-informatie is niet altijd voldoende gemarkeerd als blijvend te bewaren. Zoals blijkt uit paragraaf 4.2.1, beschikken niet alle organisaties over functionaliteit om bewaartermijnen voor digitale informatie aan te geven. Dat heeft de inspectie ook al eerder geconstateerd.[26]

Wel zijn de betrokkenen er zich nu nog zeer van bewust dat MH17-gerelateerde informatie blijvend bewaard dient te worden.

4.5.2 Conclusies

Organisaties hebben doorgaans voldoende maatregelen genomen om papieren dossiers uit te zonderen van vernietiging. Voor digitale informatie is dat nog niet het geval. Dat komt vooral doordat de beheersystemen geen functionaliteit hebben om bewaartermijnen vast te leggen. Daardoor is men afhankelijk van de kennis van medewerkers.

[25] *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2016-2. N.B. In de Inleiding van dit rapport staat wat onder een hotspot wordt verstaan.*

[26] *Erfgoedinspectie 2018, p. 13.*

4.6 Overbrenging

Blijvend te bewaren informatie hoeft wettelijk gezien pas na 20 jaar te worden overgebracht naar het Nationaal Archief, tenzij de dossiers nog geregeld nodig zijn. Dan kunnen ze langer bij de archiefvormende organisatie blijven.[27]
De archiefvormer kan een archief eerder overbrengen, als ook de beheerder van de archiefbewaarplaats, in dit geval de algemene rijksarchivaris, voldoende aanleiding ziet om er ruimte beschikbaar voor te stellen.[28] Vervroegde overbrenging impliceert dat de informatie eerder openbaar toegankelijk wordt, tenzij er openbaarheidsbeperkingen zijn.

4.6.1 Bevindingen

Nog geen informatie overgebracht
Geen enkele organisatie heeft tot dusver MH17-informatie overgebracht naar het Nationaal Archief.

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft gevraagd of organisaties overwogen hebben MH17-informatie vervroegd – dat wil zeggen voor de uiterlijke termijn van 20 jaar – over te brengen naar het Nationaal Archief. Veel organisaties geven aan dat niet overwogen te hebben, omdat het niet wenselijk is om deze informatie af te zonderen van de context van het totale archief van de organisatie. Bij een aantal organisaties is het MH17-dossier nog niet afgerond.

Zoals Tabel 3 laat zien, hebben van de 20 organisaties waar het MH17-dossier al is afgesloten, en de Rechtbank Den Haag, er 7 vervroegde overbrenging overwogen. Redenen zijn bijvoorbeeld dat de MH17-informatie bij de organisatie al is opgeslagen in een separate omgeving, zoals beschreven in paragraaf 4.2.1, los van de reguliere beheeromgeving. Daardoor kan ze worden "vergeten". Aangezien dit deel van de informatie al buiten de reguliere context is geplaatst, zou vervroegde overbrenging geen extra verlies van context opleveren.

Vijf van hen (de Belastingdienst, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Luchtverkeersleiding Nederland, de Dienst Uitvoering Onderwijs, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) geven aan dat het Nationaal Archief nog geen mogelijkheid ziet om tegemoet te komen aan hun wens om deze archieven eerder over te brengen. Het Nationaal Archief stelt dat enkele organisaties nog niet voldaan hebben aan de randvoorwaarden voor overbrenging of niet verder in gesprek zijn gegaan met het Nationaal Archief over de wens van vervroegd overbrengen. Ook zegt het Nationaal Archief dat een wens tot vervroegde overbrenging eerder kan worden gehonoreerd als het materiaal betreft waarop geen openbaarheidsbeperkingen berusten, zodat het na overbrenging door derden is in te zien.

[27] *Archiefwet art. 12 en art. 13 lid 3.*
[28] *Archiefwet art. 13 lid 1.*

Vervroegde overbrenging niet overwogen	**14**
Vervroegde overbrenging overwogen; nog geen overeenstemming met Nationaal Archief	**7**
Belastingdienst	
Dienst Uitvoering Onderwijs	
Luchtverkeersleiding Nederland	
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (toen Infrastructuur en Milieu)	
Rechtbank Den Haag	
Rijkswaterstaat	
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	

Tabel 3 **Aantal organisaties dat vervroegde overbrenging heeft overwogen.**

De mogelijkheid tot overbrenging

Met het overbrengen van digitaal archiefmateriaal naar het Nationaal Archief is nog relatief weinig ervaring opgedaan. Digitaal overbrengen is een complex proces. De over te brengen informatie moet zo worden geëxporteerd uit het bronsysteem van de zorgdrager dat de stukken of dossiers, voorzien van de juiste metadata, weer kunnen worden ingelezen in het e-Depot van het Nationaal Archief. Van de organisaties met MH17-informatie hebben alleen de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Buitenlandse Zaken al eens digitaal archief overgebracht.

Regelmatig bevat de MH17-informatie e-mails die niet individueel zijn veiliggesteld, bijvoorbeeld in een DMS, maar als complete mailbox. Op die manier gearchiveerde mailboxen zijn nog niet eerder aangeboden ter overbrenging.

4.6.2 Conclusies

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is van mening dat het de voorkeur verdient om, waar mogelijk, MH17-informatie niet af te zonderen uit de reguliere ordening. Daarmee kan immers contextinformatie verloren gaan. Er zijn echter situaties waar MH17-informatie toch apart is gezet. Dan kan vervroegde overbrenging (of uitplaatsing, voor niet-openbaar materiaal) een pragmatische oplossing zijn om te voorkomen dat de apart gezette MH17-informatie verloren gaat.

Nog onbekend is hoe grote hoeveelheden e-mails op den duur moeten worden overgebracht.

4.7 Samenvattende conclusies

- De meeste organisaties hebben voor de korte termijn voldoende maatregelen getroffen om informatie veilig op te slaan. Ook voor de leesbaarheid en de vindbaarheid zijn de risico's beperkt.

- De duurzame toegankelijkheid van digitale MH17-informatie is onvoldoende geregeld. De belangrijkste punten zijn:

  - Niet alle organisaties beschikken over de juiste infrastructuur om informatie duurzaam toegankelijk te kunnen beheren.

  - MH17-informatie van een organisatie bevindt zich regelmatig in meerdere omgevingen. Die zijn niet altijd voldoende in beeld bij de verantwoordelijken voor het archiefbeheer. Dat kan ervoor zorgen dat de informatie

op den duur lastig te beheren en te vinden is.

- Door de beperkte contextinformatie, waaronder het ontbreken van relaties tussen informatie in verschillende beheerde omgevingen, kan de informatie later lastig te begrijpen zijn. Zeker bij e-mails is dat een aandachtspunt. Dat kan het reconstrueren van processen bemoeilijken.

- Niet altijd is MH17-informatie voorzien van de markering dat ze blijvend bewaard moet worden;

- Er zijn situaties waar de MH17-informatie is afgezonderd uit de reguliere beheeromgeving, met het risico dat ze uit beeld raakt.

4.8 Aanbevelingen

Aan de verantwoordelijke organisaties

- Implementeer de volgende maatregelen voor (digitale) duurzame toegankelijkheid van de MH17-informatie, als uw organisatie dat nog niet heeft gedaan:

  - Zorg voor een overzicht waarmee alle MH17-informatie systematisch te vinden is en de beheerswerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd.

