Erfgoedinspectie
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Webarchivering bij de centrale overheid

Het archiveren van websites en uitingen op sociale media

Webarchivering bij de centrale overheid

Het archiveren van websites en uitingen op sociale media

Inhoudsopgave

Inleiding 4

Waarom is webarchivering belangrijk 4
Wat is webarchivering 4
Doel van het rapport 5
Opbouw van het rapport 5
Vervolg 5

1. Algemeen beeld, conclusies en aanbevelingen 6
Conclusies 10
Aanbevelingen 11

2. Aspecten van webarchivering 12
Websites en de Archiefwet 1995 13
De website als bewijs in juridische procedures 13
Het auteursrecht en de Wbp 14
Webrichtlijnen 14
Webarchivering in de archiefwettelijke context 15
Software en standaards 16

3. Webarchivering bij de centrale overheid 18
Hoe staat het ervoor 19
Waardering, selectie en overbrenging 20
Nationaal Archief, Koninklijke Bibliotheek en DPC 21
Beleid 22

4. Websites bij de centrale overheid 24
Ontwikkeling 25
Gebruik 25
Monitoring en webcare 26

5. Sociale media 28
Gebruik van sociale media 29
Het archiveren van sociale media 29
Waardering en selectie 30
Beleid 30

6. Webarchivering buiten de centrale overheid 32
Webarchieven 33
Koninklijke Bibliotheek 34
Samenwerking en ontwikkeling 34
Gemeenten, provincies en waterschappen 35
Externe partijen 35

Bijlage 1 37
Verantwoording inspectieonderzoek
Bijlage 2 38
Bronnen
Bijlage 3 40
Websites
Bijlage 4 42
In het onderzoek geïnspecteerde organisaties en websites

Inleiding

Dit rapport is het vierde in een reeks die de Erfgoedinspectie heeft uitgebracht op het thema duurzame toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie. De focus van het rapport ligt op het duurzaam toegankelijk bewaren van websites en uitingen op sociale media door de archiefvormende organisaties van de centrale overheid.[1]

Waarom is webarchivering belangrijk

De website staat centraal in het contact tussen overheid en burgers en bedrijven, als digitaal uithangbord, folder of vraagbaak. De overheidswebsite is het voornaamste portaal geworden voor de digitale dienstverlening en het verrichten van transacties. De digitale overheid is ondenkbaar zonder website. Cijfers ondersteunen dit, in 2015 gebruikten zes van de tien Nederlanders een overheidswebsite voor zulke uiteenlopende zaken als het zoeken naar informatie, het aanvragen van een uitkering, het doen van de belastingaangifte en het indienen van een beroep of bezwaar.[2] De overheid maakt in de communicatie met de buitenwereld in toenemende mate gebruik van sociale media als Twitter en Facebook. Zowel via de website als via sociale media wordt cruciale informatie verspreid, variërend van een deadline voor een subsidieaanvraag tot de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning. Uit jurisprudentie blijkt dat burgers en bedrijven aan deze informatie rechten kunnen ontlenen. Mede daarom moet het inzichtelijk zijn welke informatie op een bepaald moment op de website te vinden was. De website, informatie op de website en officiële uitingen op sociale media vallen als procesgebonden overheidsinformatie onder de werking van de Archiefwet 1995.

Wat is webarchivering

Webarchivering is een containerbegrip voor het binnenhalen en bewaren van websites en van uitingen op sociale media. De archivering dient zowel het veiligstellen van juridische en andere bedrijfsvoeringsbelangen als het belang van toekomstig cultuurhistorisch erfgoed. In praktische termen betekent webarchivering dat de uiterlijke vorm van de website en de content in onderlinge samenhang, periodiek gearchiveerd moeten worden. Voor de sociale media betekent dit dat officiële, aan werkprocessen gerelateerde uitingen, gearchiveerd moeten worden.

[1] Ministeries, diensten en agentschappen, adviesraden, de rechterlijke macht, publiek- en privaatrechtelijke zbo's en publiekrechtelijke beroepsorganisaties.

[2] Personen van 12 jaar en ouder. Gebruik van overheidswebsites 2015, ICT, kennis en economie 2016, Centraal Bureau voor de Statistiek 2016.

Doel van het rapport

Dit rapport is het resultaat van een inspectieonderzoek van de Erfgoedinspectie naar het archiveren van websites en uitingen op sociale media door archiefvormende organisaties van de centrale overheid. Webarchivering is niet vrijblijvend, zeker niet nu de website een steeds prominentere rol krijgt in de digitale dienstverlening. Hetzelfde geldt voor officiële uitingen op sociale media. Met dit rapport wil de Erfgoedinspectie aandacht genereren voor webarchivering en voor de risico's die onvoldoende webarchivering met zich meebrengt. Het uiteindelijke doel is dat organisaties hun websites, op maat, in goede en duurzaam toegankelijke staat gaan beheren.

Opbouw van het rapport

Centraal in dit rapport staat de vraag of de archiefvormers van de centrale overheid voldoende doen aan het archiveren van hun extern gerichte websites (niet het intranet) en zakelijke berichten op sociaalnetwerksites. Hoofdstuk 1, het algemeen beeld, geeft antwoord op die vraag en doet aanbevelingen ter verbetering. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het wettelijk kader, op jurisprudentie en webrichtlijnen en op andere aspecten van webarchivering. Hoofdstuk 3 gaat in op de stand van zaken bij de archiefvormers, op het archiveren van de websites, op waardering, selectie, vernietiging en overbrenging. Hoofdstuk 4 kijkt naar de ontwikkeling en het gebruik van overheidswebsites en hoofdstuk 5 gaat in op het zakelijk gebruik van sociale media door de overheid en op de archivering van deze uitingen. Hoofdstuk 6 verkent webarchivering in breder perspectief; bestaande webarchieven, samenwerkingsverbanden en ontwikkelingen bij gemeenten en provincies.

Vervolg

Volgend jaar, in 2017, moeten burgers en ondernemingen digitaal zaken kunnen doen met de overheid. Dat is de ambitie van het Kabinet. Het uitgangspunt is integrale dienstverlening, waarbij de overheid met één gezicht naar buiten treedt en het niet uitmaakt via welke overheidsorganisatie een transactievraag binnenkomt. De dienstverlening van de overheid moet hierdoor vergemakkelijken en verbeteren. Om dit te kunnen realiseren werkt de overheid steeds meer in digitale ketens en met basisregistraties. Websites als MijnOverheid en Omgevingsloketonline zijn de toegangspoort tot de digitale overheid. In een volgend onderzoek inspecteert de Erfgoedinspectie deze digitale ketens, basisregistraties en de websites die het portaal vormen voor de digitale overheid.

1

Algemeen beeld, conclusies en aanbevelingen

De honderden websites waarmee de centrale overheid naar buiten treedt worden nauwelijks gearchiveerd.[3] Hetzelfde geldt voor uitingen gedaan op sociale media. Dit is in grote lijnen de uitkomst van het inspectieonderzoek dat de Erfgoedinspectie in 2015 en 2016 heeft uitgevoerd.[4] Dit is een opvallende uitkomst nu de website het centrale platform is in de digitale dienstverlening van de overheid. Het is ook een probleem, want een deel van de overheidsinformatie is daardoor niet traceerbaar voor recht- en bewijszoekende burgers en bedrijven. Daarnaast dreigt een belangrijk deel van het digitaal erfgoed en toekomstig onderzoeksmateriaal te verdwijnen. Hetzelfde geldt voor officiële uitingen op sociale media als Twitter en Facebook.

Overheidswebsites

De eerste overheidswebsite kwam 20 jaar geleden in de lucht. Voor zover via openbare bronnen te traceren was de website van het Ministerie van Defensie een van de eerste overheidswebsites die eind 1996 online kwam. Een platte website toen nog, uitsluitend bedoeld voor publieksvoorlichting. Inmiddels is de website geëvolueerd tot de belangrijkste bron van overheidsinformatie en het centrale portaal van de digitale overheid. De belastingaangifte, een vergunning aanvragen, de interactieve 'misdaad in kaart' van de Nationale Politie, de laatste economische groeicijfers van het CBS, overheidswebsites bieden het allemaal. Het is belangrijke informatie waar mensen beslissingen op baseren. Tegelijkertijd is de informatie op een website ook vluchtig, de inhoud verandert dagelijks of vaker. De combinatie van cruciale en vluchtige overheidsinformatie noodzaakt het goed vastleggen en archiveren van die informatie.

Overheidswebsites en de Archiefwet

De Archiefwet 1995 is van toepassing op overheidswebsites. Een overheidswebsite is en bevat overheidsinformatie waar burgers en bedrijven rechten aan kunnen ontlenen. De website moet in 'goede, geordende en toegankelijke staat gebracht en gehouden' worden. De website en de informatie op de website moeten in onderlinge samenhang gearchiveerd worden.

Archiveren van overheidswebsites

Op een enkele uitzondering na worden de websites van de centrale overheid niet gearchiveerd. Uit het onderzoek van de Erfgoedinspectie blijkt dat niet meer dan 2% van de organisaties dit doet. Daarnaast bewaart 14% de informatie op de website in het content management systeem (CMS, het systeem waarmee de informatie op de website wordt beheerd). Er zijn verschillende oorzaken waarom de webarchivering achterblijft. Een belangrijke oorzaak is het gebrek aan kennis; ruim 60% van de organisaties van de centrale overheid geeft aan onvoldoende kennis over deze materie in huis te hebben.

Software en standaarden voor webarchivering vergen inderdaad specifieke kennis. Deze is voornamelijk binnen een relatief kleine kring van webarchiveringsdeskundigen aanwezig en niet bij de archiefvormende organisaties. Aan de andere kant zijn er al wel marktpartijen die, gebruik makend van deze software, het archiveren van websites en sociale mediaberichten aanbieden. Veel gemeenten maken van die mogelijkheid gebruik. Het is overigens niet onafhankelijk vast te stellen of met het toepassen van de genoemde software aan de archiefwettelijke eisen wordt voldaan. Hetzelfde geldt voor de bedrijven in de markt die webarchivering voor overheidsorganisaties aanbieden.

