

**Advies Regeling duurzaamheid archiefbescheiden
(Regeling 11)**

Dit rapport is gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van de evaluatiecommissie Regeling duurzaamheid archiefbescheiden.

Den Haag, december 2006.

Inhoud	pagina
Samenvatting	5
1. Inleiding	7
2. Opbouw van het advies Regeling 11	8
3. Werkwijze bij de evaluatie Regeling 11	9
4. Beleid en juridisch kader	11
Nut en noodzaak van Regeling 11	11
Juridische knelpunten	13
5. Nieuwe ontwikkelingen	15
Internationale ontwikkelingen	15
Ontwikkelingen in Nederland	16
6. Ervaringen met Regeling 11	17
7. Relatie met andere erfgoedsectoren	21
8. Conclusies en aanbevelingen	22
Continuering, actualisering en kwaliteitsverbetering	22
Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van Regeling 11	23
Voorlichting en facilitering	25
Bredere toepassing	25
Bijlage A: Voorstel herziene Regeling duurzaamheid archiefbescheiden	27
Toelichting	32
Bijlage B: Tabel verantwoording wijzigingsvoorstellen	49
Bijlage C: Lijst geraadpleegde deskundigen	52
Bijlage D: Overzicht deelnemers commentaarronde	53
Bijlage E: Leden evaluatiecommissies	54

Samenvatting

Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

De Regeling duurzaamheid archiefbescheiden (Regeling 11) stelt kwaliteitseisen aan gegevensdragers, schrijfmiddelen en verpakkingsmateriaal voor blijvend te bewaren archiefbescheiden van de overheid. Dit met het doel deze archiefbescheiden zo lang mogelijk in goede staat te bewaren. De gegevensdragers mogen na ten minste honderd jaar niet 'noemenswaardig' in kwaliteit achteruitgegaan zijn. Dure conservering achteraf wordt hierdoor zo lang mogelijk uitgesteld.

Belangrijkste conclusies

De evaluatiecommissie voor Regeling 11 (Commissie 11) trekt twee belangrijke conclusies na consultaties van het veld, deskundigen en belanghebbende organisaties:

1. Regeling 11 moet *gecontinueerd* worden. Nut en noodzaak van de regeling gelden nog evenzeer als ten tijde van de invoering in 2001.
2. Regeling 11 moet *geactualiseerd* worden. Dit is nodig omdat er sinds 2001 nieuwe kwaliteitsnormen bestaan voor gegevensdragers, onder meer voor (kleuren)film.

Toegankelijkheid

Behalve naar de actualiteit van Regeling 11 heeft Commissie 11 gekeken naar de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van Regeling 11. Een van de conclusies is dat de toegankelijkheid van Regeling 11 aanzienlijk verbeterd kan worden. Bijvoorbeeld door de regeling (en de toelichting) overzichtelijk, helder en zo beknopt mogelijk te maken.

Advies

Commissie 11 heeft de bevindingen over actualisering en betere toegankelijkheid uitgewerkt in een gewijzigde tekst van de regeling. We adviseren de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap deze wijzigingsvoorstellen over te nemen. Commissie 11 benadrukt dat de in de regeling vervatte kwaliteitsnormen ook van belang zijn voor op termijn vernietigbare archiefdocumenten. Dit geldt vooral voor de vluchtige digitale archiefbescheiden. Dit betekent echter niet dat Commissie 11 de regeling wil doen gelden voor alle overheidsarchieven, dus ook voor alle op termijn vernietigbare archiefbescheiden.

Uitvoering

Verder doet Commissie 11 een aantal beleidsvoorstellen voor een verbeterde uitvoering en handhaving van Regeling 11. Bij de inwerkingtreding van Regeling 11 was de verkrijgbaarheid van papier een knelpunt en bestond er onzekerheid over de houdbaarheid van toners en kleurenfoto's. Deze problemen zijn inmiddels opgelost en dat maakt de weg vrij voor een vlotte implementatie van Regeling 11. Om dit proces te bespoedigen adviseert Commissie 11:

- dat overheidsorganisaties een actief en bij voorkeur gezamenlijk inkoopbeleid voeren;
- het aanwijzen van een gemeenschappelijk en onafhankelijk publicatiekanaal, om producten en hun leveranciers die voldoen aan de kwaliteitseisen van Regeling 11 openbaar te maken. Los hiervan moet er voor de nalevingsplichtige organisaties ook een praktische handleiding voor het gebruik van Regeling 11 komen;
- aanvullend beleid voor het beheer en gebruik van gegevensdragers (te ontwikkelen door de overheidsorganisaties).

1. Inleiding

De Regeling duurzaamheid archiefbescheiden (Regeling 11) stelt kwaliteitseisen aan archiefmaterialen¹ voor blijvend te bewaren archiefbescheiden van de overheid. Dit met het doel deze archiefbescheiden zo lang mogelijk in goede staat te bewaren. De archiefbescheiden mogen na ten minste honderd jaar niet 'noemenswaardig' in kwaliteit achteruitgegaan zijn. Dure conservering achteraf wordt hierdoor zo lang mogelijk uitgesteld.

Regeling 11 is een uitvoeringsbesluit van het Archiefbesluit artikel 11 en trad in september 2001 in werking.² Zij geldt voor de gehele overheid.

In de toelichting op Regeling 11 heeft de staatssecretaris voor Cultuur destijds aangekondigd dat Regeling 11 door een ambtelijke werkgroep getoetst zou worden op actualiteitswaarde, bruikbaarheid en effectiviteit. Hiertoe heeft de staatssecretaris in december 2004 een evaluatiecommissie in het leven geroepen.³

De evaluatiecommissie (Commissie 11) heeft bij het uitwerken van haar evaluatieopdracht de volgende onderwerpen in haar advies betrokken:

- nut en noodzaak van Regeling 11;
- knelpunten in Regeling 11 en in de uitvoering daarvan;
- ontwikkelingen in Nederland en in het buitenland;
- gebruik van Regeling 11 op andere erfgoedterreinen dan overheidsinformatie.

Commissie 11 heeft een definitief advies geformuleerd na consultatie van het werkveld, van deskundigen en van belanghebbende organisaties, en op basis van eigen kennis en ervaring.

¹ Onder archiefmaterialen verstaat Commissie 11: gegevensdragers, hechtmateriaal, schrijfstoffen en verpakkingsmateriaal.

² Stcrt. 2001, 180.

³ Zie bijlage E: Leden evaluatiecommissies.

2. Opbouw van het advies Regeling 11

Het advies over Regeling 11 is als volgt opgebouwd. Na de inleiding en de toelichting op de opbouw van het advies, volgt in hoofdstuk 3 *Werkwijze bij de evaluatie* een kort overzicht van de wijze waarop de evaluatie is uitgevoerd. De commissieleden analyseerden Regeling 11 en raadpleegden ook het werkveld, experts en belanghebbende organisaties.

Hoofdstuk 4 *Beleid en juridisch kader* gaat in op nut en noodzaak van Regeling 11 en de juridische knelpunten, waaronder de afstemming met de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12) en de Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen (Regeling 13).

In hoofdstuk 5 *Nieuwe ontwikkelingen* beschrijft Commissie 11 de ontwikkelingen in binnen- en buitenland die van invloed zijn op de praktijk van het duurzaam bewaren van archiefbescheiden.

Hoofdstuk 6 *Ervaringen met Regeling 11* geeft antwoord op de vraag hoe Regeling 11 in de praktijk wordt uitgevoerd. De grootste knelpunten zijn organisatorische problemen en de onbekendheid met Regeling 11.

In hoofdstuk 7 *Relatie met andere erfgoedsectoren* gaat Commissie 11 na wat de relatie is of kan zijn van Regeling 11 met andere sectoren, bijvoorbeeld de museumwereld, de sector Archeologie en het bibliotheekwezen.

In hoofdstuk 8 *Conclusies en aanbevelingen* worden de vier belangrijkste conclusies uitgewerkt: continuering, actualisering en kwaliteitsverbetering; uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; voorlichting en facilitering; bredere toepassing Regeling 11. Bij elke conclusie doet Commissie 11 een of meer aanbevelingen.

Na hoofdstuk 8 volgen er vijf bijlagen:

bijlage A *Voorstel herziene Regeling duurzaamheid archiefbescheiden* bevat de voorstellen voor wijziging en aanvulling van Regeling 11 en een toelichting.

bijlage B: *Tabel verantwoording wijzigingsvoorstellen*;

bijlage C: *Lijst geraadpleegde deskundigen*;

bijlage D: *Overzicht deelnemers commentaarronde*;

bijlage E: *Leden evaluatiecommissies*.

3. Werkwijze bij de evaluatie

Commissie 11 heeft gekozen voor een zo breed mogelijke analyse van het gebruik en het praktische nut van Regeling 11. Hiertoe heeft ze zowel 'gebruikers' van Regeling 11 als deskundigen op het terrein van duurzame materialen geraadpleegd. Daarnaast heeft zij geput uit eigen ervaring en kennis.

Analyse

De leden van Commissie 11 hebben afzonderlijk en gezamenlijk de tekst van Regeling 11 onder de loep genomen vanuit de eigen expertise en ervaring. Regeling 11 is gecontroleerd op actualiteit, volledigheid, consistentie en uitvoerbaarheid. Dit geldt voor zowel de nationale normen van het Nederlandse Normalisatie-instituut NEN als de internationale normen. Bij de actualisering is zoveel mogelijk gekozen voor verwijzingen naar internationale normen, met name de normen uitgegeven door de *International Organization for Standardization (ISO)*. Deze bewerking heeft een aangepast concept van Regeling 11 opgeleverd, dat aan de hand van de hierna beschreven stappen is bijgewerkt.

Raadpleging van het veld

In de eerste helft van 2005 is een gebruikersonderzoek gehouden naar handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van Regeling 11. Het 'veld' van gebruikers bestaat uit:

- de overheidsorganisaties van de diverse bestuurslagen: ministeries, hoge colleges van staat, zelfstandige bestuursorganen, organen van provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, regionale politiediensten;
- het 'archiefwezen': de archiefbewaarplaatsen op rijks-, gemeentelijk en waterschapsniveau, de regionale historische centra;
- de toezichthouders op provinciaal en rijksniveau (Erfgoedinspectie / sector Archieven en de provinciale archiefinspecties);
- ondersteunende bedrijven, zoals inkoopbureaus (bijvoorbeeld het Centraal Inkoopbureau), en testbureaus (bijvoorbeeld het COT);
- belangenorganisaties zoals het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Bij het IPO is het Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs (LOPAI) aangesloten.

Beleidsondersteunende diensten van het ministerie van OCW, met name het Nationaal Archief en het Instituut Collectie Nederland (ICN), waren vertegenwoordigd in Commissie 11.

Enquête

Commissie 11 heeft een groot aantal overheidsorganisaties die direct te maken hebben met Regeling 11 benaderd met het verzoek een vragenlijst in te vullen. Het gaat om ten minste 650 organisaties: regionale historische centra (RHC's), archiefdiensten van gemeenten, waterschappen, ministeries en andere organisaties van de centrale overheid, inspecties en

inkoopbureaus. Andere gemeentelijke diensten, waterschappen en politie zijn via de provinciale archiefinspecteurs opgeroepen om de enquête in te vullen via internet.

Daarnaast heeft Commissie 11 op de websites van het Nationaal Archief, het LOPAI en de Rijksarchiefinspectie en in een groot aantal tijdschriften gewezen op de mogelijkheid de vragenlijst elektronisch in te vullen.