  - Zorg dat van alle MH17-informatie duidelijk is wanneer, door wie en in welk werkproces de informatie werd ontvangen of gemaakt, en hoe de informatie samenhangt met andere MH17-informatie. Zeker bij e-mails is dat een aandachtspunt.

  - Zorg dat alle MH17-informatie in alle omgevingen wordt gemarkeerd als blijvend te bewaren.

  - Breng MH17-informatie die is afgezonderd uit de reguliere omgeving zo snel mogelijk (vervroegd) over naar het Nationaal Archief.

Aan het Nationaal Archief:

- Adviseer organisaties die informatie vervroegd willen overbrengen over de mogelijkheden en de te nemen stappen.

5 Effect *hotspot* en centrale regie

Het neerhalen van vlucht MH17 was een gebeurtenis met een grote maatschappelijke en politieke impact: een hotspot. Daarom is afgesproken dat de betrokken organisaties MH17-informatie uitzonderen van vernietiging. Het is voor het eerst dat meerdere organisaties zo'n hotspot gezamenlijk hebben aangepakt. Daardoor heeft archivering tijdelijk meer aandacht gekregen. Er is echter ruimte voor verbetering.

5.1 Inleiding

De aanpak van de MH17-archivering kent bijzondere aspecten. Ten eerste was "MH17" de eerste rijksbrede hotspot. Ten tweede is de hotspot onder centrale regie aangepakt. In dit hoofdstuk wordt beschreven welk effect deze aspecten hebben gehad op de archivering. Daarvoor worden de volgende vier vragen beantwoord:

- Wat is het effect van het uitzonderen van vernietigen op het totaal van de bij alle betrokken organisaties berustende MH17-informatie?
- Wat is het effect op de transparantie voor de burger van wat de overheid bewaart?
- Wat is het effect op het inzicht voor derden in de MH17-informatie?
- Wat was het effect van de centrale regie op het uitvoeren van deze hotspot?

Dit zijn vragen die niet direct te relateren zijn aan normen uit de Archiefwet. Het onderzoek heeft echter wel de nodige observaties opgeleverd. Die komen aan de orde in de volgende paragrafen, waarna conclusies volgen en aanbevelingen worden gedaan voor toekomstige hotspots.

5.2 Effect uitzonderen van vernietiging

De Archiefwet verplicht overheidsorganisaties tot het hebben van selectielijsten. Daarin is per categorie informatie vastgelegd hoe lang die wordt bewaard. Het Archiefbesluit art. 5 lid 1 onder e maakt het mogelijk om in de selectielijst criteria op te nemen om informatie, die op grond van de selectielijst ooit vernietigd zou worden, toch blijvend te bewaren. De selectielijst hoeft daarvoor dan niet te worden aangepast.

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft met alle betrokken organisaties afgesproken dat zij dit uitzonderingsartikel zouden hanteren voor MH17. Dat bood de archiefwettelijke basis om alle MH17-gerelateerde informatie uit te zonderen

van vernietiging, zodat ze permanent zou worden bewaard, als dat al niet de bedoeling was op grond van de selectielijst.

De manier waarop uitvoering gegeven kan worden aan het uitzonderen van vernietiging heeft het Nationaal Archief beschreven in een handleiding.[29]

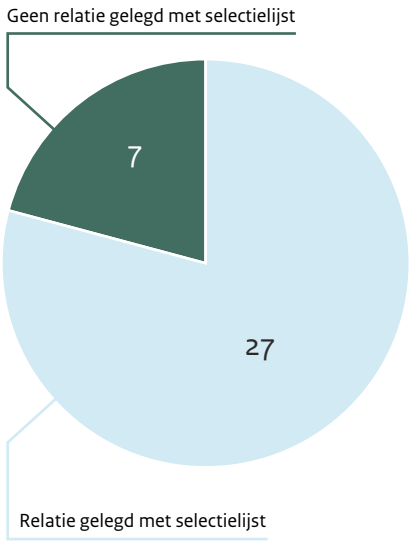
5.2.1 Bevindingen

Relatie met selectielijst niet altijd gelegd

Op basis van hun selectielijsten konden organisaties bepalen welke MH17-informatie zonder het aanwijzen als hotspot op den duur vernietigd zou worden, en waar dus aanvullende maatregelen nodig waren om deze informatie uit te zonderen van vernietiging.

Zoals blijkt uit Grafiek 7 hebben 7 van de 34 onderzochte organisaties die onder de Archiefwet vallen echter geen relatie gelegd met hun selectielijst.[30] Daarvoor noemen ze verschillende redenen. Zo zeggen het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid dat het niet mogelijk was, omdat er een nieuwe selectielijst in de maak is. De Inspectie voor het Onderwijs geeft aan dat de werkprocessen niet te koppelen waren aan processen in de selectielijst. Het Openbaar Ministerie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid stellen dat een relatie met de selectielijst niet nodig is, omdat nu juist alles blijvend moet worden bewaard. De rechtbanken Den Haag en Midden-Nederland geven weer andere redenen.

Omdat deze organisaties geen relatie hebben gelegd met hun selectielijsten, hebben ze zelf geen inzicht in welke afwijkende bewaarbeslissingen nu zijn genomen.



Grafiek 7 **27 organisaties hebben een expliciete relatie gelegd legt met hun selectielijst, 7 organisaties niet.**

Veel moest al lange tijd of blijvend worden bewaard

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft zelf geen volledige analyse kunnen maken van welke informatie door het aanwijzen van de hotspot MH17 is uitgezonderd van vernietiging. De 27 van de 34 organisaties die wel een relatie met hun selectielijst hebben gelegd, geven echter aan dat op basis van hun selectielijsten veel

[29] *Jeurgens & Kolle 2015.*

[30] *Slachtofferhulp Nederland valt niet onder de Archiefwet en hoeft dus geen selectielijst te hebben.*

informatie al in aanmerking kwam voor blijvende bewaring. Dat betreft bijvoorbeeld beleidsinformatie en advisering van bewindslieden. Hetzelfde geldt voor bepaalde uitvoeringsinformatie, zoals familiezaken bij de rechtbanken en exploitatieberichten van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Sommige onderzoeksdossiers, zoals die van de politie, zouden weliswaar worden vernietigd, maar op de lange termijn (soms pas na 80 jaar).

Door het uitzonderen van vernietiging zal nu ook MH17-informatie blijvend worden bewaard die normaliter na verloop van tijd wordt vernietigd. Voorbeelden daarvan zijn burgerbrieven en WOB-verzoeken.
Ook bepaalde uitvoeringsdossiers zijn uitgezonderd van vernietiging. De organisaties hebben daarin hun eigen keuzes gemaakt. Zo heeft het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen informatie over uitkeringen van slachtoffers of hun nabestaanden uitgezonderd van vernietiging. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit gedaan voor vervallenverklaringen van paspoorten. De Dienst Uitvoering Onderwijs en de Belastingdienst hebben uitvoeringsdossiers niet gerekend tot de hotspot MH17.

Aandachtspunten bij uitzonderen van vernietiging

Er is ook informatie waarbij het uitzonderen van vernietiging op gespannen voet staat met andere wetgeving of met eerdere afspraken.

- Andere wetgeving:
  In de *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017* staan bepalingen over het vernietigen van data. Genoemde bepalingen staan niet toe om bepaalde informatie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst blijvend te bewaren. Ook fiscale wetgeving bevat bepalingen waardoor bij andere organisaties niet zonder meer alle (persoonlijke) informatie blijvend bewaard kan worden.