[3] In de archiefwettelijke betekenis, zoals weergegeven in de inleiding.

[4] Zie bijlage 1 voor de verantwoording van het inspectieonderzoek.

Webarchivering

Webarchivering is het overkoepelende begrip voor het archiveren van websites en sociale media. Het is vooralsnog het domein van bibliotheken en onderzoeksinstellingen die websites archiveren ten behoeve van de eigen collectie. Ook overheidswebsites worden door bibliotheken naar binnengehaald, zo heeft de Koninklijke Bibliotheek een selectie van overheidswebsites vanaf 2007. Dit is geen archivering in de archiefwettelijke betekenis, daarvoor voldoen de selectiecriteria niet en is de frequentie van het binnenhalen te laag. Deze vorm van webarchivering is dan ook niet bedoeld om aan de archiefwettelijke bepalingen of aan de vraag van de recht- en bewijszoekende burger te voldoen, maar staat ten dienste van specifieke collectievorming.

Webarchivering in de archiefwettelijke context houdt in dat de website bij een zorgvuldig vastgestelde frequentie wordt gearchiveerd en dat zowel de presentatie als de inhoud van de website in samenhang worden vastgelegd. De verantwoordelijkheid voor de webarchivering ligt primair bij de zorgdrager, zoals bepaald in artikel 1 van de Archiefwet. De website moet toegankelijk zijn gedurende de bewaartermijn die is vastgelegd in een officieel vastgestelde selectielijst. Deze bewaartermijn hangt af van het motief voor het archiveren van de website. Zo kan de website als bewijs dienen in een juridische procedure. Neem bijvoorbeeld een overheidswebsite waarop een uiterste termijn is gepubliceerd waarop een subsidieverzoek moet worden ingediend of een termijn waarbinnen een uitkering aangevraagd moet worden. In een juridisch conflict moet deze informatie reproduceerbaar kunnen zijn in de juiste samenhang met de website. De bewaartermijn zal in deze context tussen de vijf en tien jaar liggen. Een overheidswebsite kan ook cultuurhistorisch- of wetenschappelijk belang hebben en deel gaan uitmaken van de digitale collectie Nederland. Bijvoorbeeld de website van de Nieuwe Afsluitdijk, een project waarin kunst, cultuur, milieu en waterstaatkundige kunstwerken samenkomen. Een dergelijke website moet ook in de verre toekomst in al z'n geledingen geraadpleegd kunnen worden. Beeldbepalende websites als de Digitale Stad (1996) worden nu al door webarcheologen opgegraven.

Waardering en selectie

De selectielijst is een belangrijk, officieel en openbaar toegankelijk middel waarmee een overheidsorganisatie kenbaar maakt hoe de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie is geregeld. Dit geldt ook voor de website. Nog maar 12% van de rijksoverheidsorganisaties heeft de website opgenomen in de selectielijst, meestal onder een proces als 'informeren' of 'publieksvoorlichting'. De algemene tendens is dat dit toeneemt. De trend is eveneens dat de website als 'blijvend te bewaren' wordt aangemerkt. Het gevolg van deze selectiebeslissing is dat de website na twintig jaar moet worden overgebracht naar het Nationaal Archief.

Beleid

Over de functionele en technische invulling van het archiveren van websites en van uitingen op sociale media is nog veel onduidelijk. Zo is het nog onbekend wat waardering, selectie, vernietiging en overbrenging betekenen voor gearchiveerde websites. Wat moet bijvoorbeeld de frequentie zijn van het archiveren en wat de diepgang? Met de huidige methoden is een goede waardering en selectie van overheidswebsites niet mogelijk. Zo is in relatie tot de overbrenging de vraag wat er in de toekomst moet worden overgebracht; enkele belangrijke momenten of de met een vaste frequentie binnengehaalde kopie van de website. Zo'n vaste frequentie zal per type organisatie kunnen variëren. Ook zijn termijnen als 'blijvend te bewaren' of 'vernietigen na tien jaar' moeilijk hanteerbare begrippen voor een website.

Het voorafgaande tekent het ontbreken van een beleidskader en van specificaties voor het archiveren van websites en uitingen op sociale media. Hierdoor kunnen overheidsorganisaties niet goed voldoen aan de verplichting om hun website en officiële uitingen op sociale media te archiveren.

Digitaal depot

Het Nationaal Archief heeft een belangrijke positie in de webarchivering bij de centrale overheid, want overheidswebsites van cultuurhistorische betekenis zullen op termijn opgenomen moeten worden in het digitale depot. Voor de archiefvormende organisaties zullen de criteria waarop het Nationaal Archief deze over te brengen websites accepteert vooraf duidelijk moeten zijn.

Hoewel er een aantal websites als proef is opgenomen in het digitale depot, heeft het Nationaal Archief nog geen ervaring met het grootschalig binnenhalen en archiveren van websites. Samenwerking met de Koninklijke Bibliotheek, gekoppeld aan een goede taakafbakening kan dit versnellen. De Koninklijke Bibliotheek heeft tenslotte het grootste webarchief van Nederland en ruime ervaring met webarchivering. Daarnaast zijn afspraken nodig met de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) die een groot deel van de rijksoverheidswebsites beheert. Dit is urgent, want uit de inspecties van de Erfgoedinspectie blijkt dat sommige organisaties er van uitgaan dat DPC met het in beheer nemen van de website ook de archivering voor zijn rekening neemt.

Uitingen op sociale media

Het gebruik van de sociaalnetwerksites bij de centrale overheid neemt sterk toe. Inmiddels gebruikt 60% van de organisaties sociale media voor zakelijke doeleinden en zijn de sociale media voor de overheid een belangrijk communicatiekanaal geworden. Het belang van deze berichten is toegenomen en daarmee de noodzaak tot archiveren. Het zijn officiële uitingen die, net als brieven en e-mailberichten, vallen onder de werking van de Archiefwet 1995. Het daadwerkelijk archiveren van deze berichten op sociaalnetwerksites gebeurt nog nauwelijks. In de monitor van de Erfgoedinspectie geeft 13% van de organisaties aan berichten te archiveren, maar dit beperkt zich tot het opnemen van bijvoorbeeld interessante twitterberichten in het digitale archief of het terug kunnen kijken in de tijdlijn van de gebruikte media. Het archiveren van officiële, zakelijke berichten op sociale media staat bij de centrale overheid nog helemaal aan het begin.

Conclusies

- De organisaties van de centrale overheid archiveren hun websites, een enkele uitzondering daargelaten, niet of onvoldoende.
- Hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor officiële uitingen op sociale media.
- Dit leidt tot verlies van informatie en is een risico in het geval van een juridisch geschil.
- Voor de langere termijn dreigt digitale informatie met cultuurhistorisch, maatschappelijk en en/of wetenschappelijk belang te verdwijnen.
- Het ontbreekt aan een beleidskader en aan specificaties voor het archiveren van overheidswebsites en uitingen op sociale media.
- Mede daardoor hebben overheidsorganisaties onvoldoende handvatten voor het archiveren van hun websites en officiële uitingen op sociaalnetwerksites.
- Er is onvoldoende kennis over webarchivering bij de archiefvormende organisaties.
- De taakverdeling tussen Nationaal Archief, Koninklijke Bibliotheek en de Dienst Publiek en Communicatie is, voor wat betreft webarchivering, bij de archiefvormende organisaties onvoldoende duidelijk.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- Zorg voor een beleidskader voor het archiveren van overheidswebsites en het archiveren van officiële uitingen op sociale media.

- Verduidelijk hierin de begrippen waardering, selectie, vernietiging en overbrenging in relatie tot websites.

- Zorg dat het beleidskader bij de zorgdrager wordt geïmplementeerd.

- Zorg ervoor dat het Nationaal Archief en de Koninklijke Bibliotheek afspraken maken en afstemmen over webarchivering, zodat voor de zorgdrager duidelijk wordt wie wat doet. Betrek de Dienst Publiek en Communicatie bij deze afstemming.

Aanbevelingen aan de zorgdragers

- Neem de website, in samenhang met de informatie die op die website wordt gepresenteerd, herkenbaar, met een bewaartermijn, op in de selectielijst.

- Neem officiële, zakelijke uitingen op sociale media met een bewaartermijn op in de selectielijst.

- Archiveer de website en de informatie op de website in onderlinge samenhang overeenkomstig de vastgestelde bewaartermijn.

- Archiveer officiële berichten op sociale media overeenkomstig de vastgestelde bewaartermijn.

2

Aspecten van webarchivering

De informatie op een overheidswebsite moet betrouwbaar, correct, actueel en begrijpelijk zijn. Burgers en bedrijven kunnen rechten ontlenen aan de informatie op een website. Overheidswebsites moeten dan ook zorgvuldig en met een goed afgewogen frequentie gearchiveerd worden. De wettelijke basis voor het archiveren van overheidswebsites is primair de Archiefwet 1995, maar daarnaast hebben webarchieven ook te maken met het auteursrecht en jurisprudentie.