Respondenten konden via gesloten en open vragen aangeven waarin Regeling 11 onduidelijk is of niet voorziet, of Regeling 11 in de praktijk uitvoerbaar is en of men aan Regeling 11 kan voldoen. Daarnaast heeft de commissie het veld gevraagd om aan te geven op welke punten Regeling 11 voor verbetering vatbaar is.

Er zijn 57 beantwoorde vragenlijsten binnengekomen. Enkele statistische gegevens:

- ongeveer 75 procent van de respondenten werkt bij een gemeentelijke organisatie;
- 50 procent werkt in een organisatie met honderd tot vijfhonderd medewerkers;
- 70 procent is informatiespecialist;
- 5 procent is werkzaam bij een facilitaire dienst.

De gegevens uit de enquête zijn betrokken in de interviews met deskundigen en hebben direct en indirect geleid tot tekstuele aanpassingen van Regeling 11.

Volgens Commissie 11 geeft de enquête in combinatie met de bevindingen en adviezen van deskundigen en belanghebbende organisaties een voldoende betrouwbaar beeld van de meningen over en ervaringen met de legitimiteit, de kwaliteit, de tekortkomingen en de verbeterpunten van Regeling 11.

Raadpleging van deskundigen

Commissie 11 heeft acht technische en ervaringsdeskundigen geïnterviewd over Regeling 11.⁴ De vragen gingen over onderdelen van de regeling waarover Commissie 11 zelf twijfel had, of waarin zij onvoldoende expertise had. Belangrijkste gespreksonderwerpen waren kopieer- en printprocedés, microverfilming, kleurenfotografie en digitale gegevensdragers op polyesterbasis.

Commentaarronde

Van maart tot juni 2006 heeft Commissie 11 een aantal koepelorganisaties, waaronder VNG, IPO en WGA, gevraagd naar hun visie op het conceptadvies voor Regeling 11.⁵

Daarnaast heeft Commissie 11 het conceptadvies voor commentaar voorgelegd aan een aantal andere belanghebbende partijen, zoals het ministerie van OCW en het ministerie van BZK. De commentaren van al deze organisaties en personen zijn in dit advies verwerkt.

⁴ Zie bijlage C: Lijst geraadpleegde deskundigen.

⁵ Zie bijlage D: Overzicht deelnemers commentaarronde.

4. Beleid en juridisch kader

Dit hoofdstuk geeft kort de beweegredenen aan waarom Regeling 11 in het leven is geroepen. Commissie 11 gaat na of deze redenen nog steeds gelden (Nut en noodzaak van Regeling 11) en of er juridische knelpunten zijn die de uitvoering en handhaving van Regeling 11 in de weg staan.

Nut en noodzaak van Regeling 11

Oude en nieuwe problemen

Een gedeelte van de archiefbescheiden van de overheid dient voor onbepaalde tijd te worden bewaard. De Nederlandse archiefbewaarplassen bewaren archiefbescheiden die dateren vanaf ongeveer het jaar 1000. Tachtig procent van de archiefcollecties in Nederland dateert van na 1800. Zoals alle materialen zijn ook gegevensdragers en schrijfstoffen onderhevig aan natuurlijk verval. Dat geldt niet alleen voor de moderne magnetische gegevensdragers, maar ook voor klassieke gegevensdragers zoals papier. De duurzaamheid van papier is sinds ongeveer 1850 dramatisch afgenomen. Een groot aantal nieuwe kopieerprocedés levert sinds de negentiende eeuw bijna evenveel nieuwe conserveringsproblemen op. Ook fotonegatieven en microfilms vervaardigd van celluloseacetaat leveren veel problemen op bij het behoud van collecties. Dit geldt eveneens voor audiovisuele materialen en, vanaf ongeveer 1980, voor materialen die gebruikt worden voor de digitale opslag van archiefbescheiden. Een nieuw probleem ontstond door de opkomst van de milieubeweging. De grotere aandacht voor een schoon en veilig milieu leidde tot de productie en het gebruik van minder goed houdbare papersoorten zoals kringlooppapier.

Kennis en deskundigheid

Aan de andere kant is vooral sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw zó veel meer bekend geworden over de procedés waarmee duurzaamheid kan worden bereikt, dat het mogelijk en zinvol is deze in een uitvoeringsregeling op te nemen. Dat geldt bijvoorbeeld voor fotografisch materiaal. De kennis over deze procedés ontstond pas nadat het gebruik van deze materialen sterk was toegenomen. Hierdoor konden beleid en werkveld niet op tijd preventieve maatregelen nemen.

Maatregelen 'aan de bron'

In de jaren negentig werd duidelijk hoe groot de conserveringsachterstand was. Niet alleen bij de archiefdiensten die een deel van het archief in beheer overnemen, maar ook bij de bibliotheekdiensten. Om die achterstand enigszins weg te werken, is destijds het Deltaplan cultuurbehoud vastgesteld.

Tegen deze achtergrond kwam het toenmalige ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur bij het ontwerpen van de Archiefwet 1995 tot het inzicht dat er veel te winnen viel met

maatregelen 'aan de bron'. Door enige kwaliteitseisen te stellen aan archiefmaterialen, wilde de minister voorkomen dat deze snel in kwaliteit achteruit gaan. Want dit zou ertoe kunnen leiden dat de archiefmaterialen niet meer geraadpleegd zouden kunnen worden.

Vervanging van kort houdbare materialen was hierbij wel een optie, maar geen zaligmakend alternatief. Immers, ook de houdbaarheid van de vervangende drager kon even snel of sneller achteruitgaan. Ook om redenen van authenticiteit en veiligheid gold vervanging niet als eerste oplossing. Preventieve, en als het niet anders kan, conserverende maatregelen moeten ervoor zorgen dat bij 'het raadplegen van die [blijvend te bewaren] archiefbescheiden na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang zal zijn te constateren' (artikel 11 Archiefbesluit). Volgens de toelichting heeft de zorgdrager hierbij een zekere vrijheid, met inachtneming van de in Regeling 11 gestelde eisen. Zo is hij vrij te bepalen welk type gegevensdragers of schrijfmiddelen hij gebruikt.

Conserveringskosten

Er is alle reden om kwaliteitsverlies en veel hogere kosten voor beheer en bewaring van archiefbescheiden te voorkomen. Het bewaren van archiefbescheiden die bestaan uit niet-duurzame materialen leidt tot hoge kosten door conservering of gebruikskopiëring. Niet-duurzaam papier bijvoorbeeld moet ontzuurd worden en liefst ook nog verstevigd. Het is vooral de cultuursector die de kosten hiervan moet opbrengen, toch al geen sector die financieel ruim bedeed is.

Het nut van een preventieve aanpak is in 2004 bevestigd in een landelijk onderzoek van het Nationaal Archief. Uit dit onderzoek blijkt dat de conserveringskosten hoog zijn.

De conservering van alle archieven die nu in de Nederlandse archiefbewaarplaatsen van de overheid berusten, zou 3,9 miljard euro kosten. Het kopiëren van al deze bescheiden op nieuwe gegevensdragers, zoals vaak wordt voorgesteld, kost ongeveer 3,43 miljard euro en is dus slechts een theoretische mogelijkheid. Ook de kosten van bewaring als gevolg van ruimtebesparing dalen hierdoor niet. Microfilm stelt bijvoorbeeld zoveel hogere eisen aan bewaarcondities, dat de kostenbesparing door ruimtewinst hiertegen wegvalt.

Papier

Door de digitalisering neemt het gebruik van papier en andere 'klassieke' gegevensdragers en schrijfmiddelen op termijn af. Voor de korte en middellange termijn zijn deze echter nog in gebruik, en veel deskundigen betwijfelen of het papier ook voor blijvend te bewaren stukken wel helemaal zal verdwijnen. Duurzaam genormeerd papier (volgens de in Regeling 11 voorgeschreven norm NEN 2728) is nu ook ruim verkrijgbaar en kost weinig meer dan niet-genormeerd papier. Het kan, afhankelijk van de bestelde hoeveelheid, zelfs goedkoper zijn dan middelmatige hoeveelheden niet-genormeerd papier. Overigens maken kantoorartikelen bij de overheid maar een miniem deel van het budget uit, ongeveer 0,1 procent van het totale inkoopbudget. Nu de overheden steeds meer hun inkopen gezamenlijk organiseren, kan een

langetermijnvisie op bijvoorbeeld duurzaamheid meegenomen worden in de *'total cost of ownership'*.

Juridische knelpunten

Na de invoering van Regeling 11 is een aantal knelpunten aan het licht gekomen. We bespreken ze hier kort.

Afstemming met Regelingen 12 en 13

Regeling 11 overlapt op enige punten met Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12). Deze regeling vat het begrip toegankelijkheid ruim op en rekent hiertoe ook het leesbaar en beschikbaar blijven van (digitale) informatie. Regeling 12 stelt hieraan specifieke eisen. Bijvoorbeeld de eis dat conversie, migratie of emulatie van de digitale archiefbescheiden nodig is bij een ingrijpende wijziging van programmatuur of apparatuur (zie artikel 5). Op dit punt echter bevat Regeling 11 ook een bepaling (artikel 8, onder b): bij het in onbruik raken van apparatuur of programmatuur worden de *'archiefbescheiden op optische schijven of elektromagnetische gegevensdragers overgezet op of in nieuwe dragers.'* Deze bepaling kan daarom vervallen.

Ook andere beheersmaatregelen van gegevensdragers liggen op het terrein van Regeling 12, zoals het vervangen van harde schijven of cd's, het herschrijven van gegevens daarop en het maken van veiligheidskopieën. Regeling 11 bevat alleen normen voor de kwaliteit van de dragers en voor het beschrijven, verpakken en wegzetten daarvan.

Voor de fysieke bewaaromgeving van magnetische of optische dragers is de Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen (Regeling 13) van toepassing. Met deze regeling zijn geen afstemmingsproblemen.

Tegenstrijdigheid in de archiefwetgeving

Regeling 11 is gebaseerd op artikel 11 van het Archiefbesluit 1995, dat op zijn beurt uitvoering geeft aan artikel 21 van de Archiefwet 1995. Artikel 21 stelt regelgeving in het vooruitzicht voor de duurzaamheid van *'door overheidsorganen op te maken archiefbescheiden'*.

Deze bepaling heeft een beperktere strekking dan artikel 11 van het Archiefbesluit, dat spreekt van voorzieningen voor *'de door hem [zorgdrager] opgemaakte archiefbescheiden'*. Omdat de Archiefwet voor het Archiefbesluit gaat, kunnen de normen van het besluit niet van toepassing zijn op archiefbescheiden van vóór 1996. Wel kunnen de overheidsorganisaties, op grond van de resultaatverplichting in artikel 11, lid 1 van het Archiefbesluit, vanaf 1996 aangesproken worden op het gebruik van deugdelijk verpakkingsmateriaal en het niet gebruiken van minder goede papiersoorten zoals kringlooppapier. En, vanaf de invoering van de regeling in 2001, op het gebruik van de genormeerde archiefmaterialen.

Beperkte reikwijdte

De werking van artikel 21 van de Archiefwet wordt in artikel 11 van het Archiefbesluit 1995 beperkt tot archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen.

Deze beperking leidt tot praktische en logistieke problemen.

De status van een archiefstuk – blijvend te bewaren of op termijn te vernietigen – is géén eigenschap daarvan, maar wordt bepaald aan de hand van selectielijsten. Deze zijn lang niet altijd aanwezig; ook kunnen ze onvolledig zijn of om andere redenen niet voldoen.