- Conflict met eerdere afspraken:
  Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en het Openbaar Ministerie geven aan specifieke informatie te hebben waarvan het blijvend bewaren in strijd is met eerdere afspraken. Het betreft interviewverslagen waarover afspraken zijn gemaakt met de geïnterviewden voor hun veiligheid.

Conflict met lange vernietigingstermijnen

Er is een categorie informatie, zoals bepaalde onderzoeksinformatie bij de politie, die normaliter vernietigd wordt, maar pas na een heel lange vernietigingstermijn, bijvoorbeeld 80 jaar. De reden is dat de dossiers voor de organisatie nog na decennia relevant kunnen zijn of dat weer worden. Deze informatie wordt normaliter dus niet overgebracht naar een archiefinstelling.

Nu het de bedoeling is dat de informatie wordt overgebracht, is de vraag wanneer dat dan is. Wettelijk gezien wordt de overbrengingstermijn 20 jaar. De betreffende organisaties vinden dit niet altijd wenselijk, omdat ze de informatie zelf nog nodig kunnen hebben. De uitweg die de Archiefwet hiervoor biedt, is dat de organisatie een verzoekt indient om de

overbrenging te mogen opschorten.[31]

Niet alles gaat naar het Nationaal Archief
De rechtbanken buiten de provincie Zuid-Holland brengen archiefmateriaal niet over naar het Nationaal Archief, maar – conform de Archiefwet - naar een Regionaal Historisch Centrum. Dat verandert niet als de informatie wordt uitgezonderd van vernietiging.

5.2.2 Conclusies

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed constateert dat niet vroegtijdig aan de hand van de selectielijsten een analyse is gemaakt van de meerwaarde van het uitzonderen van vernietigen van MH17-informatie.

De inspectie heeft deze analyse daardoor zelf ook niet kunnen maken, maar constateert dat een aanzienlijk deel van de informatie ook zonder het aanwijzen als hotspot al blijvend zou worden bewaard. Anderzijds kon niet alle MH17-informatie zonder beperkingen worden uitgezonderd van vernietiging.

Het uitzonderen van vernietiging leidt er niet toe dat alle MH17-informatie van de centrale overheid zich na 20 jaar bij het Nationaal Archief bevindt, zoals mogelijk de verwachting geweest is. Waar dat komt door overbrenging naar een andere archiefinstelling is dat in lijn met de Archiefwet. De termijn waarop informatie met een lange oorspronkelijke vernietigingstermijn wordt overgebracht, vergt nader overleg.

[31] *Archiefwet art. 13.*

5.3 Transparantie van wat de overheid bewaart

Het is belangrijk dat burgers en overheid weten over welke informatie de overheid beschikt en hoe lang deze bewaard wordt.[32] Dat kan helpen bij bijvoorbeeld een verzoek op basis van de *Wet openbaarheid van bestuur*.[33] In de selectielijst verantwoordt de overheid zich daarover op hoofdlijnen. De selectielijsten moeten ook de beleidskeuzes bevatten die geleid hebben tot het bepalen van de bewaartermijnen.[34]

Ook over het – in afwijking van de selectielijst – uitzonderen van vernietiging van informatie, op basis van de mogelijkheid die het Archiefbesluit daartoe biedt,[35] moet een organisatie zich verantwoorden. Daarom bevat een selectielijst een opsomming van de criteria voor het gebruik van deze mogelijkheid.[36]

De Archiefwet stelt geen regels voor het publiceren van afwijkende selectiebeslissingen. Het Nationaal Archief geeft echter aan dat het wil voorkomen dat via een achterdeur – namelijk door bovengenoemde uitzonderingsmogelijkheid ondoorzichtig wordt hoe organisaties vaststellen hoelang ze informatie bewaren.[37] Het is immers belangrijk dat transparant is in welke

[32] *Onder andere Nationaal Archief 2017 p. 3.*
[33] *Nota van Toelichting op het Archiefbesluit 1995. Online beschikbaar via https://www.inspectie-oe.nl/binaries/inspectie-oe/documenten/publicatie/2014/11/12/nota-van-toelichting-archiefbesluit/notavantoelichtingarchiefbesluit.pdf.*
[34] *Ibid.*
[35] *Archiefbesluit art. 5 lid 1 onder e.*
[36] *Archiefbesluit art. 5 lid 1 onder e.*
[37] *Jeurgens & Kolle 2015, p. 25.*

gevallen dit uitzonderingsartikel is toegepast.[38] Het Nationaal Archief publiceert daarom op zijn website de formele besluiten van organisaties, waarmee deze organisaties informatie (voor hotspots) uitzonderen van vernietiging. Deze besluiten moeten dan onder andere de afwijkende selectiebeslissingen bevatten.[39]

5.3.1 Bevindingen

Publicatie van de uitzonderingen

Alleen van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Waterstaat, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Defensie en Buitenlandse Zaken en van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen zijn hotspotlijsten gepubliceerd op de website van het Nationaal Archief.[40] Dat zijn lijsten waarin organisaties aangeven welke hotspots zij hebben aangewezen. In de hotspotlijsten van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Waterstaat, Defensie en Buitenlandse Zaken staat MH17 genoemd als één van de hotspots. In de lijsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen komt MH17 echter niet voor. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen heeft wel zelf een uitzonderingsbesluit gepubliceerd.[41]

De gepubliceerde hotspotlijsten bevatten de onderwerpen die tot hotspot zijn aangewezen, maar niet tot welke afwijkende selectiebeslissingen ten opzichte van de selectielijsten dit heeft geleid. Ook in de gepubliceerde informatieoverzichten[42] zijn geen relaties met de selectielijsten aangegeven. Daarin staat slechts in algemene bewoordingen welke MH17-informatie wordt bewaard.

Ter vergelijking: een vastgestelde selectielijst wordt gepubliceerd in de Staatscourant.[43] Ook is op het proces van vaststelling de *Algemene wet bestuursrecht* van toepassing.[44] Dat betekent onder andere dat belanghebbenden zes weken bezwaar en beroep kunnen aantekenen.[45] Die mogelijkheid is er nu niet voor de uitzonderingen op vernietiging.

5.3.2 Conclusies

Het is niet inzichtelijk van welke bewaartermijnen voor MH17-informatie in de selectielijst is afgeweken. Dat komt omdat niet alle organisaties zelf een relatie hebben gelegd met de selectielijst of afwijkende bewaarbeslissingen niet kenbaar zijn. Het risico daarvan is dat het proces van waardering en selectie van overheidsinformatie niet transparant is. Bovendien is geen bezwaar en beroep mogelijk. Zeker waar het persoonsgegevens betreft is dat ongewenst.