Websites en de Archiefwet 1995

In artikel 1 van de Archiefwet 1995 is vastgelegd dat "bescheiden ongeacht hun vorm, door overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten", archiefbescheiden zijn. Websites van de overheid en uitingen gedaan op sociale media vallen onder deze definitie en daarmee onder artikel 3 van de Archiefwet, waarin is bepaald dat archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat gebracht en gehouden moeten worden.[5] Dit betekent dat archiefvormende overheidsorganisaties hun website(s) voor een vastgestelde termijn duurzaam toegankelijk moeten bewaren. De Archiefwet is een verplichte richtlijn voor rijksoverheidswebsites.[6]

Webarchivering op grond van de Archiefwet heeft een aantal kenmerken:

- Gelet op artikel 1, lid d van de Archiefwet, is de zorgdrager verantwoordelijk voor het in toegankelijk staat brengen en houden van het eigen webarchief.
- De informatie op de website moet in samenhang met de website zoals die zich presenteert in de browser worden gearchiveerd.
- De bewaartermijn(en) moet(en) zijn vastgelegd in een officiële en vastgestelde selectielijst.
- Het selectiebeleid dient bedrijfsvoerings- en juridische belangen en het cultuurhistorische belang.
- Het als toekomstig erfgoed aangemerkte deel van het webarchief moet op termijn worden overgebracht naar een digitaal depot van een rijksarchief.
- De overige delen moeten conform de bewaartermijnen worden vernietigd.

De website als bewijs in juridische procedures

Elke overheidswebsite bevat unieke informatie, naast voorlichting ook aankondigingen, bekendmakingen, termijnen enzovoorts. Gebruikers moeten er vanuit kunnen gaan dat deze informatie betrouwbaar is. In een rechtszaak, bij een beroep of bezwaar bijvoorbeeld, kan informatie op de website als bewijsmiddel aangevoerd worden. Niet alle overheidsorganisaties zijn zich hiervan bewust. Uitvoerende organisaties die via de website contact hebben met burgers en bedrijven, zoals de SVB, UWV of DUO, gaan er doorgaans wel vanuit dat de informatie van de website bij een eventuele rechtszaak reproduceerbaar moet zijn.

In enkele recente rechterlijke uitspraken over het onjuist of onvolledig verstrekken van informatie door de overheid speelt de website een rol. Bijvoorbeeld bij het arrest Fabricon/Staat, waar op de website van het Agentschap SZW de onjuiste mededeling was gedaan dat

[5] In 2003 is onderzocht of een overheidswebsite onder de werking van de Archiefwet valt, zie het onderzoeksrapport Blijvend beschikbaar. Bij brief van 3 april 2006 heeft de Algemeen Rijksarchivaris dit nog eens bevestigd. In publicaties op het gebied van digitale archivering en recht wordt dit algemeen gedeeld, Zie onder andere: Bestuursrecht, e-mail en internet, Mr. dr. A.M. Klingenberg, 2011 en de onderzoeken naar de archiveringspraktijk van websites en sociale media bij provincies in 2014 en later gemeenten in 2016 door dr. M.H. Paapst e.a.

[6] http://www.communicatierijk.nl/vakkennis/r/rijkswebsites-verplichte-richtlijnen/inhoud/archiefwet.

het subsidieloket ESF-3 per onmiddellijke ingang was gesloten.[7] Of de zaak met betrekking tot de toekenning van studiefinanciering, waarbij de website van DUO tegenstrijdige informatie bevatte.[8] In dit geval werden printscreens als bewijsmateriaal opgevoerd.

Een disclaimer waarin de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de website wordt afgewend is juridisch niet altijd houdbaar. Mede om die reden is de overheid de afgelopen jaren overgegaan naar proclaimers waarin de nadruk ligt op het duidelijk maken aan welke normen over actualiteit, volledigheid en betrouwbaarheid de informatie op de website voldoet.

Het auteursrecht en de Wbp

Voor gearchiveerde websites geldt het auteursrecht.[9] Het auteursrecht is niet alleen van toepassing op de teksten en het audiovisueel materiaal, maar ook op het ontwerp van de website. Voor een overheidsorganisatie die de eigen website archiveert is het auteursrecht van minder belang, want de auteursrechten berusten meestal bij de overheidsorganisatie zelf als opdrachtgever.[10] Veel overheidsorganisaties die hun website archiveren, maken de gearchiveerde website dan ook direct voor het publiek toegankelijk via het internet. Soms actief, via een link op de actuele site of via de sitemap, maar meestal passief en alleen benaderbaar via de website van de archiverende externe partij. De meeste gemeenten doen dit, maar bijvoorbeeld ook het Commissariaat voor de Media. Het blijft echter een punt van aandacht dat ook de website van een overheidsorganisatie, zonder dat men zich dat realiseert, onderdelen kan bevatten waar auteursrecht op rust van andere rechthebbenden.

Naast het auteursrecht is ook de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing op een webarchief. De Wbp stelt regels aan de verwerking van persoonsgegevens en bij het archiveren van de website zullen onwillekeurig ook persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. Bij het archiveren van de website moet er rekening mee worden gehouden of de verwerking binnen de kaders van de Wbp valt.

Webrichtlijnen

Webrichtlijnen is een verzamelbegrip voor regels en richtlijnen die vooral tot doel hebben de toegankelijkheid van de website zo optimaal mogelijk te maken, zowel in technisch opzicht als vanuit het oogpunt van de gebruiker. Dit houdt in dat de website goed toegankelijk moet zijn voor alle bezoekers, ook voor mensen met een beperking. De website moet ook met

[7] ECLI:NL:HR:2012:BV5552.
[8] ECLI:NL:CRVB:2015:929
[9] Vastgelegd in de Auteurswet.
[10] Besluit vaststelling Algemene Rijksvoorwaarden bij IT-overeenkomsten, artikel 24.

verschillende hardware en software goed benaderbaar zijn. Aan de basis staan de *Web Content Accessibility Guidelines*[11] die zijn overgenomen in de *Nederlandse webrichtlijnen*.[12] Organisaties van de Rijksoverheid zijn verplicht om aan deze richtlijnen te voldoen.[13]

In 2006 is een advies uitgebracht waarin in duidelijke specificaties is aangegeven waar het ontwerp van een website aan moet voldoen om deze naderhand te kunnen archiveren.[14] Maar deze specificaties zijn uiteindelijk niet in de *Nederlandse webrichtlijnen* terecht gekomen. In het *Toepassingskader webrichtlijnen*[15], waarin de richtlijnen voor toegankelijke websites zijn uitgewerkt, staat weer wel vermeld dat de Archiefwet van toepassing is. De Archiefwet is eveneens als verplichte richtlijn opgenomen in door de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) beheerde richtlijnen voor rijkswebsites.[16] Maar deze richtlijn is niet met verdere criteria en specificaties uitgewerkt. DPC is een agentschap van het Ministerie van Algemene Zaken en houdt onder andere bij in hoeverre de rijksoverheidswebsites voldoen aan de webrichtlijnen.[17]

Webarchivering in de archiefwettelijke context

Webarchivering in de archiefwettelijke context houdt in dat de set webpagina's die samen een website vormen in onderlinge samenhang binnengehaald en gearchiveerd wordt, waarbij de archivering erop is gericht de website zoals die zich presenteert in de browser en alle bestanden in het desbetreffende webadres te archiveren. De website moet bij iedere belangrijke wijziging worden gearchiveerd. Ook moet de website volgens de in een selectielijst vastgestelde bewaartermijn duurzaam toegankelijk worden bewaard.

Achterliggende bronnen die via de website kunnen worden geraadpleegd vallen niet onder het archiveren van de website. Voorbeelden zijn een database, zoals een register, of een document zoals een brochure, jaarverslag of informatieblad, dat al in het archief wordt bewaard. Hetzelfde geldt voor ingevulde webformulieren en e-mailberichten die via de website binnenkomen. Deze informatieobjecten vallen natuurlijk wel onder de werking van de Archiefwet, maar worden in specifieke applicaties verwerkt en gearchiveerd dan wel in het document management systeem opgenomen.

Voor het beheren van een website wordt (meestal) gebruik gemaakt van een *Content Management Systeem* (*CMS*). De op de website gepubliceerde informatie wordt in de

[11] Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0, W3C 2008.
[12] Webrichtlijnen versie 2.0, 01-07-2011.
[13] Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites, 7 juli 2006/Nr. 2006-0000231475.
[14] Richtlijnen voor Websites, drs. H.A. Hokke, P.J. Horsman MSc, eindrapport, Archiefschool februari 2006.
[15] Toegankelijkheid voor iedereen. Een handreiking voor succesvolle toepassing voor de Webrichtlijnen versie 2, versie 0.7, 2013.
[16] https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/r/rijkswebsites-verplichte-richtlijnen/inhoud/archiefwet.
[17] https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/r/rijkswebsites-verplichte-richtlijnen/inhoud/websiteregister.

database van dit *CMS* opgeslagen. In veel van deze systemen is het mogelijk informatie te 'archiveren'. In werkelijkheid betekent dit, dat met het aanvinken van deze optie de informatie bij wijziging niet wordt overschreven. Het *CMS* is echter geen archiefsysteem; de informatie wordt niet bewaard in samenhang met de website zoals die zich in de browser presenteert. Ook kunnen er geen bewaartermijnen aan de bestanden worden gekoppeld en is verantwoorde vernietiging niet mogelijk. In jargon; het *CMS* heeft geen record keeping functionaliteit.

Software en standaards

Er zijn verschillende manieren om de website te archiveren. Voor het binnenhalen en archiveren van websites wordt meestal speciale software gebruikt zoals *Heritrix* en *Wget*. Met deze software worden alle links binnen een website gevolgd (crawlen), wordt een kopie van de website gemaakt, binnengehaald (harvesten) en gearchiveerd. De meest gebruikte software voor het archiveren van websites, zowel in Nederland als het buitenland is *Heritrix*, ontwikkeld door de organisatie achter de *Way Back Machine* van het *Internet Archive*.[18] In aanvulling op *Heritrix* ontwikkelen instellingen die aan webarchivering doen eigen tools voor specifiek gebruik, bijvoorbeeld voor het archiveren van audiovisueel materiaal. Maar ook emulatietools, die het mogelijk maken de gearchiveerde website in verschillende, ook verouderde, browsers te tonen. De open standaard voor het archiveren van websites is het *WARC* (Web ARChive) bestandsformaat, waarin verschillende digitale bronnen samengevoegd kunnen worden in één archiefbestand om samen met relevante metadata bewaard te worden.