Dit betekent dat het onderscheid tussen blijvend te bewaren en op termijn te vernietigen archiefstukken niet altijd te maken is. Alleen al hierdoor is het in de praktijk vaak lastig Regeling 11 op de juiste wijze toe te passen, namelijk alleen op de blijvend te bewaren archiefbescheiden waarvoor zij is bedoeld.

Los hiervan zijn er andere beletselen voor het realiseren van twee 'stukkenstromen' (blijvend en tijdelijk te bewaren archiefstukken) bij de archiefvorming. Het is bijvoorbeeld in de praktijk niet doenlijk om telkens van papier of van toner te veranderen, al naar gelang de status van het document. Ook ligt het niet voor de hand dat tijdelijk en blijvend te bewaren digitale archiefbescheiden op aparte schijven of tapes worden weggeschreven.

Door deze problemen is het niet te vermijden dat ook tijdelijk te bewaren archiefbescheiden worden opgemaakt op materiaal dat voldoet aan de eisen van Regeling 11 en dus een fractie duurder kan zijn. Alleen bij overheidsdiensten die *uitsluitend* tijdelijk te bewaren archiefdocumenten produceren, is het mogelijk Regeling 11 buiten beschouwing te laten.

Uit de evaluatie bleek verder dat de kwaliteitsnormen uit Regeling 11 ook van nut zijn voor langdurig te bewaren archiefbescheiden. Sommige dragers bijvoorbeeld zijn zo onbetrouwbaar dat de daarop opgeslagen informatie al na korte tijd gevaar loopt beschadigd te raken of te verdwijnen. Daarom heeft het LOPAI al enkele modelarchiefverordeningen opgesteld die Regeling 11 'oprekken' tot tijdelijk te bewaren archiefbescheiden.

Ondanks dit gebleken nut en de problemen bij het scheiden van de twee stukkenstromen, vindt Commissie 11 het niet raadzaam het onderscheid te laten vervallen en de regeling te laten gelden voor het gehele overheidsarchief. Waar mogelijk moet een overheidsorganisatie de ruimte houden om keuzes te maken. Ook in de commentaren die Commissie 11 heeft ontvangen, wordt hierop aangedrongen. Wel zou in het Archiefbesluit artikel 11 duidelijk aangegeven moeten worden dat de regeling ook voor tijdelijk te bewaren archiefbescheiden kán gelden.

5. Nieuwe ontwikkelingen

In dit hoofdstuk kijken we naar nieuwe ontwikkelingen op het gebied van duurzame archiefmaterialen.

Internationale ontwikkelingen

Overeenkomsten

In de Scandinavische landen, de Verenigde Staten en Australië zijn er, net als in ons land, wettelijke regels voor duurzame archivering bij de overheid. De eisen hierin komen grotendeels op hetzelfde neer als de Nederlandse eisen. In de Bondsrepubliek Duitsland bestaan voorschriften voor het notariaat. Alle regelingen hebben de vorm van rijksregelingen of van verplichte aanbestedingsvoorwaarden. In Scandinavië gelden ze voor de gehele overheid. De normen worden toegepast. Een recente ontwikkeling is dat de nationale archieven van Zweden en Nederland tot één Europese norm voor archiefmaterialen proberen te komen.

Verschillen

Het belangrijkste verschil tussen de regelgeving in het buitenland en die in Nederland is dat de Scandinavische landen en Australië genoeg lijken te nemen met papier dat voldoet aan NEN-EN-ISO 9706. Commissie 11 is er echter stellig van overtuigd dat deze norm niet voldoet, omdat hij geen testmethode voor duurzaamheid bevat. Jarenlange ervaringen van de Koninklijke Bibliotheek, het Nationaal Archief en het Instituut Collectie Nederland (ICN), en een vergelijkend onderzoek van TNO onderschrijven dit.

De centrale overheid in de Verenigde Staten hanteert enkele normen (ANSI en ASTM) die inhoudelijk verschillen van de Nederlandse, maar toch tot hetzelfde goede resultaat leiden als NEN 2728. De kwaliteitseisen van het ICN voor verpakkingsmateriaal zijn ontleend aan de internationale vakliteratuur. In de omschrijving van eisen en onderzoeksmethoden maakt het ICN, net als de NEN normen, zoveel mogelijk gebruik van internationale normen en testmethoden, en van beoordelingsvormen zoals die beschreven zijn in de internationale literatuur.

Nieuw is verder dat nationale normen uit de Verenigde Staten op het gebied van de fotografie (ANSI) geleidelijk worden vervangen door ISO-normen. De vervanging van de ANSI-norm voor een bepalingsmethode van de stabiliteit van kleurenfotografische afdrucken is echter naar alle waarschijnlijkheid vastgelopen. Verder staan ook de ontwikkelingen in normering op het gebied van digitale gegevensdragers niet stil. Het is op dit moment nog niet mogelijk deze ontwikkelingen samen te vatten in een sluitende tekst voor Regeling 11.

Ontwikkelingen in Nederland

Markt

Op het moment van invoering van Regeling 11 waren niet alle materialen die voldeden aan de normen verkrijgbaar. Goed papier bijvoorbeeld dat voldeed aan de in Regeling 11 voorgeschreven NEN 2728-norm, was in 2001 in Europa niet verkrijgbaar. Na twee jaar reageerde de markt op de vraag van de overheidsorganen, en nog een jaar later is er een normalere markt ontstaan met een verscheidenheid aan kwaliteit (ook binnen het segment duurzaam papier) en prijzen. Intussen zijn er op de Nederlandse markt vijf à tien aanbieders van NEN 2728-papier. Uit de laatste gegevens blijkt dat in ieder geval lokale overheidsorganisaties meer NEN 2728-papier afnemen dan gewoon papier.

Normen voor inkt en toners

Voor inkt en toners lag de situatie wat ingewikkelder. ISO normering is weliswaar aanwezig, maar moeilijk expliciet te maken, terwijl er bovendien twijfel bestaat over een norm waarnaar Regeling 11 alleen verwijst bij gebrek aan beter. Het ministerie van Justitie gebruikt een alternatieve testmethode voor papier en schrijfmiddelen van de burgerlijke stand. Deze methode is niet internationaal erkend, maar wel effectief. Helaas kunnen, om verschillende redenen, de betreffende eisen niet zonder meer worden overgenomen in Regeling 11. Wel zijn de testresultaten algemeen bekend en kan ieder overheidsorgaan er gebruik van maken. Bovendien blijkt uit deze alternatieve onderzoeken, dat veel fabrikanten van apparaten die voldoen aan de ISO-norm de duurzaamheid van hun producten te laag taxeren. Geen fabrikant garandeert voor langer dan vijftientig of dertig jaar. Dit terwijl de alternatieve methode aannemelijk maakt dat dezelfde apparatuur wel degelijk de wettelijke termijn van honderd jaar haalt. Nader systematisch onderzoek is dus noodzakelijk. Hierbij is het mogelijk gebruik te maken van een apparaat dat de hechtcracht van toners objectief meet. Dit instrument is ontwikkeld door een Nederlands bedrijf (IGT Testing Systems in Amsterdam) en wordt gebruikt voor onderzoeken voor het notariaat in Duitsland.

In 2001 waren ook andere materialen dan de klassieke nog niet voldoende voorhanden. En voor zover ze dat wel waren, kenden slechts weinig mensen de materialen en hun eigenschappen. Sinds 2001 zijn er veel nieuwe technische ontwikkelingen, niet alleen op het gebied van digitale tekstdocumenten, maar ook in digitale fotografie en geluidstechniek.

6. Ervaringen met Regeling 11

De enquête en gesprekken met deskundigen hebben veel duidelijk gemaakt over de toepassing van Regeling 11 in de dagelijkse praktijk. In dit hoofdstuk komen de belangrijkste punten aan de orde.

Organisatie van de uitvoering van Regeling 11

De uitvoering van Regeling 11 is opgedragen aan de zorgdragers, de bestuurders van de verschillende overheidsorganisaties. Dit zijn:

- a. hoge colleges van staat
- b. de ministeries
- c. publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen
- d. privaatrechtelijke organen met bij wet opgedragen openbaargezagtaken
- e. provincies
- f. organen van gemeenschappelijke regelingen
- g. gemeenten
- h. waterschappen
- i. politie.

Het toezicht op de naleving is vooral aan twee inspecties toevertrouwd: de provinciale archiefinspecties en de sector Archieven van de Erfgoedinspectie. In de grotere gemeenten zijn eveneens archiefinspecteurs werkzaam. Een meer gedetailleerd overzicht van het werkveld staat in hoofdstuk 3 op pagina 9.

Functies

Voor archiefvorming en archiefbeheer zijn de volgende functies van belang voor Regeling 11:⁷

1. inkoop van klassieke materialen: papier, inkt, toners, kopieermachines, printers;
2. inkoop van hulpmiddelen bij de automatisering: harde schijven, tapes, diskettes, cd-r's, printers of *all-in-one* apparaten;
3. inkoop van verpakkingsmaterialen voor materiaal onder 1;
4. inkoop van verpakkingsmaterialen voor materiaal onder 2;
5. beheer van klassieke papieren archieven in opbouw;
6. beheer van digitale archieven in opbouw;
7. beheer van statische archieven onder 5;
8. beheer van statische archieven onder 6;
9. beheer van overgebrachte archieven;
10. soortgelijke aspecten voor audiovisuele archiefbescheiden.

⁷ 'Archieven' betekent hier zowel archiefbescheiden als archiefdiensten.

Taak 9 berust wat de rijksoverheid betreft alleen bij gespecialiseerde onderdelen, zoals het Nationaal Archief en de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provinciehoofdsteden. Gemeenten en waterschappen voeren taak 9 zelf uit, maar dragen die in ongeveer de helft van de gevallen over aan een speciaal daartoe in het leven geroepen orgaan van een gemeenschappelijke regeling. De overige groepen beheren hun overgebrachte archieven niet zelf, maar laten dat op grond van de wet of een gemeenschappelijke regeling over aan gespecialiseerde diensten. De rijksoverheid, de provincies en de gemeentelijke beheerders van overgebrachte archieven houden toezicht op de archieven in opbouw.

Bekendheid

Uit de enquête blijkt dat de bekendheid met Regeling 11 na vier jaar beperkt is tot de vormers van klassieke, papieren archieven en de beheerders van overgebrachte archieven (functies 5, 7 en 9). De lagere overheden - provincies, gemeenten, waterschappen en politie - kennen Regeling 11 beter dan de hoge colleges van staat, de ministeries en de organen van gemeenschappelijke regelingen. Bij de overgebleven twee categorieën - de privaatrechtelijke organen en publiekrechtelijke bestuursorganen - is Regeling 11 vrijwel onbekend, op een enkele uitzondering na (gespecialiseerde gemeenschappelijke regelingen zoals streekarchiefdiensten en regionale historische centra en notarissen kennen Regeling 11 wel). De bekendheid met Regeling 11 valt samen met de aanwezigheid van geschoold archiefpersoneel, zowel bij de overheidsorganisaties als bij het archiefwezen. Onderdelen van de organisaties die niet over professioneel opgeleid archiefpersoneel beschikken, scoren aanzienlijk lager. Blijkbaar heeft de ruim opgezette publiciteitscampagne bij de introductie van Regeling 11 in september 2001 niet het gewenste effect gehad.

Bewustwording

De implementatie van Regeling 11 wordt bemoeilijkt door het feit dat sommige taken van de regeling berusten bij personeel dat zich niet bezig houdt met archiefvorming. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de aanschaf van materialen. Uit de evaluatie blijkt dat inkopers meestal niet het belang inzien van archiefregelingen, voor zover ze al weet hebben van het bestaan van deze regelingen. Vaak bestaat de vrees dat het aanschaffen van speciaal materiaal kostenverhogend werkt, en dat staat haaks op de bezuinigingsdoelstellingen die hogere prioriteit hebben. Ook leveranciers stonden niet te trappelen om nieuwe producten op de markt te brengen.