[38] *Jeurgens & Kolle 2015, p. 25.*
[39] *Jeurgens & Kolle 2015, p. 25.*
[40] *'Hotspotlijst', Nationaalarchief.nl.*
[41] *Besluit uitzondering van vernietiging. Online beschikbaar via https://wetten.overheid.nl/BWBR0041584/2018-11-30.*
[42] *'Informatieoverzicht vlucht MH17', Nationaalarchief.nl.*
[43] *Archiefwet art. 5 lid 3.*
[44] *Archiefbesluit art. 4.*
[45] *Algemene wet bestuursrecht art. 3:15 en 3:16.*

5.4 Inzicht in de MH17-informatie voor derden

Het is niet gebruikelijk dat al voor overbrenging naar een archiefinstelling een overzicht bestaat van de informatie die organisaties hebben over een bepaald onderwerp. Zo'n openbaar[46] overzicht komt er pas wanneer blijvend te bewaren informatie is overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

5.4.1 Bevindingen

De onderzochte organisaties hebben overzichten opgesteld van hun MH17-informatie. Op de overzichten van de betrokken veiligheidsdiensten na, zijn die gepubliceerd op de website van het Nationaal Archief.[47] De reden daarvoor is de vraag van de Kamer naar een index van MH17-materiaal.[48]

Over deze informatieoverzichten zijn de volgende opmerkingen te maken:

- Verschillen in detailniveau
  Het niveau van detaillering van de verschillende overzichten loopt uiteen.[49] Er zijn organisaties die een stuksgewijs overzicht hebben gemaakt van alle aanwezige documenten. De meeste organisaties hebben in hun overzichten alleen hun dossiers vermeld. Ook de begrijpelijkheid van de omschrijvingen van de inhoud varieert. Het informatieoverzicht van het Openbaar Ministerie bevat een zeer generieke beschrijving.

- Actualisering niet gegarandeerd
  In het project BIOG is afgesproken dat de betrokken organisaties minimaal één keer per jaar een geactualiseerde index aanleveren als zich wijzigingen hebben voorgedaan.[50] Bij de inspecties bleek deze afspraak in de praktijk onbekend en worden de gepubliceerde overzichten bij mutaties in de MH17-informatie niet geactualiseerd.

- Beperkte raadpleging
  Het Nationaal Archief heeft de indruk dat de gepubliceerde informatieoverzichten slechts beperkt worden geraadpleegd.

Andere toelichtende informatie

De betrokken organisaties hebben in het project BIOG documenten opgesteld waarin zij op hoofdlijnen hun rol en werkzaamheden naar aanleiding van het neerhalen van vlucht MH17 beschrijven. Die zijn, in tegenstelling tot de informatieoverzichten, niet gepubliceerd. Naar de mening van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed zou op basis van deze documenten een basale onderzoeksgids gevormd kunnen worden. Die zou nader kunnen toelichten wat de betrokkenheid was van de verschillende organisaties. Daardoor zou beter te begrijpen zijn welke MH17-informatie de verschillende organisaties beheren.

[46] *Met inachtneming van eventuele beperkingen op de openbaarheid*

[47] *'Informatieoverzicht vlucht MH17', Nationaalarchief.nl.*

[48] *Kamerstukken II 2015/16, 33997 nr. 73 (motie-Omtzigt).*

[49] *Dit is overigens ook geconstateerd in het project BIOG, zie daarvoor Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2017, p. 11.*

[50] *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2017, p. 13.*

5.4.2 Conclusies

Door de gepubliceerde informatie-overzichten is er eerder dan gebruikelijk inzicht in welke MH17-informatie de verschillende organisaties hebben. Wel wordt de begrijpelijkheid en het inzicht in de samenhang gehinderd door de grote onderlinge verschillen in gedetailleerdheid. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is daarom van mening dat de toegevoegde waarde van dit overzicht voor derden beperkt is. Ook het beperkte gebruik wijst nog niet op een grote meerwaarde. Een uitbreiding van deze informatieoverzichten met een – basale – onderzoeksgids zou de meerwaarde kunnen vergroten.

5.5 Centrale regie

Voor de uitvoering van bovengenoemde motie heeft de minister van Justitie en Veiligheid het project "Blijvend in ons geheugen" (BIOG) ingericht om de archiveringsactiviteiten van de zorgdragers betreffende MH17 te faciliteren en te coördineren.[51] Dit project liep in 2017. Het project heeft niet de eindverantwoordelijkheid op zich genomen voor een volledig en duurzaam toegankelijk MH17-archief. Dit zou ook hebben ingedruist tegen de eigen verantwoordelijkheid hiervoor van de zorgdragers.

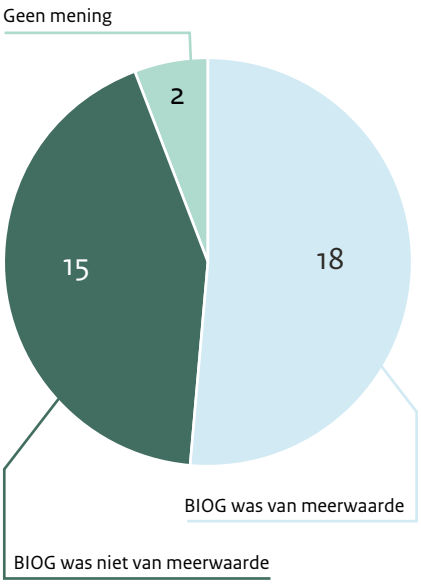
De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is nagegaan of deze coördinatie van toegevoegde waarde is geweest voor de archivering.

[51] *Kamerstukken II 2015/16, 33997 nr. 89, online beschikbaar via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33997-89.pdf.*

5.5.1 Bevindingen

Aandacht voor belang van archiveren

De inspectie heeft de organisaties gevraagd of de centrale regie door het project BIOG voor hen een meerwaarde heeft gehad voor de archivering. Grafiek 8 laat zien dat een kleine meerderheid van de organisaties vond dat dat het geval was.



Grafiek 8 **Van de 35 onderzochte organisaties vonden er 18 het project BIOG van meerwaarde voor de archivering van MH17-informatie, 15 vonden dat niet en 2 hadden geen mening.**

Als meerwaarde wordt benoemd dat de centrale regie het bewustzijn van het belang van archivering binnen de organisatie heeft vergroot. Onder andere de Dienst Uitvoering Onderwijs en de politie geven aan dat deze casus aanleiding was om interne richtlijnen aan te scherpen. Ook de kennisuitwisseling binnen het project is als positief ervaren. Door de centrale regie is

bovendien meer MH17-informatie veiliggesteld dan zonder de centrale regie het geval zou zijn geweest.

De organisaties die vinden dat de centrale regie geen meerwaarde heeft gehad, hadden de MH17-casus veelal zelf al als hotspot benoemd. Zij geven vaak aan dat de centrale regie vooral extra tijd heeft gekost, door de producten die moesten worden opgeleverd.

Tijdrovende methode; spanning met eigen verantwoordelijkheid

Verschillende organisaties vonden dat de kaders vanuit BIOG knellend waren en dat deze botsten met hun reguliere werkwijze. Meerdere organisaties merken op dat het veiligstellen van grote hoeveelheden informatie, indruist tegen de wijze waarop ze normaliter dossiers vormen en de reguliere informatiehuishouding verstoort. Ze geven aan dat ze, omdat vanuit BIOG werd geadviseerd alles gerelateerd aan MH17 te bewaren, informatie bewaarden die ze anders niet hadden opgenomen in het archief.

Bovendien bestaat het risico van meervoudige archivering van dezelfde informatie. Denk bijvoorbeeld aan een e-mail die door meerdere ambtenaren is toegevoegd aan het archief of informatie die het persoonlijke domein van de ambtenaar nooit heeft verlaten. Dat heeft er toe geleid dat er in de ogen van sommige organisaties vooral “een heel groot mailarchief” is gevormd, met veel onbelangrijk geachte e-mail en dubbelingen. Een enkele organisatie, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid, heeft hier maatregelen tegen genomen en informatie “ontdubbeld”.

Overigens erkent BIOG dat het neerhalen van vlucht MH17 een bijzondere hotspot was, waarin in het licht van de motie inderdaad de nadruk lag op het bewaren van informatie en niet op een zorgvuldige afweging van de waarde van de informatie. Gesteld wordt dat de wijze waarop deze hotspot is uitgevoerd is, niet als representatief moet worden gezien voor andere hotspots.