Deze technieken zijn open source en algemeen beschikbaar, maar niet eenvoudig toepasbaar en buiten de kring van direct betrokkenen in de wereld van de webarchivering, vooral bibliotheken, wetenschappelijke instellingen en gespecialiseerde bedrijven, niet erg bekend.

[18] https://archive.org/

Cultuurhistorisch erfgoed? De website van De Nieuwe Afsluitdijk

3

Webarchivering bij de centrale overheid

De website is niet meer weg te denken in de communicatie tussen overheid en burgers en bedrijven. In 20 jaar tijd heeft de website zich ontwikkeld van digitaal visitekaartje tot interactief portaal in de digitale dienstverlening. Archiefvormende overheidsorganisaties moeten hun website(s) voor een vastgestelde termijn duurzaam toegankelijk bewaren.
Om verschillende redenen blijft het daadwerkelijk archiveren van de websites sterk achter. Gezien het belang van de website als onderdeel van de digitale overheid is dat een opvallend gegeven.

Hoe staat het ervoor

In de monitor 2015-2016 van de Erfgoedinspectie zegt 33% van de organisaties van de centrale overheid dat zij de website (of de achterliggende informatie) archiveren.[19] Vijf organisaties (2%) waaronder de Algemene Rekenkamer, TU Delft en de Tweede Kamer archiveren de website met een bepaalde, afgewogen frequentie. Nog eens 14% van de organisaties bewaart de informatie van de website in het content management systeem (*CMS*). Dit zijn vooral uitvoerende organisaties die via de website contact hebben met burgers of ondernemingen en die ervan uitgaan dat aan de informatie op de website rechten kunnen worden ontleend. Andere antwoorden van organisaties die aangeven de website te archiveren (19%): We archiveren door;

- onderliggend bronmateriaal in een document management systeem te bewaren;
- de oude website na migratie veilig te stellen;
- de informatie op een gegevensdrager op DVD te bewaren;
- het binnenhalen van de website door de Koninklijke Bibliotheek of het *Internet Archive*.

Hoewel er hierbij een deel van de informatie wordt bewaard is dit geen webarchivering waarbij aan de archiefwettelijke bepalingen wordt voldaan. Dit geldt eveneens voor het bewaren van informatie in het *CMS*. De eerder genoemde vijf archiefvormers die hun website archiveren maken op één uitzondering na gebruik van de diensten van een externe partij.

Organisaties voeren verschillende argumenten aan waarom de website niet wordt gearchiveerd, zoals dat de website geen unieke content bevat en/of dat de onderliggende documenten al worden gearchiveerd. Ook zijn er organisaties die er niet van overtuigd zijn dat de website onder de Archiefwet valt. Ingewikkeld wordt het ook als een aantal organisaties samen een website hebben, waarbij er geen afspraken zijn gemaakt over de verantwoordelijkheid voor het archiveren. Tot slot blijken organisaties niet goed te weten hoe de webarchivering aan te pakken of welke technieken en mogelijkheden van uitbesteden voor handen zijn; 60% geeft aan onvoldoende kennis in huis te hebben.

Dit is misschien mede verklaarbaar uit het feit dat de website het exclusieve domein is van de afdelingen communicatie en voorlichting. De look en feel, de inhoud en de boodschap van de website staan voorop en het eventueel bewaren van de informatie op de website is vooral juridisch gemotiveerd. Organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor het informatiemanagement en de digitale archivering zijn nauwelijks bij de website betrokken. Zelfs bij de organisaties die hun website archiveren is het de communicatieafdeling die de contracten met de archiverende externe partij afsluit en beheert.

[19] Tenzij anders vermeld, zijn alle cijfers afkomstig uit de monitor Erfgoedinspectie 2015-16.

Waardering, selectie en overbrenging

Op grond van de Archiefwet 1995 is een overheidsorganisatie verplicht om een selectielijst te laten vaststellen waarin aan categorieën van archiefbescheiden een bewaartermijn is gekoppeld (Archiefbesluit artikel 5). Dit geldt ook voor de website, die met bewaartermijn expliciet, als onderdeel van een werkproces, in de selectielijst terug te vinden moet zijn. Deze termijn kan variëren van heel kort tot blijvend te bewaren. Met de bewaartermijn wordt vastgelegd of de website geheel of deels voor blijvende bewaring in aanmerking komt of wanneer bepaalde informatie op de website vernietigd moet worden. De website moet gedurende de vastgestelde termijn in duurzaam toegankelijke staat worden gehouden en er moet een voorziening zijn getroffen om de informatie te verwijderen nadat de bewaartermijn is verstreken. Ten slotte moet er vooraf rekening gehouden worden met overbrenging.

Het feit dat een organisatie de website met een bewaartermijn heeft opgenomen in de selectielijst is een belangrijke aanwijzing dat de organisatie de website archiveert (of van plan is die te archiveren). Begin 2016 heeft 12% van de archiefvormers een bewaartermijn vastgesteld voor de website en die termijn opgenomen in de selectielijst, over het algemeen als onderdeel van een proces als 'informeren' of 'publieksvoorlichting'. Sommige, maar niet alle, departementen nemen de website op in de nieuwe generieke selectielijsten die momenteel ontwikkeld worden.[20]

Op basis van de bewaartermijn in de selectielijst moet er selectie plaatsvinden op de informatie op de website, of op de website zelf. Informatie waarvan de bewaartermijn verstreken is moet worden vernietigd. Websites die als blijvend te bewaren zijn aangemerkt hebben maatschappelijke-, cultuurhistorische- of wetenschappelijke waarde en moeten na een periode van twintig jaar worden overgebracht naar het gemeenschappelijke digitale depot van het Nationaal Archief en de Regionaal Historische Centra (RHC). Van de 32 organisaties die de website in de selectielijst hebben opgenomen, heeft 84% de website als blijvend te bewaren aangemerkt.

Over de praktische implicaties van deze selectiebeslissing geven de selectielijsten geen uitsluitsel. Noch over de frequentie van het archiveren, dagelijks, maandelijks of bij iedere wijziging, noch over wat er in de toekomst overgebracht gaat worden. De twee selectiemethodieken, de al langer bestaande PIVOT-methode en de nieuwe methodiek voor waardering en selectie, bieden niet de mogelijkheid dit soort nuances aan te brengen.

Het is de vraag of concepten als 'overbrenging' en 'vernietiging' voor wat betreft een website houdbaar zijn. Een volgens archiefwettelijke principes gearchiveerde website wordt volgens

[20] Selectielijsten op basis van het Generiek Waarderingsmodel Rijksoverheid. De selectielijsten van Defensie, Financiën, SZW en Buitenlandse Zaken zijn vastgesteld, SZW en Financien hebben de website in de selectielijst als 'blijvend te bewaren' opgenomen. In de selectielijsten Defensie en BZ is de website niet herkenbaar opgenomen.

een vastgestelde frequentie binnengehaald, bijvoorbeeld dagelijks of na iedere wijziging. Bij overbrenging is deze frequentie misschien niet zinvol en moet aan een andere, lagere frequentie gedacht worden.

Nationaal Archief, Koninklijke Bibliotheek en DPC

Er zijn drie organisaties die een belangrijke taak hebben in het archiveren van overheidswebsites. De Koninklijke Bibliotheek (KB), de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) en het Nationaal Archief (NA). Het Nationaal Archief heeft in de archivering van overheidswebsites een taak in zowel het *doen*, het opnemen van websites in het digitale depot, als in het *denken*, het opstellen van een beleidskader voor webarchivering bij de overheid.

Het Nationaal Archief beheert het e-Depot dat onderdeel is van de gemeenschappelijke digitale infrastructuur van het Nationaal Archief en de Regionaal Historische Centra (RHC's). Volgens de huidige archiefwettelijke regels zullen overheidswebsites die cultuurhistorische waarde bezitten na een termijn van twintig jaar worden overgebracht naar het Nationaal Archief en worden opgenomen in dit digitale depot. Het binnenhalen, archiveren en voor het publiek toegankelijk maken van websites is nog geen dagelijkse praktijk bij het Nationaal Archief. Er wordt echter al wel op geanticipeerd en begin 2016 heeft het Nationaal Archief een aantal websites als proef opgenomen in het e-Depot, zowel werkende websites met behulp van *Heritrix*, als een website die niet langer online was.[21] Maar van het grootschalig binnenhalen van websites is nog geen sprake. Toch gaat de tijd dringen nu steeds meer rijksoverheidsorganisaties de website aanmerken als blijvend te bewaren.

De Dienst Publiek en Communicatie (DPC) beheert ongeveer 145 websites van de Rijksoverheid en is verantwoordelijk voor Rijksoverheid.nl, de gezamenlijke website van de elf ministeries. DPC is ook beheerder van de richtlijnen waar rijkswebsites aan moeten voldoen, waaronder de verplichte richtlijn de Archiefwet. Vanuit de verantwoordelijkheid als beheerder van de richtlijnen heeft DPC al enige tijd contact met het Nationaal Archief om tot afspraken te komen over de richtlijn die verplicht tot archiveren. Tot nu toe heeft dit geen resultaat opgeleverd. Dit is een urgent probleem omdat sommige organisaties die de website bij DPC hebben ondergebracht (of gaan onderbrengen) ervan uitgaan dat de archivering van de website daarmee geregeld is.

De Koninklijke Bibliotheek archiveert vanuit de eigen taakopvatting en voor de eigen collectievorming websites, waaronder overheidswebsites. Dit is geen webarchivering in de archiefwettelijke betekenis, maar de KB heeft bijvoorbeeld wel de websites van de

[21] Ervaringen met website-archivering in het Nationaal Archief, 8 april 2016.

product- en bedrijfschappen veiliggesteld toen die bij de opheffing dreigden te verdwijnen. Ook wordt Rijksoverheid.nl op gezette tijden binnengehaald en worden websites, dus ook overheidswebsites, gearchiveerd op het moment dat wordt overgegaan op een nieuw platform en een website sterk verandert. De Koninklijke Bibliotheek bezit veel expertise op het gebied van webarchivering en archiveert, zoals gezegd, sommige overheidswebsites.