Er is nóg een reden waarom de uitvoering van Regeling 11 moeizaam verloopt. En die is dat het management bij de overheid geen primair belang toekent aan duurzame bewaring van overheidsinformatie als cultureel erfgoed. Hierdoor slaat de regeling te weinig aan, blijft ze teveel een 'erfgoedregeling', een product van en voor het archiefwezen. Regeling 11 heeft echter een breder nut en hoeft niet beperkt te blijven tot het erfgoed. Juist omdat zij kwaliteitsnormen bevat voor bijna alle archiefmaterialen, kan Regeling 11 ook toegepast

worden op tijdelijk te bewaren archiefbescheiden. Dat geldt vooral voor digitale archiefbescheiden en kleurenfoto's.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat alleen goed opgeleid en gemotiveerd archiefpersoneel in staat is Regeling 11 te implementeren. Zeker bij organisaties waar dergelijk personeel ontbreekt, was niet te verwachten dat Regeling 11 gemakkelijk ingang zou vinden. Hieruit leidt Commissie 11 af dat er van bestuurders en managers geen actie valt te verwachten als uitvoerende functionarissen hen niet adviseren maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor het implementeren van welke regeling dan ook. Dat de rijks- en provinciale archiefinspecteurs en ook de gemeentearchivarissen als toezichthouders niettemin enig succes hebben geboekt met hun bewustwordingscampagnes, is echter evident.

Vraag naar papier en digitaal materiaal

Ondanks de geringe bereidheid van marktpartijen, brachten twee aanbieders een jaar na de invoering van Regeling 11 papier op de markt dat aan de eisen voldoet. Nu, na ruim vier jaar, zijn er vijf à tien aanbieders. Dankzij de Regeling Papier en schrijfmiddelen burgerlijke stand is nu ook bekend welke criteria nuttig zijn bij de aanschaf van printers, kopieermachines en toners. De vergankelijkheid van optisch en elektromagnetisch materiaal is zo evident dat er ook vraag naar duurzaam digitaal materiaal is ontstaan. Grote microfilmprojecten van het Nationaal Archief en de Koninklijke Bibliotheek hebben duidelijk gemaakt welke eisen er te stellen zijn aan microfilm- en digitaliseringprojecten.

Verpakkingsmateriaal

Het gebruik van verpakkingsmateriaal van goede kwaliteit raakte al voor de invoering van Regeling 11 ingeburgerd. Dit was vooral het gevolg van de activiteiten van het ICN. De implementatie van dit onderdeel van Regeling 11 gaf ook de minste organisatorische problemen, omdat de verantwoordelijken voor het archiefbeheer zelf alle invloed hebben op de inkoop van het materiaal. Ook bij de archiefdiensten werden de regels voor verpakking algemeen opgevolgd, omdat het hier duidelijk was dat tegen geringe meerkosten opvallend betere resultaten konden worden geboekt. Dit geldt voor zowel de periode voor 1996 als die erna. Ook andere cultuurinstellingen, zoals musea en bibliotheken, zagen het nut in van duurzame materialen (zie ook hoofdstuk 7, Relatie met andere erfgoedsectoren).

Organisatorische problemen

Bij alle andere onderdelen van het aanschafbeleid was de archiefvormer of beheerder afhankelijk van andere afdelingen of personen uit de organisatie, die zoals gezegd heel vaak belangstelling en deskundigheid misten om verantwoorde beslissingen te kunnen nemen.

Met andere woorden: organisatorische problemen en de onbekendheid met het onderwerp zijn de voornaamste oorzaken van de gebrekkige uitvoering van Regeling 11.

Tegenstrijdig

Daarnaast bevat Regeling 11 op het eerste gezicht moeilijke of tegenstrijdige bepalingen. Dat geldt vooral de onderdelen die materiaal voorschrijven dat niet beschikbaar was of leek te zijn. Een moeilijk punt was dat fabrikanten van verhoudingsgewijs duurzaam materiaal (zoals goede toners en goede cd-r's) de duurzaamheid niet willen garanderen. Menige overheidsorganisatie vroeg zich af wat de zin is van de verplichte aanschaffing van papier, als dit langer meegaat dan de erop aangebrachte toners. Intussen is gebleken dat (alleen) de gelijktijdig geteste en goedgekeurde combinatie van fotokopieer- en printapparaten, toners en papier een grote duurzaamheid bezit.⁸

Belang

Het vergt heel wat energie van toezichthouders, archiefvormers en archiefbeheerders om het belang van Regeling 11 te blijven toelichten en misverstanden te ontzenuwen. De uitvoerbaarheid van Regeling 11 staat of valt dan ook met het vermogen en de bereidheid het belang van de regeling te blijven benadrukken. Hoewel er vooral bij de lagere overheden wel degelijk rechtsmiddelen zijn om toepassing van Regeling 11 af te dwingen, zijn die nog nooit gebruikt. Het onderwerp lijkt zich er ook minder goed voor te lenen.

Evident is wel dat er zonder Regeling 11 geen goede materialen op de markt gekomen waren. De bereidheid ze toe te passen blijft echter onvoldoende. In de jaren tussen de invoering van de Archiefwet 1995 en Regeling 11 had artikel 11 van het Archiefbesluit wel degelijk rechtstreekse werking. Toch is er helemaal niets gebeurd, behalve in zaken waarbij het archiefwezen zelf direct belang had, namelijk de verpakking van overgebrachte archieven.

⁸ COT BV heeft op haar website niet alleen een overzicht gepubliceerd van de gecertificeerde kopieerapparaten en printers, maar ook een overzicht van de in combinatie met bepaalde toners geteste apparaten. Alleen voor die toners is het certificaat geldig in combinatie met 'normaal 1'-papier. Zie voor informatie: www.cot-nl.com onder de kop printerkeuringen.

7. Relatie met andere erfgoedsectoren

Ook andere erfgoedsectoren moeten ervoor zorgen dat de conditie van het aan hen toevertrouwde erfgoed zo stabiel mogelijk blijft. Regeling 11 kan dus ook in deze sectoren worden gebruikt. In de museumwereld gebruikt men al dezelfde normen voor verpakkingsmaterialen en papier als in de sector Archieven. Dit gebeurt echter doorgaans op vrijwillige basis, omdat in die sector het beheer minder aan regelgeving onderworpen is. Ook in de archeologiesector zouden beheerders van de depots normen ontleend aan Regeling 11 kunnen hanteren.

Buiten de erfgoedsector is Regeling 11 te gebruiken in de bibliotheeksector.

Het bibliotheekwezen kampt grotendeels met dezelfde problemen op het gebied van materieel behoud als het archiefwezen. Beide sectoren hebben dan ook al in veel conserveringsprojecten met elkaar samengewerkt. Zo hanteren het Nationaal Archief en de Koninklijke Bibliotheek dezelfde normen bij het verfilmen en digitaliseren van hun bestanden, en stellen zij dezelfde eisen aan de kwaliteit van de films en digitale gegevensdragers.

8. Conclusies en aanbevelingen

Uit de evaluatie van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden en de analyse van de ontwikkelingen trekt Commissie 11 vier conclusies. Per onderdeel doet zij een of meer aanbevelingen.

Continuering, actualisering en kwaliteitsverbetering

Conclusie 1

Regeling 11 heeft nog evenveel nut en noodzaak als bij de invoering in 2001. Wel moet de kwaliteit van de regeling zelf verbeterd worden.

Nieuwe kwaliteitsnormen maken actualisering van Regeling 11 noodzakelijk.

De implementatie van Regeling 11 heeft meer effect als overheidsorganisaties aanvullende beleidsmaatregelen nemen.

Onderbouwing

De overheid moet blijvend te bewaren archiefbescheiden langdurig kunnen bewaren. Na honderd jaar mag er geen noemenswaardig kwaliteitsverlies zijn opgetreden. Zonder het gebruik van duurzame materialen is dit niet mogelijk. Dit rechtvaardigt continuering van Regeling 11. De evaluatie toont aan dat Regeling 11 kwaliteitsverlies en hoge kosten voor conservering achteraf voorkomt.

Nieuwe normen

Het is daarbij noodzakelijk Regeling 11 te actualiseren, omdat er sinds de invoering in 2001 nieuwe kwaliteitsnormen gelden voor gegevensdragers zoals (kleuren)film en cd-r's. Bovendien worden de internationale normen periodiek herzien. Regeling 11 kan daarbij niet achterblijven. Het is ook in de toekomst noodzakelijk te bekijken welke nieuwe internationale kwaliteitsnormen moeten leiden tot wijziging van Regeling 11. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, betekent dit geen lastenverzwaring - wel een verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening bij de overheid.

Ontoegankelijk

Een andere belangrijke reden voor het wijzigen van de regeling is de ontoegankelijkheid van Regeling 11. Hierdoor is uitvoerbaarheid van de regeling in het geding. De sleutel tot grotere toegankelijkheid van Regeling 11 is ten eerste het verbeteren van de regeling zelf, bijvoorbeeld door de regeling (en de toelichting) overzichtelijk, helder en zo beknopt mogelijk te maken.

De uitvoerbaarheid kan daarnaast verbeterd worden door Regeling 11 scherper af te stemmen op Regeling 12. Op enkele onderdelen van Regeling 11 is nader onderzoek noodzakelijk naar een betere normstelling of een fijnere afstemming van de gehanteerde normen.

Aanvullende maatregelen voor beheer

Regeling 11 bevat voor het merendeel kwaliteitsnormen voor archiefmaterialen en slechts een klein aantal beheersnormen. De regeling laat het verder aan de zorgdrager over hoe de organisatie in de praktijk omgaat met de genormeerde archiefmaterialen.

Het effect van de regeling kan daardoor verloren gaan, als materialen verkeerd beheerd worden. Dit is bijvoorbeeld het geval als archiefdozen volgestouwd worden met archiefbescheiden.

Aanbevelingen 1

Commissie 11 bepleit continuering van Regeling 11 in verbeterde vorm, volgens het tekstvoorstel in bijlage A.⁹

Ook beveelt Commissie 11 aan Regeling 11 ten minste één keer per twee jaar te actualiseren. De minister zou een hiervoor verantwoordelijke instantie moeten aanwijzen.

Verder bepleit Commissie 11 een onderzoek naar de vergelijkbaarheid van enerzijds de normen die het ministerie van Justitie hanteert en anderzijds de ISO 11798-norm voor printers, kopieermachines en toners. Bij dit onderzoek moet gebruik worden gemaakt van de IGT-tester van IGT-Testing systems. Bovendien moet het onderzoek behalve het in ISO 11798 voorgeschreven papier volgens ISO 9706 en het papier 'Normaal 1' op basis van zogenaamde katoenlinters, ook het papier volgens NEN 2728 omvatten. Ook beveelt Commissie 11 een literatuurstudie aan naar de mogelijkheid tot het normeren van afdrukken van kleurenfoto's in emulsielagen en via inkjetprocedés.

Commissie 11 dringt er bij de minister op aan te bevorderen dat zorgdragers in of via beheersregels voorschriften opnemen voor het beheer van archiefmaterialen. Hiermee wordt Regeling 11 effectiever.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van Regeling 11

Conclusie 2

In praktische en technische zin kan Regeling 11 uitgevoerd worden. De implementatie hapert echter tot nu toe.