Verbeterpunten volgende hotspots

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft gevraagd naar wat bij een volgende interdepartementale hotspot beter zou kunnen. Er bleek vooral behoefte te bestaan aan meer en eerdere coördinatie in de afbakening.

- Over meer coördinatie in de afbakening: Alle organisaties zagen zich voor de vraag gesteld wat tot MH17-informatie moest worden gerekend. Dat is immers het criterium om te bepalen welke informatie moest worden uitgezonderd van vernietiging. Een derde van de organisaties geeft aan dat een betere coördinatie van de reikwijdte van de hotspot wenselijk is.

  Organisaties hebben nu hun eigen keuzes gemaakt in de afbakening. De verschillen zijn bijvoorbeeld duidelijk bij bedrijfsvoeringsinformatie, die bij uitvoeringsorganisaties niet altijd van belang geacht werd om blijvend te bewaren. Ook in het al of niet uitzonderen van vernietiging van (soms privacygevoelige) uitvoeringsdossiers zijn verschillende keuzes gemaakt.

  Enkele organisaties hebben nog vragen over de afbakening. Zo geven de Rechtbank Rotterdam en het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan een categorie

e-mails te hebben waarvan men zich afvraagt of deze voldoende relevant is om te worden aangemerkt voor blijvende bewaring. Bij de Rechtbank Den Haag speelt een vergelijkbare afbakenings-vraag. Slachtofferhulp Nederland heeft vragen over het blijvend bewaren van bepaalde persoonsgegevens.

Er is geen autoriteit waaraan deze vraag geadresseerd kan worden. Het Nationaal Archief geeft aan dat MH17-archivering nog wel een onderwerp is in gesprekken met de zorgdragers, maar ziet voor zichzelf geen coördinerende rol.

- Over eerder starten:
  De organisaties geven ook aan dat een hotspot een volgende keer beter eerder kan worden benoemd. Informatie met een korte vernietigingstermijn kan immers al (terecht) vernietigd zijn voor-dat het project van start is gegaan. Hier geldt dat zorgdragers op basis van hun eigen verantwoordelijkheid ook zelf kunnen starten met de archivering van een hotspot, wanneer zij er een signale-ren. Dit hadden enkele organisaties voor MH17 ook gedaan.

MH17-informatie beperkt tot de centrale overheid

Bij de uitvoering van de motie zijn bijna uitsluitend organisaties van de centrale overheid betrokken geweest. Organisaties van decentrale overheden of andere privaatrechtelijke partijen zijn buiten beschouwing gelaten. Er is één uitzondering. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Slachtofferhulp Nederland betrokken bij het project, vanwege de grote rol die de stichting had in de communicatie tussen de overheid en de familieleden van de slachtoffers. De advisering aan deze organisatie over archivering is overigens beperkt gebleven.

De keuze om uitsluitend organisaties van de centrale overheid te betrekken bij de aanpak van de hotspot MH17 sluit aan bij een belangrijk doel van het MH17-archief: mogelijk maken achteraf het handelen van de centrale overheid te beoordelen en een onderzoek te kunnen heropenen.[52]

Het was mogelijk geweest om de informatie van de centrale overheid aan te vullen met informatie van andere bestuurslagen of particuliere informatie. Dat had kunnen helpen om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van deze gebeurtenis met grote maatschappelijke betekenis. Dat is niet gebeurd. Hoewel provincies en gemeenten ook de archiefwettelijke mogelijkheid hebben om alle MH17-informatie uit te sluiten van vernietiging, is niet gegarandeerd dat dat is gebeurd.

Het is evenmin zeker dat MH17-gerelateerde informatie blijvend wordt bewaard van betrokken private organisaties die niet onder de Archiefwet vallen. Soms heeft een private organisatie informatie uitgewisseld met organisaties van de centrale overheid. Die informatie is dan opgenomen in het archief van de desbetreffende overheidsorganisatie en wordt daardoor blijvend bewaard. Dat geldt bijvoorbeeld voor camerabeelden van Schiphol.

[52] *Zoals blijkt uit het Kamerdebat, zie paragraaf* 1.1.

5.5.2 Conclusies

Over het effect van de centrale regie op het uitvoeren van de hotspot MH17 concludeert de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed:
De centrale regie heeft een positieve impuls gegeven aan archivering. Ze was vooral nuttig voor organisaties waar archivering minder goed op de kaart staat. Daardoor is er achteraf informatie veiliggesteld die ten onrechte nog niet was gearchiveerd.

Er zijn echter zaken die beter kunnen. Zo is, om maar geen informatie te missen, de nadruk komen te liggen op alles bewaren, wat soms verstorend heeft gewerkt op de reguliere archiefvorming.

Voor MH17 is er nu geen inhoudelijk aanspreekpunt. Daardoor kunnen bestaande en eventuele nieuwe afbakeningsvragen voor nog te vormen MH17-informatie niet meer beantwoord worden. Coördinatie op de inhoud, bijvoorbeeld over de omgang met uitvoeringsdossiers en bedrijfsvoeringsinformatie, is belangrijk voor evenwicht en samenhang in de informatie.

5.6 Beschouwing voor volgende hotspots

Het neerhalen van vlucht MH17 was een uitzonderlijk tragische gebeurtenis. Gebeurtenissen met een grote maatschappelijke impact waarbij extra aandacht voor archivering wordt gevraagd, zullen echter vaker voorkomen.[53] De kans is groot dat daar dan meerdere zorgdragers bij betrokken zijn, waardoor een gecoördineerde hotspotbenadering gewenst is.

Zowel het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming uit 2013[54] (dat gold ten tijde van het neerhalen van vlucht MH17) als de versie uit 2016[55] besteden enige aandacht aan de informatievoorziening tijdens crises. Geen aandacht wordt besteed aan het belang van archivering voor verantwoording achteraf. Te overwegen valt om in het handboek aandacht te besteden aan de vraag of aanvullende maatregelen nodig zijn voor archivering.

De kunst is vervolgens om, gegeven de eigen verantwoordelijkheid van de zorgdragers voor hun informatiehuishouding en het uitzonderen van vernietigen, toch te komen tot een evenwichtig archief.

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is van mening dat daarbij een op de inhoud coördinerende rol past. Die kan het

[53] *Ten tijde van de publicatie van dit rapport is inmiddels ook opgeroepen om te onderzoeken of informatie over COVID-19 in aanmerking komt voor uitzondering van vernietiging. Zie 'Hotspot COVID-19: relevante informatie blijvend bewaren', Nationaalarchief.nl.*

[54] *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2013.*

[55] *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2016-1.*

best worden vormgegeven vanuit een duidelijk doel van de archiefvorming bij grote maatschappelijke gebeurtenissen. Vanuit dit doel kan dan een duidelijk, concreet en toepasbaar gemeenschappelijk beeld worden bepaald van eventuele extra eisen aan de archivering en de afbakening van de hotspot.

Als een hotspot er vooral voor moet zorgen dat de centrale overheid zich kan verantwoorden, dan ligt de nadruk op de organisaties van de centrale overheid voor de hand. Als het doel ook is om een breed maatschappelijk beeld te geven, dan is het logisch om ook organisaties buiten de centrale overheid te betrekken. Ook contact met het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging Nederlandse Gemeenten ligt dan voor de hand.