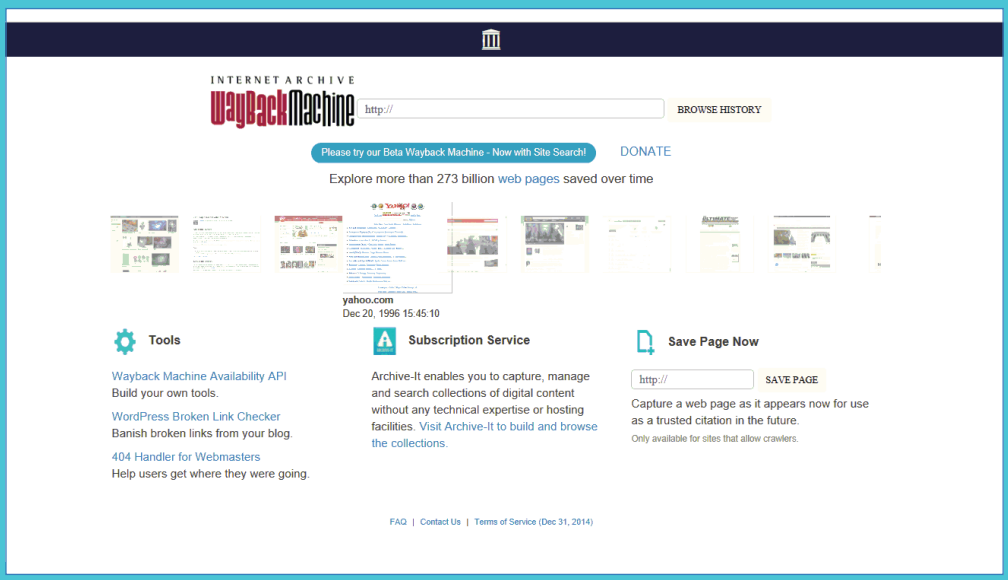
Beleid

Het ontbreekt aan een beleidskader voor webarchivering bij de Rijksoverheid. De archiefvormende overheidsorganisaties hebben daar last van en weten niet goed wat te doen. Er is behoefte aan een nadere invulling van de eerder genoemde verplichte webrichtlijn voor archivering. Deze webrichtlijn moet concreet en voor de zorgdrager werkbaar zijn. Het moet daarbij voor de zorgdrager duidelijk zijn wat de drie genoemde organisaties NA, KB en DPC op het gebied van webarchivering doen. Nu gaan organisaties er soms van uit dat de archivering geregeld is door de website onder te brengen bij DPC of dat de website is gearchiveerd met het binnenhalen door de Koninklijke Bibliotheek.

Daarnaast is er nog een aantal vraagstukken dat opgelost moet worden. Bijvoorbeeld of overbrenging na twintig jaar een werkbaar concept is voor een website. In plaats van overbrenging na twintig jaar zouden websites met cultuurhistorisch belang ook eerder door het Nationaal Archief in het e-Depot kunnen worden opgenomen. Verder verdient de aanpak van waardering en selectie aandacht. De huidige methoden zijn onvoldoende geschikt voor een goede nuancering bij het waarderen van websites; bijvoorbeeld voor wat betreft frequentie en diepgang.

In 2012 heeft het Nationaal Archief een voorzet gedaan voor een Beleidskader webarchivering rijksoverheidswebsites waarin de aanbeveling werd gedaan om te onderzoeken welke diensten ingericht kunnen worden voor het archiveren van rijksoverheidswebsites, met als voorbeeld het model van de UK National Archives.[22] Dit beleidskader is uiteindelijk niet vastgesteld.

[22] Beleidskader webarchivering rijksoverheidswebsites. Nationaal Archief, concept, 2012, voor de Subcommissie Generieke Informatievoorziening.



WayBackMachine, 273 miljard gearchiveerde webpagina's

4

Websites bij de centrale overheid

Voor zover te traceren kwamen de eerste websites van de Rijksoverheid in 1996 online. Deze vroege websites zijn soms alleen nog maar terug te vinden via de Wayback Machine van het Internet Archive. Voor wat betreft de departementen is de eerste site die in het Internet Archive is terug te vinden, die van het ministerie van Defensie op 20 december 1996, aangekondigd als een proefproject van de directie Voorlichting.[23]

Ontwikkeling

De vroege overheidswebsites hadden het karakter van een digitaal uithangbord; statische websites met eenrichtingsverkeer van organisatie naar burger en bedrijf. Maar de ontwikkelingen gingen snel. Al in 1997 deed het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan crisismanagement door via de website het dossier met betrekking tot de toen heersende varkenspestuitbraak met overzichten van vervoersverboden en uitbraken bij bedrijven, op de website te plaatsen. In 2016 staan er ruim 1000 rijksoverheidswebsites geregistreerd in het websiteregister van de Rijksoverheid.[24] In de afgelopen twintig jaar zijn de overheidswebsites geëvolueerd tot het digitale portaal waarmee toegang wordt geboden tot alle denkbare overheidsinformatie en waarmee burgers en bedrijven met de overheid kunnen communiceren en transacties verrichten. Veel organisaties, met name uitvoerende organisaties, zijn bezig de website(s) te saneren en te vernieuwen en daarmee nog beter geschikt te maken voor de digitale overheid. Het kabinetsstandpunt dat uiterlijk in 2017 alle dienstverlening van de overheid digitaal moet kunnen worden aangeboden heeft aan deze ontwikkeling een flinke impuls gegeven.

Het beleid van de Rijksoverheid is om het aantal websites te beperken en bestaande websites te saneren. Een voorbeeld van de grote getallen is het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waar de 240 websites van Postenweb - de websites van de 150 posten en ambassades - in 2016 worden teruggebracht naar twee nieuwe websites. Verder moet, voor wat betreft nieuwe websites, informatie zoveel mogelijk op een bestaande website ondergebracht worden en als toch een nieuwe website nodig blijkt, moet deze als het even kan op een bestaand Platform ondergebracht worden. De eerder genoemde Dienst Publiek en Communicatie (DPC) heeft een belangrijke rol in de invulling van dit beleid.

Gebruik

Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van overheidswebsites, om informatie te zoeken, maar ook documenten te downloaden en terug te sturen. In 2015 gebruikte iets meer dan 62% van de Nederlanders een overheidswebsite.[25] Het kan bijna niet anders dan dat dit aandeel de komende jaren fors toeneemt, nu steeds meer transacties met de overheid digitaal via de website kunnen worden afgehandeld. De niet-digitale kanalen zullen nog wel een tijd beschikbaar blijven, hoewel sommige overheidsorganisaties proberen dit te ontmoedigen. De Belastingdienst ging hierin in 2016 het verst toen het aankondigde dat de blauwe envelop

[23] http://web.archive.org/web/19961220072753/http://www.mindef.nl/

[24] https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/r/rijkswebsites-verplichte-richtlijnen/inhoud/websiteregister.

[25] Personen van 12 jaar en ouder. Gebruik van overheidswebsites 2015, ICT, kennis en economie 2016, Centraal Bureau voor de Statistiek 2016.

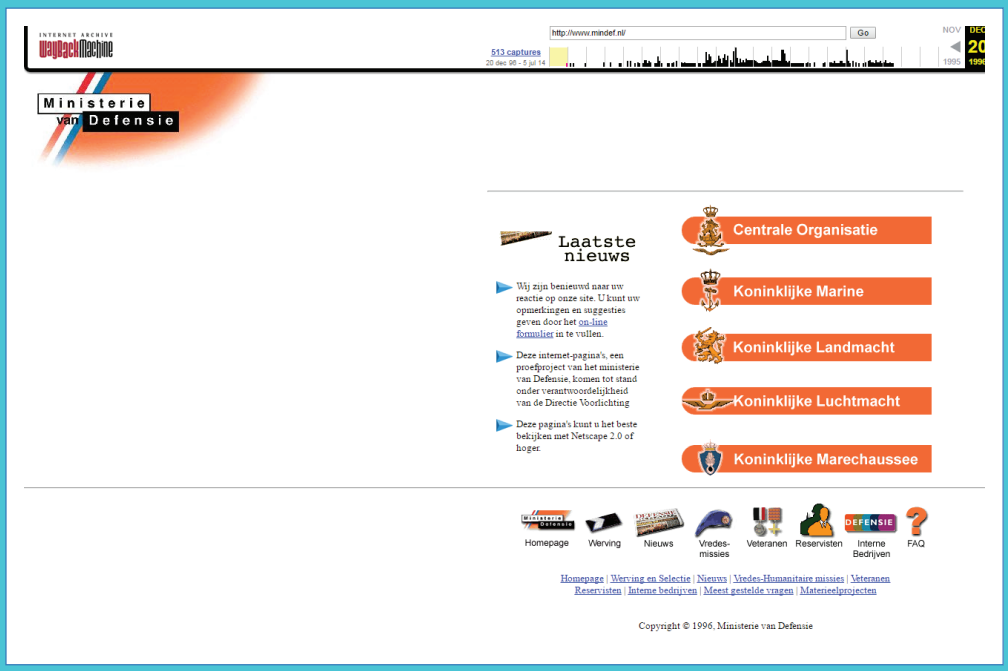
zou verdwijnen. Vooral de nationale Ombudsman maakt zich er sterk voor dat mogelijkheden als papier en telefoon blijven bestaan voor mensen die digitaal niet vaardig genoeg zijn of die niet digitaal willen gaan.[26]

Monitoring en webcare

Bijna zonder uitzondering monitoren overheidsorganisaties het bezoek en gebruik van de eigen website. Daarnaast gaan ook steeds meer organisaties over op webmonitoring en webcare. Ze volgen berichten over de organisatie op andere websites en op sociale media, reageren op berichten en beantwoorden vragen. Doel is onder andere het verbeteren van de dienstverlening via sociale media.[27] Zowel bij het monitoren van de eigen website als bij webmonitoring en webcare ontstaat informatie die wordt vastgelegd in, meest digitale, rapportages met data en analyses. Deze rapportages zijn archiefbescheiden en vallen onder de werking van de Archiefwet. Strikt genomen is dit geen webarchivering, maar betreft het wel archiefbescheiden voortkomend uit het gebruik van de website en sociale media. Uit inspecties van de Erfgoedinspectie blijkt dat het archiveren van deze categorie van archiefbescheiden niet gebeurt. Wel worden de rapporten soms gedurende een periode bewaard en zijn er afspraken over het bewaren van informatie in een database of *CRM*. Maar van bewaartermijnen in een selectielijst is nog geen sprake.