⁹ Een korte motivatie voor de wijzigingsvoorstellen, omwille van de juridische uitwerking van het voorstel, staat in bijlage B: Tabel verantwoording wijzigingsvoorstellen.

Onderbouwing

In praktische en technische zin kan Regeling 11 uitgevoerd worden. Anders dan destijds bij de invoering van de regeling, is goed papier nu ruimschoots leverbaar. Uit de evaluatie blijkt verder dat twee belangrijke hindernissen voor het uitvoeren van Regeling 11 niet meer bestaan. Ten eerste is de houdbaarheid van toners veel groter dan doorgaans wordt aangenomen. De discrepantie tussen de houdbaarheid van papier en die van toners is aanzienlijk kleiner geworden. Ten tweede zijn de aanschafkosten van genormeerde archiefmaterialen gelijk aan die van niet-genormeerde materialen, mits adequaat wordt ingekocht.

Bekendheid

Regeling 11 trad in 2001 in werking. Vijf jaar na dato is Regeling 11 nog onvoldoende bekend en wordt zij ook niet in voldoende mate uitgevoerd. Dit betekent dat de overheid niet voldoet aan één van de voorwaarden voor een deugdelijk erfgoedbeleid. En dat zij bovendien een kans mist op het gebied van archiefmaterialen die niet voor altijd, maar wel voor langere tijd moeten meegaan. Want ook hiervoor biedt Regeling 11 nuttige normen, bijvoorbeeld voor digitale archiefbescheiden of kleurenfoto's.

Geen extra kosten

Implementatie kost naar de vaste overtuiging van Commissie 11 geen extra geld. Integendeel, op termijn besparen overheden veel geld door toepassing van Regeling 11. Het vraagt alleen interesse en enige goede wil Regeling 11 te implementeren. Duurzaamheid van archiefmaterialen zou veel hoger op de agenda bij bestuurders en managers moeten staan.

Draagvlak

De evaluatie toont ook aan dat er onder bestuurders en managers bij de overheid nog te weinig draagvlak is voor de aanschaf, het gebruik en het beheer van duurzame archiefmaterialen. Bij overheidsorganisaties is nog geen sprake van een beleid voor de uitvoering van Regeling 11. Voor sommige onderdelen bestaat zeker belangstelling, zoals voor de verpakings- en hechtmaterialen. Maar voor andere archiefmaterialen zoals foto's, films en digitale gegevensdragers zijn belangstelling en bewustwording nog minimaal. De uitvoering van Regeling 11 gebeurt sterk gefragmenteerd. Er is geen of veel te weinig coördinatie binnen of tussen overheidsorganisaties. Tussen de inkoopafdeling en de documentaire informatieafdeling staan vaak nog hoge schotten.

Aanbevelingen 2

Commissie 11 dringt bij de staatssecretaris aan op bespoediging van de implementatie van Regeling 11. Dit kan langs verschillende wegen en op diverse niveaus.

De minister van BZK, IPO en VNG kunnen het proces aanjagen vanuit hun coördinerende rol. Ook een strikter toezicht op de naleving van Regeling 11 versnelt de uitvoering.

De rijksoverheid dient hierbij het goede voorbeeld te geven.

Binnen de overheidsorganisatie moeten de inkopers en informatiespecialisten het management bewust maken en overtuigen van de noodzaak tot uitvoering van de regeling. Een gemeenschappelijk inkoopbeleid draagt bij aan een brede en voordelige implementatie van Regeling 11. Daarnaast bepleit Commissie 11 in elke overheidsorganisatie een sleutelfiguur aan te wijzen als uitvoerend coördinator.

Voorlichting en facilitering

Conclusie 3

De voorlichting over Regeling 11 schiet tekort. Daardoor is Regeling 11 onvoldoende bekend bij de organisaties en mensen die ermee moeten werken.

Onderbouwing

Regeling 11 is onvoldoende bekend bij de mensen en organisaties die ermee moeten werken, blijkt uit signalen van diverse betrokkenen. Ook de leverancierswereld pleit voor meer communicatie over Regeling 11. Niet alleen archiefinspecties hebben baat bij betere voorlichting, maar juist ook de archiefvormers. Veel betrokkenen weten niet precies welke producten voldoen aan de eisen en wie de leveranciers zijn van die producten.

De archiefinspecties en andere instanties voor cultureel erfgoed (Nationaal Archief, ICN) schieten hierin tekort. Betere voorlichting over Regeling 11 leidt tot meer bekendheid en tot grotere vraag naar producten die voldoen aan de normen. Leveranciers zullen hierdoor meer bereidheid tonen te investeren in nieuwe producten; kosten, die zij op langere termijn zeker terugverdienen.

Aanbevelingen 3

Commissie 11 pleit voor een goed, gezamenlijk voorlichtingskanaal waarop goedgekeurde archiefmaterialen en hun leveranciers worden gepubliceerd. De minister van OCW zou dit kanaal moeten aanwijzen. Het beheer komt in handen van een van de erfgoedinstellingen (Nationaal Archief, de archiefinspecties of ICN). Daarnaast moet er een praktische handleiding komen voor organisaties die verplicht zijn Regeling 11 na te leven.

Bredere toepassing

Conclusie 4

Regeling 11 is ook van nut voor op termijn vernietigbare archiefbescheiden. Regeling 11 kan ook in andere erfgoedsectoren én daarbuiten toegepast worden.

Onderbouwing

Commissie 11 benadrukt dat kwaliteitsnormen uit Regeling 11 ook van belang zijn voor op termijn vernietigbare archiefdocumenten. Dit geldt vooral voor de vluchtige digitale archiefbescheiden. De Commissie baseert dit standpunt mede op het commentaar van deskundigen op het conceptadvies. Een klein maar relevant deel van de archiefbescheiden wordt immers tientallen jaren bewaard, zoals personeelsdossiers of zwaardere strafdossiers. Regeling 11 kan hierdoor een ruimere betekenis krijgen, die zich verder uitstrekt dan de 'enge' bescherming van cultureel erfgoed. Dit betekent echter niet dat Commissie 11 de reikwijdte van Regeling 11 wil uitbreiden tot het gehele overheidsarchief, dus ook voor alle op termijn vernietigbare archiefbescheiden. Om rigide regels te voorkomen wil ze overheidsorganisaties de ruimte laten om hiervoor zelf beleid te ontwikkelen.

Ook andere erfgoedsectoren moeten ervoor zorgen dat de conditie van het aan hen toevertrouwde erfgoed zo stabiel mogelijk blijft. Hier kan Regeling 11 nuttige richtlijnen geven.

Aanbeveling 4

Commissie 11 beveelt bredere toepassing aan van Regeling 11 in de andere erfgoedsectoren maar ook daarbuiten, bijvoorbeeld in de museumsector en de bibliotheekwereld.

Bijlage A

Voorstel gewijzigde Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

[Datum, nr. WJZ/200x/]

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ###,

Gelet op artikel 11, tweede lid, van het Archiefbesluit 1995;

Besluit:

I. Algemeen

Artikel 1

Deze regeling verstaat onder:

- a. archiefbescheiden: archiefbescheiden als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995;
- b. NEN: een door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut uitgegeven norm;
- c. ICN-kwaliteitseis: een door het Instituut Collectie Nederland uitgegeven kwaliteitseis;
- d. ISO: een door de *International Organization for Standardization* uitgegeven norm;
- e. DIN: een door het *Deutsches Institut für Normung* uitgegeven norm;
- f. ANSI: een door het *American National Standards Institute* uitgegeven norm.

Artikel 1A

Met de in deze regeling genoemde technische producteisen worden gelijkgesteld technische producteisen die worden gesteld in een andere lidstaat van de Europese Unie, dan wel in een staat die partij is bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte, en die ten minste een gelijkwaardige productkwaliteit waarborgen, mits daarbij een geldig rapport wordt overlegd, waaruit blijkt dat de producten aan die eisen voldoen en dat het rapport is opgemaakt door een beproevingslaboratorium dat voldoet aan NEN-EN-ISO/IEC 17025.

Artikel 2

1. De zorgdrager gebruikt voor het opmaken en bewaren van archiefbescheiden materialen die voldoen aan de normen en eisen die in de artikelen 3 tot en met 7 worden gesteld.

1a. In afwijking van het eerste lid is het gebruik van materialen volgens andere normen en eisen dan die gesteld in de artikelen 3 tot en met 7 toegestaan, indien de zorgdrager aantoont dat deze materialen een gelijke of betere kwaliteit, duurzaamheid en leesbaarheid hebben dan die omschreven in de artikelen 3 tot en met 7.

2. De zorgdrager verlangt van de leverancier van de in het eerste en 1a-de lid bedoelde materialen het bewijs, waaruit blijkt dat de te leveren materialen voldoen aan de eisen die daaraan in deze regeling zijn gesteld.

Artikel 2A1

De zorgdrager treft voorzieningen voor archiefbescheiden die om technische of organisatorische redenen niet opgemaakt kunnen worden op of met de materialen omschreven in de artikelen 3 tot en met 6, om te voldoen aan artikel 11, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995.

Artikel 2A2

Onverminderd het in artikel 4D, lid 1 bepaalde, worden archiefbescheiden die door chemische of fysische reacties met andere archiefbescheiden kunnen bijdragen aan de degradatie van archiefbescheiden, wanneer zij met die archiefbescheiden in dezelfde verpakkingseenheid worden opgeborgen, afhankelijk van de aard van de materialen binnen of buiten de verpakkingseenheid afzonderlijk verpakt.

II. Archiefmaterialen waarvoor kwaliteitsnormen bestaan

Papier, schrijf- en hechtmiddelen en verpakkingsmateriaal voor papier

Artikel 3

Papier voldoet aan NEN 2728.

Artikel 3A

1. De apparatuur waarmee inkt en toners anders dan omschreven in het derde lid op het papier worden aangebracht, en de inkt en toners zelf, bereiken ten minste een leesbaarheid en duurzaamheid overeenkomstig ISO 11798.
2. Balpen en balpeninkten voldoen aan DIN 16554.2 of ISO 12757-2 en rollerbalpen en rollerbalpeninkten aan ISO 14145-2.
3. De inkt mogen niet doorslaan door de drager.

Artikel 4A

1. Omslagen en mappen zonder hechtmechanieken voor papier voldoen aan ICN-kwaliteitseis nummer 1.
2. Omslagen en mappen met hechtmechanieken voldoen aan ICN-kwaliteitseisen nummers 2 en 12.

Artikel 4B

1. Archiefdozen voor standaardformaten papier voldoen aan ICN-kwaliteitseis nummer 4 of 13, indien omslagen volgens ICN-kwaliteitseis nummer 1 of 2 worden toegepast.
2. Archiefdozen voor standaardformaten papier voldoen aan ICN-kwaliteitseis nummer 3, indien de archiefbescheiden in onmiddellijk contact komen met het karton.
3. Karton voor archiefdozen van andere dan standaardformaten voldoet aan ICN-kwaliteitseis nummer 10 of 16, indien omslagen volgens ICN-kwaliteitseis nummer 1 of 2 worden toegepast.
4. Karton voor archiefdozen van andere dan standaardformaten voldoet aan ICN-kwaliteitseis nummer 11, indien de archiefbescheiden in onmiddellijk contact komen met het karton.

Artikel 4C

Zelfklevende etiketten bestemd voor omslagen, mappen en archiefdozen voldoen aan ICN-kwaliteitseis nummer 15.