De inspectie kan zich voorstellen dat bij zo'n centrale hotspot de partijen betrokken zijn die ook een rol hebben bij het vaststellen van selectielijsten. Dit zijn, behalve de betrokken organisaties, de algemene rijksarchivaris en een deskundige op het terrein van de relatie burger-overheid en de betekenis van overheidsinformatie voor deze relatie.[56] Die deskundige zou ook aandacht kunnen hebben voor situaties waarin het blijvend bewaren van bepaalde informatie op gespannen voet staat met privacyaspecten of botst met andere wetten.

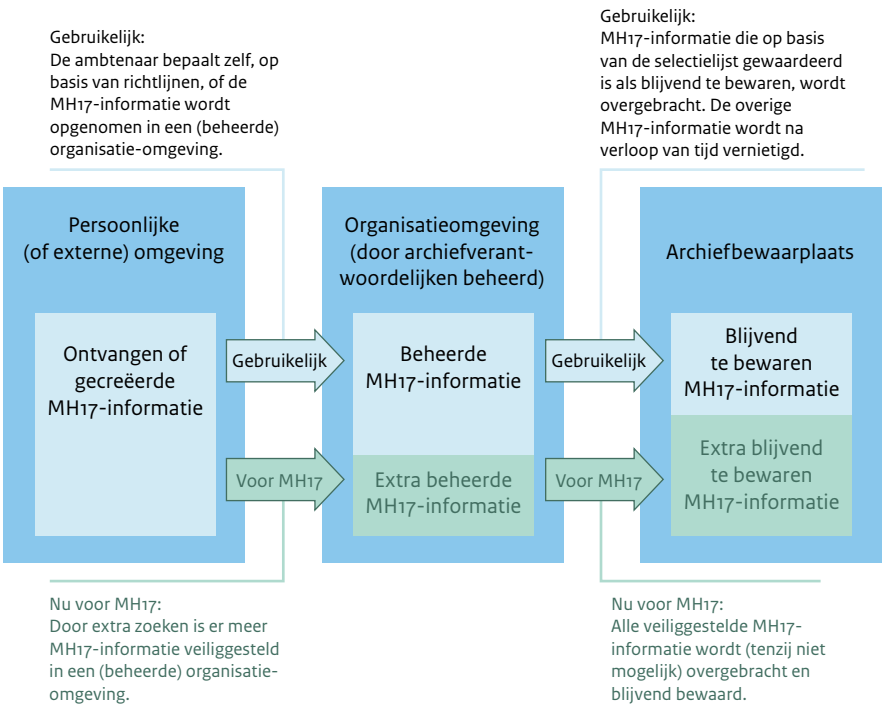
Ook bij het bewaken van de inhoudelijke samenhang en het adviseren over afbakening bij het maken van uitzonderingen op de vernietiging zou de expert een rol kunnen spelen. Tenslotte moet het uitzonderen van vernietiging de erfgoedcollectie van de toekomst wezenlijk verrijken. De belangen van de archiefvormer kunnen hieraan zelfs tegengesteld zijn. Het uitzonderen van vernietiging van informatie kost immers moeite en geld. Het kan er bovendien toe leiden dat informatie die oorspronkelijk een lange vernietigingstermijn had, eerder moet worden overgebracht. De Raad voor Cultuur vroeg in 2013 al aandacht voor de samenhang van het bewaarbeleid in processen waarbij verschillende overheidsorganen betrokken zijn.[57] Een gezamenlijke lijn voor in ieder geval de omgang met uitvoeringsdossiers en bedrijfsvoeringsinformatie is wenselijk.

Als er omstandigheden zijn waardoor meer informatie moet worden gearchiveerd dan de richtlijnen bij de zorgdragers voorschrijven, dient dat in een vroeg stadium bekend te zijn. Dat voorkomt inspannende zoekacties achteraf, waarbij informatie alsnog moet worden gearchiveerd en informatie al vernietigd kan zijn.

Als op die manier de archivering "aan de voorkant" op orde is, kan het uitzonderen van vernietiging geheel "aan de achterkant" plaatsvinden, door de uitvoerend verantwoordelijken voor archiefbeheer.

[56] *Archiefbesluit art. 3 lid 1 onder d.*

[57] *Raad voor Cultuur 2013.*



Afbeelding 3 **Door de hotspotaanpak, in combinatie met de centrale regie, is meer MH17-informatie veiliggesteld in een (beheerde) organisatieomgeving én meer MH17-informatie is aangewezen voor blijvende bewaring.**

5.7 Samenvattende conclusies

- De hotspotaanpak, in combinatie met de centrale regie, heeft ervoor gezorgd dat meer MH17-informatie is veiliggesteld én meer is aangewezen voor blijvende bewaring dan zonder deze aanpak en regie het geval geweest zou zijn. Dat toont Afbeelding 3.

- Het uiteindelijke effect van het uitzonderen van vernietigen van MH17-informatie lijkt echter beperkt. Een aanzienlijk deel van de informatie moest immers al blijvend bewaard worden op basis van de selectielijsten of had een lange vernietigingstermijn.

- Het uitzonderen van vernietigen van MH17-informatie heeft de verantwoording van de overheid over wat ze bewaart, en hoe lang, minder transparant gemaakt. Dat komt doordat niet voldoende nauwkeurig is aangegeven welke informatie is uitgezonderd van vernietiging.

- Het inzicht voor derden in de MH17-informatie is vergroot. Dat komt doordat gepubliceerd is welke organisaties van de centrale overheid over MH17-informatie

beschikken. Door de verschillen in detailniveau varieert de waarde van de afzonderlijke gepubliceerde informatie-overzichten. Het inzicht had groter kunnen zijn als ook (een variant van) de documenten waarin de rollen van de organisaties nader zijn beschreven, waren gepubliceerd.

- De centrale regie heeft het belang van archiveren tijdelijk een impuls gegeven. Daardoor is veel MH17-informatie achteraf opgenomen in beheerde omgevingen. Zo'n inhaalslag zou echter niet nodig moeten zijn.

- Een uiteindelijk evenwichtig archief vergt een coördinerende rol op de afbakening, samenhangend met het doel van het uitzonderen van vernietigen. Die rol is er niet meer voor MH17. Daarom kunnen al bestaande afbakeningsvragen en eventuele vragen voor nieuwe MH17-informatie, niet meer worden beantwoord.

- Om richting te geven aan zo'n afbakening moet duidelijk zijn welk doel het uitzonderen van vernietigen dient. Voor een breed maatschappelijk beeld ligt het bijvoorbeeld voor de hand om ook informatie van andere overheidslagen of particuliere partijen te betrekken. Dat is voor MH17 nauwelijks gebeurd.

- Bovengenoemde uitdagingen omtrent afbakening en transparantie gelden ook voor eventuele komende hotspots.

5.8 Aanbevelingen

Het neerhalen van vlucht MH17 was een uitzonderlijke tragische gebeurtenis. Gebeurtenissen met een grote maatschappelijke impact, waarbij extra aandacht voor archivering nodig is, zullen echter vaker voorkomen. Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Beleg een coördinatiepunt, waar afbakeningsvragen over nieuwe of al bestaande MH17-informatie beantwoord kunnen worden.

- Coördineer bij grote maatschappelijke gebeurtenissen eventuele aanvullende maatregelen voor de archivering:

  - Bepaal vroegtijdig of er aanvullende maatregelen voor de archivering nodig zijn voor verantwoordingsdoeleinden of vanwege het historisch belang.