[26] Zie bijvoorbeeld de aanbevelingen in het rapport De burger gaat digitaal uit 2013 en de aanbevelingen aan de Belastingdienst uit het onderzoek Het verdwijnen van de blauwe envelop uit 2016.

[27] Zie: Webcare doe je zo! Een stappenplan voor de overheid. EZ Programma Digitale Dienstverlening, 2011.



Website van het ministerie van Defensie in 1996. Bron: Internet Archive WayBackMachine

5

Sociale media

De sociaalnetwerksites Twitter en Facebook bestaan tien jaar. Recenter is het gebruik van deze media door overheidsorganisaties. De laatste jaren neemt dit gebruik echter sterk toe en wordt het gebruik professioneler en zakelijker. Tegelijkertijd is het ook een relatief nieuwe vorm van communicatie die zich in een juridisch grijs gebied bevindt en waarbij de overheid een platform gebruikt dat in commerciële handen is. De Archiefwet 1995 is van toepassing op het officiële berichtenverkeer op sociaalnetwerksites, maar aan daadwerkelijke archivering wordt door de rijksoverheidsorganisaties nog nauwelijks gedaan.

Gebruik van sociale media

Bijna 60% (170) van de organisaties van de centrale overheid gebruikt Twitter en/of Facebook in het contact met de buitenwereld. Naast deze twee media komen ook YouTube, Pinterest en LinkedIn vaak voor. Het gebruik van YouTube en Pinterest is voornamelijk voorlichtend, terwijl de profielen van overheidsorganisaties op LinkedIn zijn gericht op de arbeidsmarkt. Bij Twitter en Facebook is een verschuiving zichtbaar van voorlichting naar het gebruik voor andere doelen; voor interactieve communicatie met de buitenwereld, voor dienstverlening en webcare of voor het afgeven van een 'alert', bijvoorbeeld in het geval van crisis. De laatste tijd wordt ook WhatsApp, al dan niet bewust, voor formeel berichtenverkeer gebruikt.

Hoewel ondoordachte Twitter- of Facebookberichten door of in naam van de overheid nog af en toe de pers halen, is het gebruik van sociale media bij overheidsorganisaties de afgelopen jaren beter gereguleerd. Veel organisaties hebben een sociale media strategie en/of gedragsregels vastgesteld, waarin is beschreven wat kan en mag en wat de doelen zijn van de communicatie via sociale media. Het archiveren van officiële uitingen op sociale media maakt echter geen onderdeel uit van deze strategieën of gedragsregels.

Het archiveren van sociale media

De berichtgeving via sociale media is overheidsinformatie voortkomend uit en gebonden aan de werkprocessen van overheidsorganisaties. Een overheidsorganisatie moet zich ook kunnen verantwoorden over de uitingen die zij op sociale media doet. Deze berichten vallen dan ook onder de werking van de Archiefwet 1995. In antwoord op vragen uit de Tweede Kamer heeft de Minister van BZK indirect nog eens bevestigd dat de berichtgeving op sociale media gearchiveerd moet worden.[28]

Het archiveren van uitingen op sociale media gebeurt echter nauwelijks. Ook in de selectielijsten komen deze berichten niet expliciet aan de orde. Het blijkt een nieuw thema voor de meeste organisaties. Volgens de uitkomsten van de monitor van de Erfgoedinspectie bewaart 13% van de archiefvormers op de een of andere manier uitingen op sociale media. De organisaties gebruiken daar uiteenlopende methoden voor. Sommige organisaties nemen interessante tweets op in het document management systeem, anderen zien het bewaren van de analyses van het berichtenverkeer als archivering. Ook wordt het bewaren van de berichten door Twitter of Facebook beschouwd als archiveren; de berichten zijn dan terug te zien in de tijdlijn van deze media. In al deze voorbeelden wordt informatie tijdelijk bewaard, maar is er geen sprake van archivering. Alleen het opnemen van bepaalde tweets in het *DMS* komt daarbij in de buurt. Berichten op sociale media en bevinden zich in het publieke domein en de overheid heeft maar zeer beperkt zeggenschap over de eigen geplaatste berichten. De

[28] Brief van 20 juni 2016 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

sociale media hebben geen archiveringsfunctie, maar de berichten worden opgeslagen op de servers van een bedrijf in het buitenland en zijn zichtbaar in de tijdlijn. Verwijderen is mogelijk, maar vernietigen niet, het bericht kan al lang zijn overgenomen.

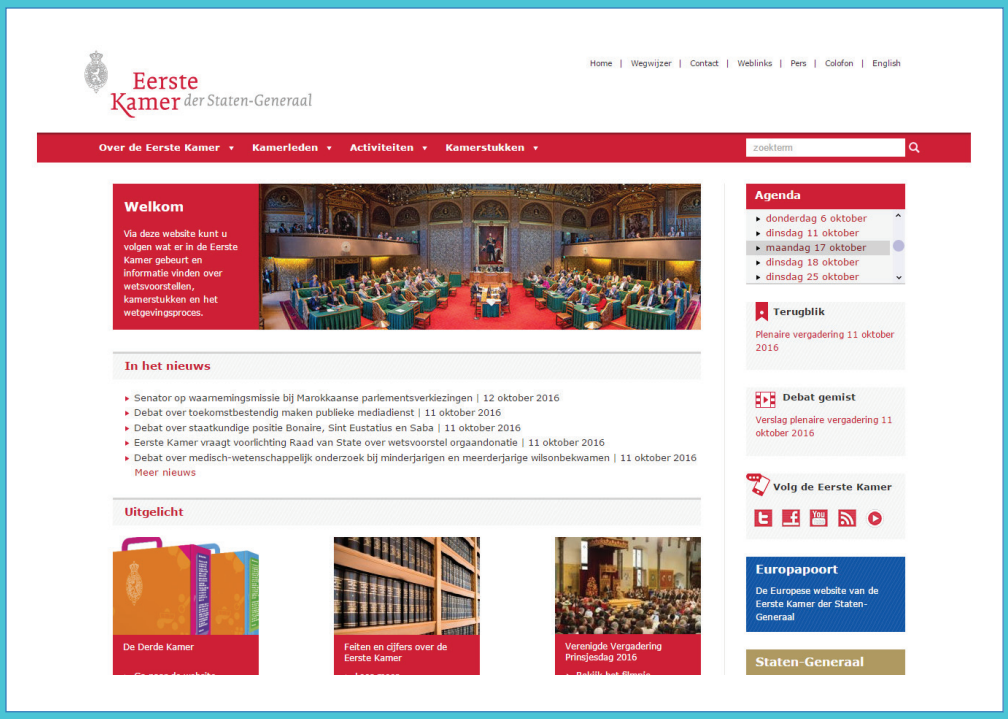
Een veel gehoord argument om de Archiefwet niet toe te passen is dat uitingen op sociale media niet gearchiveerd kunnen worden. Er zijn echter open source oplossingen voorhanden, dezelfde als voor webarchivering en ook marktpartijen bieden het archiveren van sociale media aan.

Waardering en selectie

Dat de uitingen op sociale media conform de Archiefwet behandeld moeten worden, houdt niet automatisch in dat ze voor eeuwig bewaard moeten blijven en moeten worden overgebracht naar een rijksarchief. Een zorgdrager moet in overleg met het Nationaal Archief de bewaartermijn bepalen en opnemen in een selectielijst. Dit gebeurt tot nu toe nauwelijks. Slechts tien van de archiefvormers die gebruik maken sociale media, hebben een bewaartermijn aan deze berichten gekoppeld. Twee van deze tien archiveren deze berichten ook daadwerkelijk. Zes organisaties hebben vastgesteld dat het hier naar een rijksarchief over te brengen materiaal betreft.

Beleid

Net als voor overheidswebsites ontbreekt het aan beleid voor het archiveren van berichten van de overheid op sociale media. Overheidsorganisatie weten zich niet goed raad met deze uitingen en gaan er nog vaak vanuit dat deze uitingen niet onder de werking van de Archiefwet vallen, of in ieder geval dat archivering niet mogelijk is. Ook hier is in het verlengde webarchivering een beleidskader voor het archiveren van zakelijke dan wel officiële uitingen op sociale media nodig.



Website in combinatie met sociale media. Website van de Eerste Kamer

6

Webarchivering buiten de centrale overheid

Het web in Nederland bestaat volgend jaar een kwart eeuw. De eerste website van Nederland, tegelijkertijd de derde ter wereld, was van het Nationaal instituut voor subatomaire fysica (NIKHEF). Deze website kwam in februari 1992 in de lucht, de eerste reguliere Nederlandse websites ontstonden kort daarop vanaf 1994. Om een indicatie te geven van de groei sindsdien; in juni 2016 staan er ruim 5,5 miljoen NL-domeinnamen geregistreerd.[29] Het web is in 25 jaar tijd een digitale afspiegeling van de maatschappij geworden. Een aantal instellingen is zich hiervan bewust en is begonnen met het archiveren van websites vanuit de vorming van een specifieke collectie. Ook gemeenten en provincies zijn de afgelopen jaren hun websites gaan archiveren, maar dan vooral vanuit de bewijsrechtelijke en archiefwettelijke invalshoek.