Artikel 4D

1. Etiketten, hechtmechanieken en bindmiddelen en andere materialen dan de materialen bedoeld in artikel 4, die in rechtstreeks contact komen met archiefbescheiden als bedoeld in artikel 3, bevatten geen metaal, lignine, weekmakers, polyvinylchloride, co-polymeren van vinylchloride of andere stoffen, die de degradatie van het archiefstuk bevorderen of het archiefstuk beschadigen; voor zover van toepassing hebben de materialen de volgende eigenschappen: de toegepaste lijm is op acrylaatbasis, de zuurgraad heeft een pH-waarde van ten minste 7,5 en van ten hoogste 10.
2. Kunststoffen bestaan uit polyester (polyethyleentereftalaat), polystyreen, polyethyleen, polypropyleen of polycarbonaat, voor zover deze zonder weekmakers kunnen worden toegepast.

Fotografische materialen en verpakkingsmateriaal voor fotografische materialen

Artikel 5

1. Zwart-wit microfilm voor archiefbescheiden is een polyester (polyethyleentereftalaat) halogeenzilverfilm. Deze film wordt aangeduid als de moederfilm.
2. Van de moederfilm wordt een kopie vervaardigd op polyester (polyethyleentereftalaat) halogeenzilverfilm. Deze film wordt aangeduid als de duplicaatfilm.
3. Moederfilm en duplicaatfilm, en de daarop opgenomen afbeeldingen, voldoen aan de specificaties in en worden vervaardigd volgens de Richtlijnen Preservation Microfilming Metamorfoze.

4. Bij de vervaardiging van microfilms en de daarop opgenomen afbeeldingen worden proces en eindproduct op volledigheid en kwaliteit gecontroleerd door een deskundige die geen relatie heeft met het bedrijf dat de microfilms vervaardigt.
5. Moederfilms en duplicaatfilms worden beheerd en bewaard als archiefbescheiden.
6. De moederfilm en de duplicaatfilm worden niet ter inzage gegeven.
7. Gebruikskopieën worden gemaakt van de duplicaatfilm.

Artikel 6

1. Zwart-witfilm voor archiefbescheiden is een polyester (polyethyleentereftalaat) halogeenzilverfilm, negatief ontwikkeld, die voldoet aan NEN ISO 18901.
2. De afwerking van zwart-witfilms en zwart-witpapier voldoet aan ISO 18917.

Artikel 6A

Kleurenfilm voor archiefbescheiden is een polyester (polyethyleentereftalaat) halogeenzilverfilm; de zorgdrager gebruikt kleurenfilm en kleurenafdrukken, waarvan onderzoeksresultaten bekend zijn waaruit blijkt welke combinatie van drager en emulsie de beste verwachting tot duurzaamheid geeft bij bewaring in het donker; de onderzoeken zijn uitgevoerd overeenkomstig ANSI IT9.9 met gebruikmaking van de kritische restwaarde vermeld in tabel 9 van deze norm.

Artikel 6B

1. Afdrukken van archiefbescheiden die door middel van digitale fotografie tot stand komen, voldoen aan dezelfde eisen als vermeld in artikel 6A.
2. Voor afdrukken door middel van printers worden dragers dan wel inkten en pigmenten gebruikt, die volgens de beschikbare onderzoeksresultaten de hoogste duurzaamheid of toegankelijkheid bieden.

Artikel 6C

De verpakking van fotografisch materiaal als bedoeld in de artikelen 5, 6, 6A en 6B voldoet aan de eisen zoals vermeld in de artikelen 4A t/m 4D.

Optische en magnetische gegevensdragers

Artikel 7

Digitale archiefbescheiden worden bij voorkeur bewaard op (externe) harde schijven via Universal Serial Bus (USB) 2.0 ondersteunende systemen en met gebruikmaking van open standaarden; het gebruik van andere materialen voor opslag is echter toegestaan onder de navolgende voorwaarden:

- a. beschrijfbare optische schijven (cd-r of WORM-schijf) bezitten een reflectielaag van zilver, goud of platina en een pigmentlaag van titaniumdioxide of ftalocyanine; zij voldoen aan ISO 9660 en ISO 10149, beide zonder uitbreidingen; schijven bestemd voor geluid voldoen aan NEN-EN-IEC 60908;
- b. de capaciteit van optische schijven is zo laag mogelijk; zij zijn éénmaal beschrijfbaar en worden in één actie beschreven met een lage snelheid; op het moment van ingebruikneming zijn zij onbeschreven en niet ouder dan één jaar;
- c. de gegevens op banden worden lineair in één of twee sporen weggeschreven.

Artikel 7A

1. De verpakking van optische en magnetische schijven is volledig afsluitend en bestaat uit harde polystyreen, polypropyleen, polycarbonaat of polyethyleen, waaruit geen stoffen kunnen vrijkomen die reacties kunnen aangaan met de verpakte optische schijven; de gebruikte materialen voldoen aan ISO 18925.
2. Optische en magnetische gegevensdragers worden stofvrij en in het donker bewaard.
3. Schijven, spoelen en cassettes staan verticaal; banden worden naar één kant volledig doorgespoeld; het is niet toegestaan de gegevensdragers te beschrijven, dan wel etiketten te plakken op de gegevensdragers.

III. Slotbepalingen

Artikel 8

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 9

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling duurzaamheid archiefbescheiden.
Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ###

Toelichting op gewijzigde Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

1. Doel en reikwijdte Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

Archiefwet en Archiefbesluit 1995

Artikel 3 van de Archiefwet 1995 verplicht overheidsorganen hun archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Ingevolge artikel 21, eerste lid, van die wet worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld voor de duurzaamheid van door overheidsorganen op te maken archiefbescheiden. Artikel 11, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 bepaalt dat iedere zorgdrager voor *blijvend te bewaren archiefbescheiden* voorzieningen moet treffen die ertoe leiden dat bij het raadplegen van die archiefbescheiden 'na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang zal zijn te constateren'. Of archiefbescheiden blijvend te bewaren zijn of in aanmerking komen voor vernietiging op termijn, wordt bepaald door een selectielijst.

De nadere regels voor duurzaamheid van blijvend te bewaren archiefbescheiden worden volgens artikel 11, tweede lid, vastgesteld bij ministeriële regeling. Dat is de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden (Regeling 11, genoemd naar het artikel waarnaar de regeling verwijst).

Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

De Regeling duurzaamheid archiefbescheiden stelt kwaliteitseisen aan gegevensdragers, schrijfmiddelen en verpakkingsmateriaal voor blijvend te bewaren archiefbescheiden van de overheid. Dit met het doel deze archiefbescheiden zo lang mogelijk in goede staat te bewaren. De archiefbescheiden mogen in honderd jaar niet 'noemenswaardig' in kwaliteit achteruitgegaan zijn. In de memorie van toelichting bij de Archiefwet 1995 wordt hierover opgemerkt dat door een aanpak bij de bron 'bespaard [zal] kunnen worden op de kosten van conservering in de toekomst van het in de archiefbewaarplaatsen berustende culturele erfgoed'.¹⁰

De Regeling duurzaamheid archiefbescheiden is op 20 september 2001 in werking getreden¹¹ en geldt voor de gehele overheid. Na een evaluatie is de regeling in 200# herzien.

Nut en noodzaak

Het nut van een preventieve aanpak is kort geleden bevestigd in een landelijk onderzoek van het Nationaal Archief in 2004. Uit dit onderzoek blijkt dat de conserveringskosten aanzienlijk zijn. Conservering van alle nu in de Nederlandse overheidsarchiefbewaarplaatsen berustende archieven kost 3.9 miljard euro. Het kopiëren van al deze bescheiden op nieuwe gegevensdragers, zoals vaak wordt voorgesteld, kost ongeveer 3.43 miljard euro en is dus slechts een theoretische mogelijkheid. Ook de kosten

¹⁰ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, blz. 31.

¹¹ Instellingsbesluit C/S/04/2750, Stcrt. 2001, 180.

van bewaring als gevolg van ruimtebesparing door microverfilming wegen hier voor een deel niet tegenop.

Normering

Regeling 11 definieert materialen die voldoen aan artikel 11, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 en schrijft alternatieve voorzieningen voor, als deze - genormeerde - materialen niet beschikbaar zijn of niet voldoen aan artikel 11 van het Archiefbesluit. Bij het vaststellen van de kwaliteitseisen is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van verwijzingen naar bestaande normering door nationale en internationale norminstituten. Dat voorkomt dat de industrie 'dubbel' moet testen. Voor zover er geen genormeerde materialen aanwezig zijn of ze niet voldoen aan de in artikel 11 van het Archiefbesluit gestelde eis, schrijft de regeling conservering of vervanging van de archiefbescheiden dwingend voor.

Reikwijdte

Regeling 11 heeft formeel alleen betrekking op archiefbescheiden van de overheid die bestemd zijn voor blijvende bewaring. In de praktijk is dit vaak lastig te realiseren. Het is verder de vraag of het in het bedrijfsbelang is een dergelijk onderscheid te willen maken. Want ook voor de gewone bedrijfsvoering zijn de kwaliteitsnormen van nut. Sommige archiefmaterialen gaan immers maar kort mee, vooral de magnetische en optische dragers. Aan de andere kant moeten sommige delen van het archief lang bewaard worden, bijvoorbeeld personeelsdossiers en strafdossiers.

Digitalisering

Door de digitalisering zal op termijn het gebruik van papier en van andere 'klassieke' gegevensdragers en schrijfmiddelen afnemen; niet als gebruiksmateriaal maar wel als archiefbescheiden. Hoewel de digitalisering met tal van problemen gepaard gaat, is de ontwikkeling naar een 'digitaal archief(beheer)' onomkeerbaar. Op de korte en middellange termijn zijn de klassieke materialen echter nog in gebruik. Veel deskundigen betwijfelen of het papier ook of juist voor blijvend te bewaren archiefbescheiden wel helemaal zal verdwijnen.

2. Wijziging van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

Bij de vaststelling van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden heeft de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen toegezegd dat de regeling na enkele jaren geëvalueerd zou worden op actualiteit, bruikbaarheid en effectiviteit. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden op grond van het besluit van de Algemene Rijksarchivaris, namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 december 2004.¹²

Het advies is in december 2006 uitgebracht aan de minister van OCW en gepubliceerd op de websites www.erfgoedinspectie.nl en www.archiefinspectie.nl.

¹² Instellingsbesluit C/S/04/2753, Stcrt. 2004, 250.

Uitgangspunten

Zowel bij de evaluatie als bij de wijziging van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden waren de uitgangspunten:

- de voorschriften moeten zo beperkt mogelijk zijn;
- de voorschriften regelen het wat, niet het hoe (dit in overeenstemming met het kabinetsbeleid);
- de regeling bevat in hoofdzaak kwaliteitsnormen;
- onderzocht zou worden of de normen waarnaar de regeling verwijst nog actueel waren, dan wel aangevuld konden worden;
- knelpunten voor de uitvoering en handhaving zouden worden onderzocht en zoveel mogelijk weggenomen;
- de voorschriften en de toelichting moeten helder en eenduidig zijn;
- de regeling moet goed afgestemd zijn op de andere twee ministeriële regelingen.

Geen ingrijpende wijziging

De Regeling duurzaamheid archiefbescheiden is niet ingrijpend gewijzigd. De regeling van 2001 was met negen artikelen al niet omvangrijk en is ook na wijziging beperkt gebleven. Strikt genomen is het aantal voorschriften min of meer hetzelfde gebleven. Wel is het aantal regels uitgebreid omwille van een grotere bruikbaarheid van de regeling.