  - Als het bij grote maatschappelijke gebeurtenissen wenselijk is om, afwijkend van de selectielijsten, informatie uit te zonderen van vernietigen, zorg dan voor inhoudelijke coördinatie.

  - Overweeg dan ook het betrekken van andere overheidslagen of particuliere partijen.

  - Overweeg aandacht in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming voor archivering bij grote maatschappelijke gebeurtenissen.

Aan de verantwoordelijke organisaties in samenwerking met het Nationaal Archief:

- Zorg ervoor dat transparant blijft welke informatie de overheid bewaart en hoe lang.

  - Leg bij volgende grote maatschappelijke gebeurtenissen vroegtijdig een expliciete relatie met de selectielijst. Ga aan de hand daarvan na welke meerwaarde het aanwijzen tot hotspot (en daarmee uitzonderen van vernietiging) heeft.

  - Maak daartoe bij afwijkende selectiebeslissingen duidelijk waar de afwijkingen zitten.

  - Publiceer selectielijsten en afwijkende selectiebeslissingen in samenhang.

Aan het Nationaal Archief

- Overweeg aanvullende maatregelen voor beter inzicht in en begrip van de MH17-informatie voor de burger:

  - Vraag actuele MH17-informatieoverzichten op en publiceer ze.

  - Overweeg aanvulling van de informatieoverzichten met een basale onderzoeksgids.

Bijlage 1 Verantwoording

Aanpak

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft voor dit onderzoek 35 organisaties geïnspecteerd. Op 1 na maken zij deel uit van de centrale overheid en vallen ze onder de Archiefwet. Dit zijn de organisaties waarvan in het project Blijvend in ons geheugen (BIOG) is vastgesteld dat ze werkzaamheden hebben verricht voortvloeiend uit het neerhalen van vlucht MH17.[58] N.B. Voor de rechtspraak is een representatief geachte selectie van rechtbanken onderzocht.

De onderzoeksinspanning bij de verschillende organisaties was afhankelijk van de mate van betrokkenheid bij de nasleep van het neerhalen van vlucht MH17 en een risico-inschatting van de kwaliteit van het archiveringsproces. Deze risico-inschatting is gebaseerd op de kennis bij de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed van de organisaties.

Aan enkele organisaties met een lage betrokkenheid en een lage risico-inschatting is een gestandaardiseerde vragenlijst gestuurd, met het verzoek deze in te vullen. Bij de overige organisaties is een inspectiebezoek afgelegd, waarbij de gestandaardiseerde vragenlijst is doorgenomen in een gesprek met onder andere (uitvoerend) verantwoordelijken voor de archivering. Daarbij zijn ook waarnemingen ter plaatse gedaan van de archiveringssystemen. Ook is bureauonderzoek gedaan op basis van de aangeleverde stukken. Tabel 4 toont de aard van de inspectie per organisatie. Ook geeft Tabel 4 aan onder welke zorgdrager[59] de geïnspecteerde organisatie valt.

Daarnaast is de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid bevraagd, in de rol van opdrachtnemer van het project BIOG. Ook is gesproken met het Nationaal Archief, in zijn rol als adviseur van het project BIOG. Zie Tabel 5.

Het project BIOG is afgerond in januari 2018. Daarna moest een aantal verantwoordelijke overheidsorganisaties nog acties in gang zetten voor het blijvend en duurzaam toegankelijk bewaren van MH17-informatie. De inspectie is gestart toen ze daarmee een eind gevorderd zouden moeten zijn. Het onderzoek is grotendeels in 2019 uitgevoerd.

[58] *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2017, p. 35.*

[59] *De Archiefwet definieert in art. 1 onder d de zorgdrager als degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden.*

Wederhoor

De bevindingen van de inspecties zijn schriftelijk vastgelegd en voor wederhoor aan de geïnspecteerde organisaties voorgelegd.

Geïnspecteerde organisaties

Geïnspecteerde archiefvormer	Zorgdrager (indien anders dan archiefvormer)	Wijze van inspecteren en gesprekspartners
Ministerie van Algemene Zaken		Gesprek en waarneming • Raadsadviseur KMP • Hoofd DIV • Adviseur CIO • Adviseur DIV
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		Gesprek • Senior adviseur bedrijfsvoering
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Gesprek en waarneming • Plaatsvervangend CIO • Beleidsadviseur Bestuurlijke Aangelegenheden • Hoofd Afdeling Registratie en Archiefdiensten • Coördinator Archief/senior adviseur bedrijfsvoering • Documentalist • Hoofd Juridische Zaken
Ministerie van Buitenlandse Zaken		Gesprek en waarneming • Adviseur archiefmanagement • Adviseur archiefmanagement • Beleidscoördinator Europa/Amerika, Coördinator MH17
Ministerie van Defensie		Gesprek en waarneming • Coördinerend adviseur bedrijfsvoering • Senior adviseur bedrijfsvoering • Hoofd semistatisch informatiebeheer • Hoofd Informatiebeheer • Senior specialistisch adviseur (Kromhoutkazerne) • Senior specialistisch adviseur (Kromhoutkazerne)
Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	Ministerie van Defensie	Gesprek en waarneming • Hoofd juridische zaken • Teamleider afdeling inlichtingen en archivaris
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (toen Economische Zaken)		Gesprek • Middenmanager digitale informatievoorziening
Ministerie van Financiën		Schriftelijk • Senior adviseur informatievoorziening
Belastingdienst	Ministerie van Financiën	Gesprek en waarneming • Senior adviseur bedrijfsvoering • Projectleider BIOG voor de Belastingdienst

Geïnspecteerde archiefvormer	Zorgdrager (indien anders dan archiefvormer)	Wijze van inspecteren en gesprekspartners
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (toen Infrastructuur en Milieu)		Gesprek • Adviseur documentaire dienstverlening • Paralegal • Projectleider documentaire dienstverlening • Senior beleidsmedewerker afdeling Luchtverkeer
Inspectie Leefomgeving en Transport	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Schriftelijk • Directeur
Luchtverkeersleiding Nederland		Gesprek en waarneming • Contingency, Crisis and Security Officer
Rijkswaterstaat	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Gesprek en waarneming • Coördinerend adviseur/specialist DIM • Projectleider, Dienst Verkeer- en Watermanagement • Recordmanager DIM
Ministerie van Justitie en Veiligheid (toen Veiligheid en Justitie)		Gesprek en waarneming • Senior adviseur informatiehuishouding Dienstencentrum, Coördinator JenV breed MH17-informatie • Juridisch adviseur DJOA • Juridisch adviseur DJOA • Dienstcoördinator DigiJust • Senior recordmanager Dienstencentrum
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Gesprek en waarneming • Hoofd bedrijfsvoering • Beleidsmedewerker en dossierhouder MH17 • Informatiemanager
Politie		Gesprek en waarneming • Team coördinator DIV Midden-Nederland • Senior beleidsadviseur DIV staf korpsleiding • Senior beleidsadviseur staf korpsleiding • Senior beleidsadviseur staf korpsleiding
Nederlands Forensisch Instituut	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Gesprek en waarneming • Projectleider • Divisiehoofd BDE • Teammanager informatievoorziening en CIO adviseur • Teammanager frontdesk • Medewerker frontdesk • Forensisch adviseur
Onderzoeksraad voor Veiligheid		Gesprek • Informatiebeheerder
Openbaar Ministerie	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Gesprek en waarneming • Senior beleidsmedewerker pSG-cluster • Teamleider landelijk parket • Adviseur juridische zaken Parket-Generaal • Adviseur CIO-office • Adviseur CIO-office • Senior adviseur archivering