Webarchieven

Zowel in Nederland als het buitenland zijn bibliotheken, musea en archief- en wetenschappelijke instellingen de afgelopen jaren begonnen met het archiveren van websites voor de vorming van een eigen, specifieke collectie. Deze instellingen werken op basis van een acquisitie- en selectiebeleid waarin is vastgelegd welke websites worden gearchiveerd en wat de frequentie is van het binnenhalen. Zo halen nationale bibliotheken meestal een zo groot mogelijke selectie van het eigen landendomein binnen, proberen regionale bibliotheken of archieven in een selectie van websites een tijdsbeeld van een streek vast te leggen en leggen onderzoekinstellingen een thematische collectie aan. De frequentie van het archiveren kan variëren van enkele malen per dag tot jaarlijks of zelfs eenmalig.

De webarchieven in Nederland zijn meest losstaande initiatieven met als doel het vormen, veiligstellen en toegankelijk houden van een specifieke collectie. Een voorbeeld is het webarchief Groningen dat door het Regionaal Historisch Centrum Groninger Archieven vanaf is opgezet. Doel is een representatieve collectie van websites over stad en provincie Groningen op te bouwen. Een ander voorbeeld is het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid dat in het *Webarchief Omroepen* de bij televisieprogramma's behorende websites archiveert. Een website als *Boer zoekt vrouw* heeft, naast het televisieprogramma, een heel eigen en zeer interactieve inhoud gecombineerd met sociale media. Beeld en Geluid archiveert dit in samenhang. Het webarchief van Beeld en Geluid is in 2012 met vier websites begonnen en groeit dit jaar naar verwachting van 75 naar 120 gearchiveerde websites. Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen heeft in samenwerking met de Universiteitsbibliotheek Groningen onder de naam Archipol een webarchief opgezet van de websites van de Nederlandse politieke partijen. Deze websites worden jaarlijks gearchiveerd. Een andere vorm van webarchiveren is webarcheologie, het restaureren van een oude webomgeving aan de hand van een oude back-up en soms ook oude hardware. Een leuk voorbeeld in Nederland is de "opgraving" van de Digitale Stad, de internetgemeenschap die tussen 1994 en 1996 in Amsterdam bestond. Een ander voorbeeld is het archiveren van de Nederlandse sociaalnetwerksite Hyves dat in 2013 is afgesloten.

Internationaal gezien is het grootste webarchief de *Way Back Machine* van het *Internet Archive*. Dit is een non-profit organisatie met als doel het opbouwen van een universeel archief van digitale teksten, audio, video, software en websites. In het *Internet Archive* zijn ook websites van de Nederlandse overheid terug te zien, zie hoofdstuk 4. Andere grote collecties zijn de webarchieven van de Library of Congres US), de Bibliothèque Nationale de France, Pandora van de National Library of Australia, de British Library en de National Archives (UK).

[29] Bron: Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN).

Koninklijke Bibliotheek

De Koninklijke Bibliotheek (KB) heeft met circa 11.000 gearchiveerde websites (23 terabyte) het grootste webarchief van Nederland. De KB is als nationale bibliotheek van Nederland verantwoordelijk voor de nationale bibliotheekverzameling en het in stand houden van de landelijke digitale bibliotheek.[30] Als onderdeel van deze wettelijke taken wil de KB een representatief deel van het Nederlandse internetdomein bewaren. Nederland kent geen depotwetgeving die uitgevers verplicht hun informatie te deponeren bij de nationale bibliotheek. De snel groeiende collectie telde in 2009 nog 2.500 websites en neemt jaarlijks met 1.000 websites toe.[31] De frequentie voor het binnenhalen van een website is standaard een maal per jaar en de standaardlimiet is 1.15 GB. Als het binnen het collectiebeleid nodig is, kan van deze standaarden worden afgeweken. Ook een selectie van websites van de overheid wordt door de KB binnengehaald en gearchiveerd, waaronder Rijksoverheid.nl. Maar het oogmerk is altijd de eigen collectievorming van de KB en niet de archiefwettelijke invalshoek.

Samenwerking en ontwikkeling

In internationaal verband werken de organisaties die actief zijn met webarchivering samen in de International Internet Preservation Consortium (IIPC). Alle belangrijke bibliotheken van Europa, Noord Amerika, Australië en Azië zijn lid van IIPC, evenals het *Internet Archive* en een aantal universiteiten. De National Archives uit het Verenigd Koninkrijk is de enige archiefinstelling die lid is van de IIPC. Nederlandse leden van de IIPC zijn de Koninklijke Bibliotheek en het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid. De IIPC fungeert als een netwerk voor het uitwisselen van kennis en het (verder) ontwikkelen van software, tools en standaarden.

De Koninklijke Bibliotheek en het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid werken in Nederland op het gebied van het duurzame behoud van digitale collecties samen met andere organisaties, waaronder andere het Nationaal Archief, in de Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid (NCDD). Het duurzaam behoud van websites is een deelonderwerp binnen de NCDD. Een recent initiatief is het project Coördinatie Webarchivering dat tot doel heeft de coördinatie van webarchivering in Nederland te organiseren.

[30] Respectievelijk, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.5, lid 2 en Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen, artikel 9.

[31] Bronnen: Koninklijke Bibliotheek, collectieplan 2010-2013 en De kracht van het netwerk, Beleidsplan 2015-2018.

Gemeenten, provincies en waterschappen

Het is opvallend dat veel gemeenten, provincies en waterschappen hun website archiveren, dit in tegenstelling tot de organisaties van de centrale overheid. Volgens recent onderzoek zelfs 76%, ofwel 297 van de 390 gemeenten (hierbij is niet meegerekend het bewaren van de informatie in het *CMS*).[32] Sommige gemeenten archiveren hun website al vanaf eind 2013.[33] Voor zover via openbare bronnen te achterhalen, archiveren veertien waterschappen (61%) en acht (67%) provincies hun website. In de huidige selectielijst van de gemeenten[34] is vastgelegd dat de gemeentelijke website, voor het gedeelte dat van betekenis is voor geschiedenis, cultuur of beleid, blijvend bewaard moet worden en voor het andere gedeelte conform de bewaartermijn. Het opnemen van de website in de selectielijst heeft er toe geleid dat gemeenten hun website zijn gaan archiveren. In de nieuwe selectielijst, die op 1 januari 2017 van kracht wordt, is de website in z'n geheel als blijvend te bewaren aangemerkt.[35] De gemeenten die hun website archiveren hebben dit zonder uitzondering uitbesteed aan een externe partij.

Externe partijen

Er is in Nederland een aantal bedrijven actief die zich exclusief richten op het archiveren van websites en sociale media. Deze bedrijven archiveren websites voor honderden bedrijven en overheidsorganisaties. De meeste gemeenten zijn er klant. De genoemde bedrijven zeggen duurzaam toegankelijk en conform de Archiefwet te archiveren. Dit is echter niet onafhankelijk vast te stellen.

[32] Webarchivering door gemeentes: de huidige praktijk, Mathieu Paapst en Jurjen Straat, Archievenblad 2015, nummer 4.

[33] Bron: Archiefweb.eu openbare archieven.

[34] Selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen opgemaakt of ontvangen vanaf 1 januari 1996, actualisatie, Staatscourant 25 juni 2012 nr. 11906.

[35] Ontwerpselectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2017, VNG 2016.

Bijlagen

Bijlage 1

Verantwoording inspectieonderzoek

De Erfgoedinspectie houdt toezicht op de archieven en de informatiehuishouding van de organisaties van de centrale overheid. De gevolgen en effecten van de digitalisering op de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie zijn een speerpunt in dit toezicht. De Erfgoedinspectie rapporteert hierover jaarlijks aan de minister van OCW en de Tweede Kamer.

Dit rapport gaat over een deelaspect van duurzaam digitale overheidsinformatie, het archiveren van websites en uitingen op sociale media. Uit eerdere inspecties was gebleken dat het archiveren van de websites van de centrale overheid nauwelijks voorkomt. Dit ondanks het feit dat de website een steeds centralere plaats in de communicatie en dienstverlening krijgt.

Uitgangspunt is de Archiefwet 1995, waarin in artikel 1 is vastgelegd dat bescheiden ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten, archiefbescheiden zijn. Websites van de overheid en uitingen gedaan op sociale media vallen onder deze definitie. Voorts artikel 3 waarin is bepaald dat archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat gebracht en gehouden moeten worden.

Voor dit rapport is gebruik gemaakt van gegevens uit een online uitvraag bij de archiefvormende organisaties[36] uitgevoerd samen met de monitor 2015-16 van de Erfgoedinspectie en van gegevens uit de bevindingen van inspecties bij 19 organisaties. Deze 19 organisaties vormen een doorsnede van de centrale overheid, zowel als type organisatie als type website.[37] De gegevens uit de online uitvraag zijn gecorrigeerd met de uitkomsten uit de verschillende inspecties en de soms noodzakelijke navraag bij organisaties. In het totaal zijn van 277 organisaties de gegevens samengebracht.

Aan de geïnspecteerde organisaties is over de uitkomsten van de inspectieonderzoeken gerapporteerd. De organisaties hebben in alle gevallen de gelegenheid gehad de bevindingen te valideren.