De opzet van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

Artikel 2 is het sleutelartikel van de regeling. Hierin wordt bepaald dat overheidsorganen in principe gebruik moeten maken van de in de regeling genormeerde materialen (artikel 2, lid 1). In het algemeen garanderen deze normen een duurzaamheid waarbij na ten minste honderd jaar geen noemenswaardig kwaliteitsverlies is opgetreden. Het staat de overheidsorganen echter vrij gelijkwaardige of betere materialen te gebruiken, mits ze die gelijkwaardigheid of 'meerderwaardigheid' kunnen aantonen (zie artikel 2, lid 1a). Als het om technische of organisatorische redenen niet mogelijk of wenselijk is de genormeerde materialen te gebruiken, biedt de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden de mogelijkheid om andere materialen te gebruiken. Dit is vooral het geval bij optische of magnetische gegevensdragers met beperkte houdbaarheid (zie artikel 2A1).

Actualisering van de normen

Sinds de vaststelling van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden zijn op een aantal terreinen meer onderzoeksgegevens over duurzaamheid beschikbaar gekomen. Dit geldt met name op het gebied van kleurenfotografie, toners en de cd-r. De regeling is daaraan aangepast.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

Blijvend te bewaren

Volgens artikel 11 van het Archiefbesluit 1995, eerste lid, is de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden alleen van toepassing op blijvend te bewaren archiefbescheiden. Voor archiefbescheiden die voor vernietiging in aanmerking komen, geldt de regeling dus formeel

gezien niet. In de praktijk blijkt echter dat het in veel situaties niet haalbaar is deze scheiding aan te brengen. Bij de wijziging van de regeling is echter niet gekozen voor het opheffen van de beperking tot blijvend te bewaren archiefbescheiden. Dit om de overheidsorganen die in hun werkprocessen wél de scheiding kunnen maken, de gelegenheid te geven zo bedrijfsmatig mogelijk te werken. Overigens is het verschil tussen de kosten van genormeerde archiefmaterialen en die van niet-genormeerde materialen meestal te verwaarlozen, mits er adequaat wordt ingekocht.

Op grond van artikel 3 van de Archiefwet 1995, moeten overheidsorganen zelf de nodige voorzieningen treffen voor archivering en beheer van op termijn vernietigbare archiefbescheiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor digitale archiefbescheiden, die lang niet altijd de wettelijk voorgeschreven bewaartermijn van zeven jaar halen.

Heldere, uitvoerbare regels

De voorschriften betreffen technische materie. Er worden eisen gesteld aan specifieke eigenschappen van materialen, waarvoor in Nederlandse of internationale normen bepaling- of beproevingsmethoden worden gegeven. De normen zijn 'voer' voor specialisten, daaraan is niets te veranderen. Wel is bij de wijziging geprobeerd tegenstrijdigheden, overlappingsen en inconsistenties uit de regeling te halen, en in de toelichting het waarom (risico, belang) van de voorschriften duidelijk aan te geven.

Afstemming met de andere regelingen Archiefbesluit

De Regeling duurzaamheid archiefbescheiden bevat slechts enkele voorschriften voor het behoud van magnetische en optische gegevensdragers, voor zover dit via het materiële beheer van deze gegevensdragers bereikbaar is. De nota van toelichting bij artikel 11 van het Archiefbesluit geeft al aan dat duurzaamheid van digitale archiefbescheiden niet alleen bepaald wordt door de duurzaamheid van de gegevensdrager, maar vooral door de kwaliteit van de programmatuur en het beheer hiervan. De overige beheersaspecten van dit type archiefbescheiden komen aan de orde in de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden. Beide regelingen zijn bij de evaluatie op elkaar afgestemd. Bij artikel 5 is de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden afgestemd op de Regeling bouw en inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen. Het gaat hier om de bewaaromstandigheden voor microfilms in archiefruimten en archiefbewaarplaatsen.

4. Procedure bij de wijziging van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

De wijziging van de oude regeling bouwt voort op het advies van de evaluatiecommissie (Commissie 11). Deze heeft de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden gecontroleerd op actualiteit, volledigheid, consistentie en uitvoerbaarheid.

Raadpleging deskundigen en werkveld

In de eerste fase van de evaluatie heeft Commissie 11 een breed scala ervaringsdeskundigen en technische experts geraadpleegd. Daarnaast heeft ze informatie ingewonnen bij het werkveld via een enquête. In de commissie waren verder de twee provinciale en rijksarchiefinspecties vertegenwoordigd. De leden hebben afzonderlijk en gezamenlijk de tekst van Regeling 11 onder de loep genomen vanuit hun eigen expertise en ervaring.

Commentaarronde

Na deze stappen heeft Commissie 11 een ontwerp van de aangepaste regeling voorgelegd aan de voor informatiebeheer verantwoordelijke ministeries (OCW en BZK) en aan de koepelorganisaties van de medeoverheden. Dit zijn: het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen. Daarnaast werd het ontwerp voorgelegd aan het Werkverband Gemeentelijke Archiefinspectie (WGA) en aan verschillende disciplines uit de archiefwereld: de Koninklijke Vereniging van Archivarissen en DIVA, vereniging voor de documentaire informatievoorziening en het archiefwezen. De commentaren hebben geleid tot technische en redactionele verbeteringen in de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden.

Na indiening van het definitieve advies door Commissie 11 heeft de minister van OCW de koepelorganisaties van de medeoverheden om bestuurlijk advies gevraagd. Ook de Raad voor Cultuur is gevraagd te adviseren. ... [t.z.t. na advisering in te vullen].

De regeling is op 200# gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen [notificatienummer ####] ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn 98/34/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998. Dit betreft een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels voor de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). Naar aanleiding van die kennisgeving zijn ... [t.z.t. na advisering in te vullen] opmerkingen gemaakt.

5. Geschiedenis van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

Al in de jaren zeventig is in opdracht van Unesco onderzoek gedaan naar de beschikbaarheid van materiële normen voor duurzaamheid van materialen voor archiefbescheiden. In sommige landen is met behulp van deze normen wetgeving tot stand gekomen. Behalve in Nederland is dat momenteel het geval in Australië, Denemarken, Finland, Noorwegen, de Verenigde Staten en Zweden. In de deelstaten van Duitsland bestaan gedetailleerde regelingen voor het notariaat.

De Regeling duurzaamheid archiefbescheiden bouwt voort op de regeling die in 2001 in werking is getreden, die op haar beurt gebaseerd is op twee rapporten over de duurzaamheid van archiefbescheiden.¹³ Al sinds de invoering per 1 mei 1968 van de Archiefwet 1962 hanteren colleges van gedeputeerde staten regels in het kader van het wettelijk toezicht op de lagere overheidsorganen. Deze regels zijn in 1994 samengevat in het tweede rapport en gelden sindsdien als beleidsregels.

6. Financiële gevolgen en implementatie

Bij de eerste invoering van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden in 2001 is gesteld dat sommige voorschriften zouden kunnen leiden tot hogere kosten. Tot op heden is daar niets van gebleken. De eisen van de regeling zijn reëel en de voorgeschreven materialen zijn op een gangbare manier verkrijgbaar, ook via Europese aanbesteding. Duurzaam materiaal kost niet meer dan niet-duurzaam materiaal, mits er adequaat wordt ingekocht. En sterker nog, als overheidsorganen de voorschriften niet uitvoeren, worden ze over korte of langere tijd geconfronteerd met hoge conserveringskosten. Ter illustratie: uit een onderzoek van het Nationaal Archief in 2004 blijkt dat de conservering van alle archieven die nu in de Nederlandse overheidsarchiefbewaarplaatsen berusten, 3,9 miljard euro zou kosten. Het kopiëren van al deze bescheiden op nieuwe gegevensdragers, zoals vaak wordt voorgesteld, kost ongeveer 3,43 miljard euro en is dus slechts een theoretische mogelijkheid.

Verder is ook gebleken dat nog niet alle overheidsorganen de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden hebben geïmplementeerd en dat ze dit ook niet snel uit zichzelf zullen doen. Dit komt vooral door de wijze waarop de verschillende overheidstaken zijn

¹³ *Om de kwaliteit van het behoud*. Normen goede en geordende staat bij overname door de Rijksarchiefdienst/PIVOT van archieven van ministeries en daaronder ressorterende rijksorganen, het Kabinet der Koningin, de Hoge Colleges van Staat, commissarissen der Koningin, provinciale organen en andere organen of personen bekleed met enig publiek gezag, uitgave door de Rijksarchiefdienst/PIVOT ('s-Gravenhage 1993). *Normen goede en geordende staat en Criteria bewerking code-archieven*, geldend voor archieven van provincies, gemeenten, waterschappen en organen van gemeenschappelijke regelingen, uitgave door het Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs (Haarlem, 1994).

georganiseerd. Ook de relatieve onbekendheid van Regeling 11 speelt een rol, en het feit dat (nog) niet iedereen er het belang van inziet.

7. Toelichting per artikel Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

Artikel 1

De in deze regeling vermelde normen en eisen, waaronder ook de internationale en de buitenlandse, zijn verkrijgbaar bij het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN), Vlinderweg 6, 2623 AX Delft, Postbus 5059, 2600 GB Delft, respectievelijk het Instituut Collectie Nederland, Gabriël Metsustraat 8, Postbus 76709, 1070 KA Amsterdam. De ICN-normen zijn te raadplegen en kosteloos te downloaden op de website van het ICN (<http://www.icn.nl>).

De ICN-kwaliteitseisen hebben uitsluitend betrekking op de eisen voor conservering van archiefbescheiden, en niet op gebruikseisen. De eisen betreffen bijvoorbeeld afmetingen, wijze van vouwen enzovoorts. ANSI-normen worden geleidelijk vervangen door ISO-normen.

De zorgdragers kunnen over het algemeen volstaan met het testrapport geleverd door de leverancier, of met een door de leverancier te overleggen conformiteitverklaring.

Bij ingrijpende of principiële wijzigingen van normen of eisen is het gebruikelijk dat deze worden vervangen door een nieuwe norm of eis met een ander nummer. De regeling wordt in dat geval gewijzigd.

In de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden gaat het om de volgende normen en eisen:

NEN 2728: Permanent houdbaar papier. Eisen en beproevingsmethoden.

NEN-EN-ISO/IEC 17025: Algemene eisen voor de competentie van beproeving- en kalibratielaboratoria/General requirements for the competence of testing and calibration laboratories.

NEN-EN-IEC 60908:1999: Geluidsoptname - Audiocompactschijf/Audio recording – Compact disc digital audio system.

ICN-kwaliteitseisen:

nummer 1: Archiefomslagen zonder hechtmechaniek voor permanente bewaring.

nummer 2: Archiefomslagen met hechtmechaniek voor permanente bewaring.

nummer 3: Archiefdozen voor permanente bewaring.

nummer 4: Archiefdozen voor bewaring op middellange termijn.

nummer 10: Golfkarton voor verpakkingsdoeleinden in archieven en musea voor bewaring op middellange termijn.

nummer 11: Golfkarton voor verpakkingsdoeleinden in archieven en musea voor bewaring op lange termijn.

nummer 12: Hechtmechanieken voor archiefomslagen voor permanente bewaring.

nummer 13: Archiefdozen voor bewaring op middellange termijn. Zuurvrije dozen gemaakt van massief karton.

nummer 15: Zelfklevende etiketten voor verpakkingsdoeleinden in archieven en musea.

nummer 16: Massief karton voor verpakkingsdoeleinden in archieven en musea voor bewaring op middellange termijn.

DIN 16554-2: Kugelschreiber - Minen. Schriftqualität. Anforderungen. Prüfung. Kennzeichnung.

ISO/IEC 10149:1995. Information technology - Data interchange on read-only 120 mm optical data disks (CD-ROM).