Geïnspecteerde archiefvormer	Zorgdrager (indien anders dan archiefvormer)	Wijze van inspecteren en gesprekspartners
Raad voor Rechtsbijstand		Gesprek en waarneming • Hoofd Stafdiensten
Rechtspraak; specifiek:		
Rechtbank Rotterdam		Gesprek en waarneming • Unithoofd logistiek bij de Rechtbank Rotterdam, tevens secretaris Mandaatgroep Archieven • Senior coördinerend administratief waarnemer • Coördinerend administratief waarnemer • Coördinerend administratief waarnemer
Rechtbank Midden-Nederland		Gesprek en waarneming • Specialist informatiebeheer
Rechtbank Den Haag		Gesprek en waarneming • Teamvoorzitter facilitair • Senior medewerker archieven • Senior consultant Doxis • Senior consultant Doxis
Schadefonds Geweldsmisdrijven	Per 25 maart 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid	Gesprek • Hoofd bedrijfsvoering
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Gesprek en waarneming • Waarnemend directeur • Projectbegeleider
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap		Gesprek en waarneming • Senior adviseur document- en recordmanagement
Dienst Uitvoering Onderwijs	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Gesprek en waarneming • Stafmedewerker Onderwijsvolgers • Strategisch beleidsadviseur archiefmanagement • Senior document- en recordmanager
Inspectie van het Onderwijs	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Schriftelijk • Directeur Kennis
Nationaal Archief	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Schriftelijk • Recordmanager
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid		Schriftelijk • Recordmanager • Coördinerend adviseur
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen		Gesprek en waarneming • Senior beleidsadviseur FB DIV • Senior medewerker beleidsarchief FB DIV • Waarnemend hoofd FB DIV • Strategisch beleidsadviseur UWV, directie SBK
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport		Gesprek • Afdelingshoofd CIO kern en informatiemanagement en plaatsvervangend CIO • Senior adviseur Afdeling CIO kern en informatiemanagement • Senior adviseur Afdeling CIO kern en informatiemanagement

Geïnspecteerde archiefvormer	Zorgdrager (indien anders dan archiefvormer)	Wijze van inspecteren en gesprekspartners
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Gesprek en waarneming • Record manager bij afdeling Centraal Archief • Adviseur bij Centrum Gezondheid en Milieu
Tweede Kamer der Staten-Generaal		Schriftelijk • Archivaris / teamleider Archief en Collecties
Slachtofferhulp Nederland	Valt niet onder Archiefwet	Gesprek • Lid raad van bestuur • Team Casemanagement Aanmeldpunt • Oud-medewerker Team Casemanagement Aanmeldpunt

Tabel 4 **Per geïnspecteerde archiefvormer: de zorgdrager, de aard van de inspectie en de (functies van de) gesprekspartners.**

Andere gesprekspartners

Organisatie	Rol	Gesprekspartners
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding	Verantwoordelijk voor uitvoering motie en opdrachtgever project *Blijvend in ons geheugen*	• Directeur analyse en strategie
Nationaal Archief	Ketenpartner en adviseur project *Blijvend in ons geheugen*	• Directeur en algemene rijksarchivaris • Hoofd Afdeling Kennis & Advies • Senior medewerker verwerving

Tabel 5 **Voor de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en bij het Nationaal Archief: de rol bij de archivering van MH17-informatie en de (functies van de) gesprekspartners.**

Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur

Erfgoedinspectie 2012
Erfgoedinspectie, *Beperkt houdbaar? Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid*, Den Haag 2012. Online beschikbaar via https://www.inspectie-oe.nl/binaries/inspectie-oe/documenten/rapport/2012/12/20/beperkt-houdbaar/beperkt_houdbaar.pdf.

Erfgoedinspectie 2018
Erfgoedinspectie, *Wel digitaal, nog niet duurzaam*, Den Haag 2018. Online beschikbaar via https://www.inspectie-oe.nl/binaries/inspectie-oe/documenten/rapport/2018/05/14/wel-digitaal-nog-niet-duurzaam/Wel+digitaal%2C+nog+niet+duurzaam.PDF.

Erfgoedinspectie 2019-1
Erfgoedinspectie, *Monitor 2018-2019*, Den Haag: 2019 (niet gepubliceerd).

Erfgoedinspectie 2019-2
Erfgoedinspectie, *Reactie Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed op handreiking e-mail archivering*, Den Haag: 2019. Online beschikbaar via https://www.inspectie-oe.nl/binaries/inspectie-oe/documenten/brief/2019/01/17/reactie-inspectie-handreiking/Reactie+Inspectie+op+Handreiking+bewaren+e-mails+Rijksoverheid.pdf.

'Hotspot COVID-19: relevante informatie blijvend bewaren', *Nationaalarchief.nl*
'Hotspot COVID-19: relevante informatie blijvend bewaren', *Nationaalarchief.nl*. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspot-covid-19-relevante-informatie-blijvend-bewaren.

'Hotspotlijst', *Nationaalarchief.nl*
'Hotspotlijst', *Nationaalarchief.nl*. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/zoeken?activeTab=archive&qf_type_item_term_name=Hotspotlijst.

Jeurgens & Kolle 2015
C. Jeurgens en A. Kolle, *Belangen in Balans*, Den Haag: Nationaal Archief 2015. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/belangen_in_balans_v1.0.pdf.

'Informatieoverzicht neerhalen vlucht MH17', *Nationaalarchief.nl*
'Informatieoverzicht neerhalen vlucht MH17', *Nationaalarchief.nl*. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/informatieoverzicht-neerhalen-vlucht-mh17#collapse-9157.

Nationaal Archief 2017
Nationaal Archief, *Externe deskundige. Over de benoeming en de rol van externe deskundigen voor de vaststelling van selectielijsten*, Den Haag: Nationaal Archief 2017. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/InformatiefolderExterne-Deskundige_0.pdf.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2013
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, 2013.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2016-1
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, 2016. Online beschikbaar via https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/publicaties/2016/09/13/nationaal-handboek-crisisbesluitvorming/Nationaal+Handboek+Crisisbesluitvorming.pdf.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2016-2
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Memo: Overleg over Motie opzetten speciaal MH17 archief*, Den Haag: 2016 (niet gepubliceerd).

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 2017
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, *Eindrapport Project Blijvend in Ons Geheugen Nationale Crisis MH17*, Den Haag: 2017 (niet gepubliceerd).

'Overzicht vlucht MH17', *Rijksoverheid.nl*
'Overzicht vlucht MH17', *Rijksoverheid.nl*. Online beschikbaar via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/05/01/overzicht-vlucht-mh-17.

Raad voor Cultuur 2013
Raad voor Cultuur, *Advies Selectie: een kwestie van waardering*, 2013. Online beschikbaar via https://www.raadvoorcultuur.nl/binaries/raadvoorcultuur/documenten/adviezen/2013/04/25/advies-selectie-een-kwestie-van-waardering/Selectie+Een+kwestie+van+waardering+Verzameladvies_3.pdf.

'Uitplaatsen', *Nationaalarchief.nl*
'Uitplaatsen', *Nationaalarchief.nl*. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/uitplaatsen.

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed |
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16478 | 2500 BL Den Haag
info@inspectie-oe.nl | www.inspectie-oe.nl

September 2020 | ISBN 978-90-77354-087