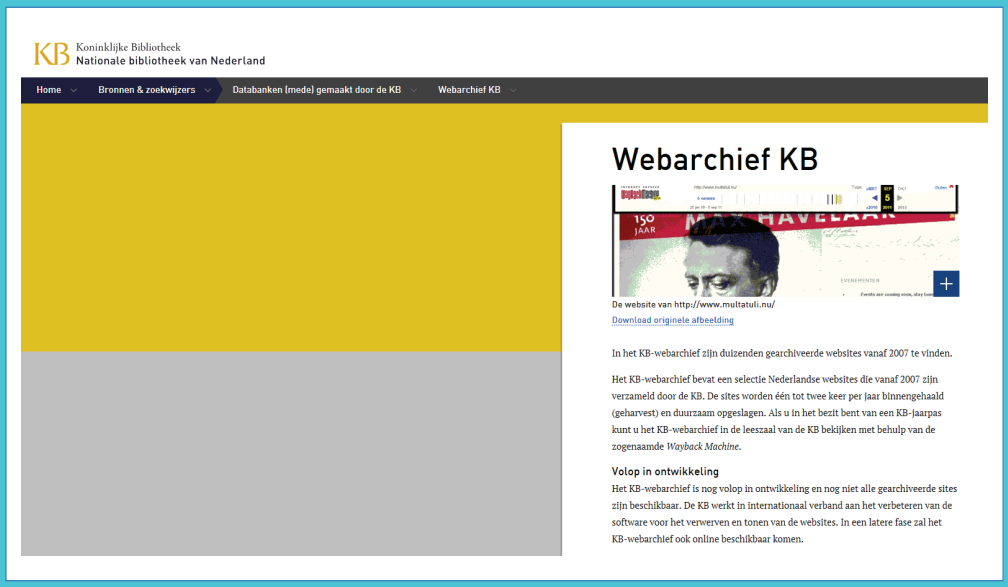
[36] Onder 288 archiefvormende organisaties ; ministeries, diensten en agentschappen, de rechterlijke macht, publiek- en privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke beroepsorganisaties.

[37] Zie bijlage 2, overzicht van geïnspecteerde organisaties.

Bijlage 2

Bronnen

- Aanvulling Webrichtlijnen bijlage bij het rapport Richtlijnen voor Websites, drs. H.A. Hokke, P.J. Horsman MSc, februari 2006.
- Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling.
- Archivering van websites, H.A. Hokke, maart 2004.
- Beleidskader webarchivering rijksoverheidswebsites, Nationaal Archief, concept, 2012.
- Bestuursrecht, e-mail en internet, A.M. Klingenberg, Boom Juridische uitgevers 2011.
- Blijvend beschikbaar, onderzoek naar de archivering van websites. H.A. Hokke, Archiefschool 2003.
- Brief History of the Internet, Barry M. Leiner, Vinton G. Cerf, David D. Clark, Robert E. Kahn, Leonard Kleinrock, Daniel C. Lynch, Jon Postel, Larry G. Roberts, Stephen Wolff. Internet Society 1998.
- Brief van de Algemene Rijksarchivaris, kenmerk C/DD/06/656, van 3 april 2006 aan de programmamanager Advies Overheid.nl met betrekking de archivering van overheidswebsites.
- De burger gaat digitaal, Nationale Ombudsman, 2013.
- Digitaal Erfgoed Houdbaar, programmaplan WP3, Netwerk Digitaal Erfgoed, 1 september 2015.
- Ervaringen met website-archivering in het Nationaal Archief, Jeroen van Luin, 8 april 2016.
- ICT, kennis en economie 2016, Centraal Bureau voor de Statistiek 2016.
- Legal aspects of webarchiving from a Dutch perspective, Universiteit van Leiden, Centrum voor Recht in de Informatiemaatschappij, 2006.
- Naar archivering van websites. Implementatieadvies bij het rapport Blijvend beschikbaar. H.A. Hokke, Archiefschool 2003.
- Naar archivering van websites, J.L.E. Goutier en R. Voorburg, Archievenblad, mei 2004.
- NARA Guidance on Managing Web Records, (US) National Archives, January 2005.
- National Archives, Operational selection Policy OSP27, UK Web Estate, april 2014.
- Richtlijnen voor Websites, drs. H.A. Hokke, P.J. Horsman MSc, eindrapport, Archiefschool februari 2006.
- Toegankelijkheid voor iedereen. Een handreiking voor succesvolle toepassing voor de Webrichtlijnen versie 2, versie 0.7, 2013.
- Organiseren van coördinatie van webarchivering in Nederland, projectplan Project C.5 van NDE WP3 Digitaal erfgoed houdbaar, versie 1.1, 7 januari 2016.
- We gaan onze website niet helemaal in brochure drukken, een onderzoek naar de archiveringspraktijk van websites en social media bij provincies. M.H. Paapst, T. Mulder en H.T. van der Waaij, 11 september 2014.
- Web Archiving Guidance, National Archives UK, 2011.
- Webarchivering naar het volgende niveau, Erika Hokke, Hans Goutier, Frans-Willem Duijnhouwer, 6 november 2006.
- Webcare doe je zo! Een stappenplan voor de overheid. EZ Programma Digitale Dienstverlening, November 2011.
- Webrichtlijnen versie 2, 01-07-2011.

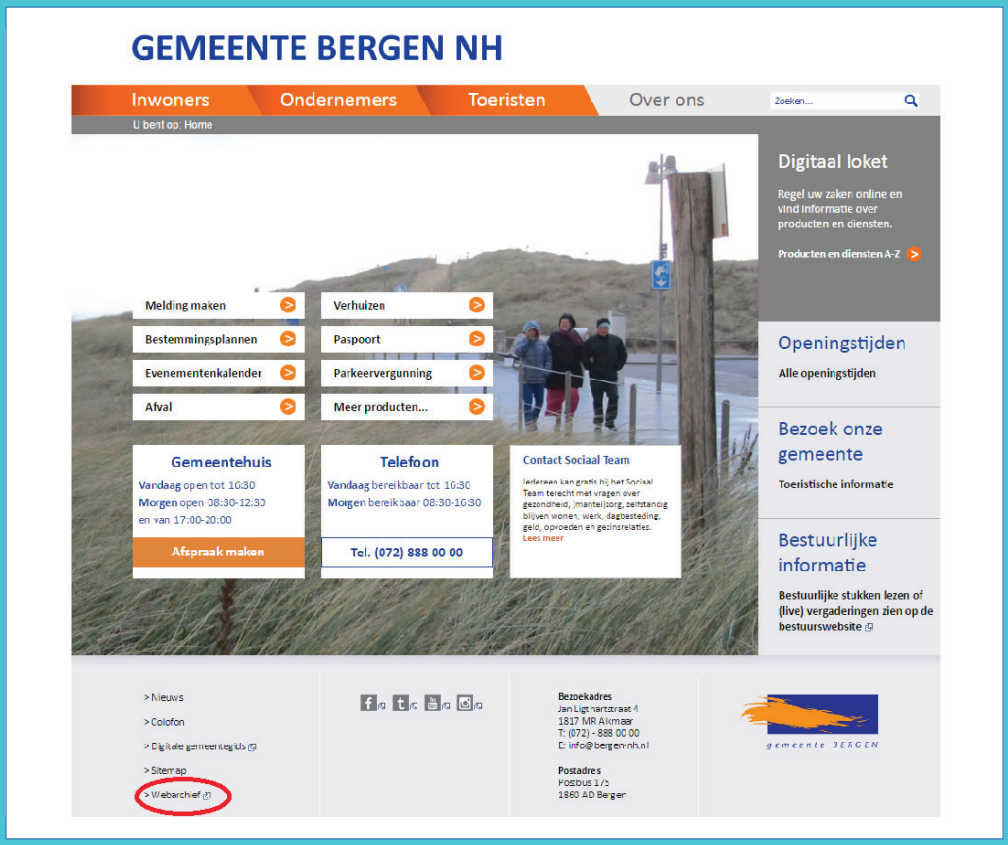


De Koninklijke Bibliotheek, met 11.000 gearchiveerde websites het grootste webarchief van Nederland

Bijlage 3

Websites

- Internationaal de International Internet Preservation Consortium IIPC, http://netpreserve.org.
- Koninklijke Bibliotheek, https://www.kb.nl/organisatie/onderzoek-expertise/e-depot-duurzame-opslag/webarchivering
- Library of congress, http://www.loc.gov/webarchiving/
- National Archives of Australia, http://www.naa.gov.au/
- National Archives UK, http://www.nationalarchives.gov.uk/webarchive/
- National Archives USA, https://www.archives.gov/
- Wayback Machine, http://archive.org/web/
- Webarchief omroepen, www.beeldengeluidwebarchief.nl.
- Richlijnen rijkswebsites, https://www.communicatierijk.nl/vakkennis



Website met verwijzing naar het webarchief. Website van de Gemeente Bergen NH

Bijlage 4

In het onderzoek geïnspecteerde organisaties en websites

Belastingdienst	www.belastingdienst.nl
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)	www.coa.nl
Eerste Kamer der Staten-Generaal	www.eerstekamer.nl
Huurcommissie	www.huurcommissie.nl
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	www.ilent.nl
Keurmerkinstituut	www.keurmerk.nl
Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders	www.kbvg.nl
Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)	www.knaw.nl/nl
Ministerie van Buitenlandse Zaken	www.rijksoverheid.nl
Ministerie van Veiligheid en Justitie	www.crisis.nl
Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)	www.niwo.nl
Nederlands Filmfonds	www.filmfonds.nl
Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA)	www.nvwa.nl
Open Universiteit	www.ou.nl
Rechtspraak	www.rechtspraak.nl
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)	www.rvo.nl
Rijkswaterstaat e.a.	www.deafsluitdijk.nl
Sociaal Cultureel Planbureau	www.scp.nl
Sociale Verzekeringsbank (SVB)	www.svb.nl

Colofon

Erfgoedinspectie
Rijnstraat 50
Postbus 16478
2500 BL Den Haag
Tel: 070 4124012
E: info@erfgoedinspectie.nl
www.erfgoedinspectie.nl

ISBN 978-90-821685-7-0

November 2016