ISO 9660: Information processing - Volume and file structure of CD-ROM for information interchange.

ISO 11798: Information and documentation. Permanence and durability of writing, printing and copying on paper documents. Requirements and testing methods.

ISO 12757-2: Ball point pens and refills. Part 2: Documentary use (DOC).

ISO 14145-2: Roller ball pens and refills. Part 2: Documentary use (DOC).

ISO 18901: Imaging materials - Processed silver-gelatin type black-and-white films - Specifications for stability.

ISO 18902: Imaging materials - Processed photographic films, plates and papers - Filing enclosures and storage containers.

ISO 18917:1999: Photography - Determination of residual thiosulfate and other related chemicals in processed photographic materials - Methods using iodine-amylose, methylene blue and silver sulphide.

ISO 18925: Imaging materials - Optical disc media - Storage practices.

ANSI IT9.9: Stability of color photographic images. Methods of measuring.

Voor veel materialen is geen kunstmatige verouderingsmethode of andere methode om de duurzaamheid te onderzoeken beschikbaar. Het voorschrijven of verbieden van het gebruik van bepaalde materialen in Regeling 11 is gebaseerd op de huidige stand van het onderzoek.

Het streven was het best mogelijke te definiëren dat algemeen verkrijgbaar is ('best available technology').

Artikel 1A

Dit artikel bevat een 'bepaling van wederzijdse erkenning'. Deze bepaling houdt verband met het uitgangspunt dat lidstaten van de Europese Unie op grond van het EG-verdrag in beginsel producten en diensten tot hun markt dienen toe te laten die afkomstig zijn uit andere lidstaten en die daar overeenkomstig de in die andere lidstaat geldende regelgeving zijn vervaardigd of in de handel gebracht. Wederzijdse erkenning houdt in dat producten of diensten die weliswaar niet aan de nationale eisen voldoen, maar wel aan buitenlandse eisen die een gelijkwaardige bescherming bieden, moeten worden toegelaten.

Artikel 2

Lid 1a

Lid 1a laat de mogelijkheid open aan de zorgdragers om gelijkwaardige of betere materialen te gebruiken dan de voorgeschreven materialen.

Lid 2

In veel standaardleveringsvoorwaarden en standaardovereenkomsten behoudt de leverancier zich het recht voor om tussentijds de samenstelling van materialen in detail of ingrijpend te wijzigen. Zo'n voorbehoud kan niet worden aanvaard. De ervaring leert bovendien, dat leveranciers zonder een verplichte certificering eenmaal aangegane kwaliteitsverplichtingen niet altijd nakomen. Voor de zorgdragers wordt het daardoor onmogelijk te controleren of zij aan de wettelijke regels voldoen, tenzij zij iedere afgeleverde partij onmiddellijk aan een reeks onderzoeken onderwerpen, hetgeen in de praktijk vrijwel onuitvoerbaar en ook kostbaar is.

Dit geldt des te meer voor de organen die ingevolge de Archiefwet 1995 zijn belast met de uitoefening van het toezicht. Een eventueel negatief resultaat van een dergelijke reeks onderzoeken in opdracht van een toezichthouder zou ook nauwelijks tot herstel van de archiefbescheiden kunnen leiden.

Artikel 2 lid 2 beoogt voor deze problematiek een oplossing te bieden. Het bewijs kan, naar gelang de aard van het materiaal, op uiteenlopende wijzen worden geleverd. Eén mogelijkheid is een rapport van een onafhankelijk laboratorium over een specifieke partij van een bepaald product, waarbij eveneens het bewijs geleverd wordt dat uit die partij inderdaad de onderzoeksmonsters zijn getrokken. Daarbij komt een 'doorcertificatie' tot stand, een keten van certificering. Een tweede mogelijkheid voor doorcertificatie is dat de leverancier een ISO-9001-certificaat bezit, mits uit dit certificaat of het door de leverancier te overleggen dossier blijkt dat continue kwaliteitscontrole deel uitmaakt van het ISO certificaat. Het bewijs is dan te leveren in combinatie met het onderzoeksrapport. Een derde bewijsmogelijkheid is de vermelding van een product in een openbare bron, zoals op de website van een onafhankelijk onderzoeksinstituut. In een aantal van deze gevallen is het dus niet nodig dat er voor elke partij aangeschaft materiaal telkens bewijsstukken worden geleverd. Ook de geldigheidsduur van de bewijsstukken kan niet los worden gezien van de wijze van de productie van de materialen, de werking van het distributieapparaat en de omvang van een partij te leveren materiaal. Er is daarom geen algemene regel voor te geven. In de afgelopen jaren is inderdaad gebleken dat de verschillende methoden van bewijslevering betrouwbare en werkbare resultaten opleveren.

Artikel 2A1

In artikel 2A1 is expliciet de plicht tot conservering of vervanging van overheidsinformatie op niet-duurzame gegevensdragers vastgelegd. Deze kan bestaan uit het tijdig maken van reproducties, hetzij op papier, hetzij op microfilm of in digitale vorm, volgens de procedure voorzien in artikel 7 van de Archiefwet 1995 en met inbegrip van een regeling voor het goede

beheer van de reproducties of uit een conserveringsprogramma. Deze plicht tot conservering of vervanging geldt voor andere materialen dan de materialen die in artikel 2 zijn vermeld.

Artikel 2A1 is vooral bedoeld om de zorgdragers niet te verhinderen gebruik te maken van de wettelijke bevoegdheid over te gaan tot digitale archiefvorming of tot vervanging, zodra een groot deel van de archiefvorming op digitale wijze plaatsvindt. Er zijn in deze regeling wel enige kwaliteitsnormen voor dit soort dragers vastgesteld, maar deze zijn niet duurzaam in de zin van artikel 11, lid 1 van het Archiefbesluit. Bovendien is voor de duurzaamheid van de informatie een adequaat beheer van de programmatuur belangrijker dan de kwaliteit van de dragers, die als een tijdelijk hulpmiddel moeten worden gezien. Het beheer is een aangelegenheid van Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12).

Naast magnetische en optische gegevensdragers zijn er nog andere materialen waarvan de problemen op dit moment onoplosbaar zijn of waarvoor nog geen relevante kwaliteitseisen bestaan. Voorbeelden zijn inkjetprinters voor kantoortoepassingen, diazo-lichtdrukken, thermische papieren en niet-digitale archiefbescheiden op magnetisch materiaal, zoals analoge geluidsbanden. Voor zover er voor dit soort materialen betere alternatieven zijn, wordt aangeraden daarvan gebruik te maken. Hiervoor zijn twee argumenten. Ten eerste bevordert dit de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Ten tweede is het op de lange termijn goedkoper, omdat de kosten van conservering of vervanging vele malen hoger zijn dan de kosten van de inferieure materialen op de korte termijn.

Artikel 2A2

Omdat ook materialen voor archiefbescheiden schade kunnen toebrengen aan andere archiefbescheiden, is in sommige gevallen aparte verpakking nodig. Dit geldt bijvoorbeeld voor foto's en lichtdrukken in gemengde dossiers. Als de bewaarcondities gelijk zijn en het ene materiaal het andere niet aantast, hoeven dergelijke bescheiden niet in aparte verpakkingseenheden en eventueel aparte archiefruimten te worden opgeslagen. In dat geval kan worden volstaan met een extra omslag, die wordt opgeborgen in dezelfde verpakkingseenheid als de rest van het bij elkaar horende archiefbestanddeel.

Voor zwart-witfilm en -negatieven geldt dat er PAT geteste verpakking (PAT = *Photo Activity Tested*) moet worden gebruikt die voldoet aan ISO 18902.

Voor de verpakking van kleurenfilm en -negatieven geldt dat de omslagen niet gebufferd mogen zijn. Bufferen is het inbrengen van een basische stof zoals magnesium- of calciumcarbonaat. Dit inbrengen van een basische stof neutraliseert toekomstige autonome verzuring. Op kleurenfoto's heeft een hoge pH een schadelijk effect.

Artikel 3

De NEN-norm voor permanent houdbaar papier is tot stand gekomen op verzoek en met steun van onder anderen de minister van (toen nog) Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, de Rijksarchiefdienst, het (toen nog) Centraal Laboratorium voor Onderzoek van Voorwerpen van Kunst en Wetenschap (nu onderdeel van het Instituut Collectie Nederland), de minister van Binnenlandse Zaken, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Uit de vakliteratuur blijkt dat de gelijkwaardige bescherming voor papier bijvoorbeeld wel geboden wordt door toepassing van papier dat voldoet aan ISO 11108 (*Information and documentation - Archival paper - Requirements for permanence and durability*), maar niet door papier dat uitsluitend voldoet aan NEN-EN-ISO 9706 (*Informatie en documentatie - Papier voor documenten - Eisen aan de weerstand tegen veroudering*).¹⁴ Er bestaan overigens nog meer normen die verband houden met de duurzaamheid van papier.

Artikel 3A

Er bestaan geen normen voor het testen van producten van schrijfmachines en matrixprinters. Gewoonlijk zijn de inktten echter gebaseerd op koolstof, een schrijfstof waarvan de duurzaamheid bewezen is. Ook al omdat deze procedés slechts bij het opmaken van akten van de burgerlijke stand en voor het maken van tabstroken in dossiers worden toegepast, is afgezien van het opnemen van een bepaling hierover.

Lid 1

Voor toners gebruikt in printers en kopieerapparaten is geen kunstmatige verouderingsmethode beschikbaar. Wat in het eerste lid wordt voorgeschreven, is het best mogelijke dat algemeen verkrijgbaar is (*'best available technology'*). Kunstmatige veroudering gebeurt onder meer door verhitting; daardoor wordt echter de hechting van de toner verbeterd, zodat verhitting als onderzoeksmethode niet bruikbaar is. Het is bekend dat de producenten van printers en xeroxkopieermachines de houdbaarheid van de producten van hun apparaten niet langer dan dertig jaar garanderen. Veel op de Nederlandse markt gevoerde apparaten zijn ook getest volgens een methode die in opdracht van het Ministerie van Justitie ontwikkeld is voor het opmaken van de akten van de burgerlijke stand. Daaruit blijkt dat veel fabrikanten waarschijnlijk aan de voorzichtige kant zijn met hun schattingen.¹⁵

Producten van inkjetprinters voor kantoorgebruik voldoen niet aan de eisen. Zij zijn onvoldoende bestand tegen inwerking van het licht, chemisch instabiel en in water oplosbaar.

¹⁴ Zie in dat verband ook: R. van Deventer, J. Havermans, S. Berkhout, *A comparison of three durability standards for paper*, in: *The Restaurator* 16 (1995) pagina 161-172.

¹⁵ COT BV heeft op haar website niet alleen een overzicht gepubliceerd van de gecertificeerde kopieerapparaten en printers geplaatst, maar ook een overzicht van de in combinatie met bepaalde toners geteste apparaten.

Alleen voor die toners is het certificaat geldig in combinatie met 'normaal 1'-papier. Zie voor informatie: www.cot-nl.com onder de kop printerkeuringen.

Lid 2

De in het tweede lid genoemde materialen zijn gedeeltelijk ook begrepen in de ISO-norm bedoeld in het eerste lid. Het is echter overbodig om deze materialen te laten voldoen aan twee elkaar grotendeels overlappende normen. De ISO- en DIN-normen definiëren de optische dichtheid, de verschijningsvorm, de lichteheid, de bestendigheid tegen water, de hechting uitsluitend aan de drager waarop zij zijn aangebracht, en de bestendigheid tegen afslijten en tegen hitte. De materialen worden bovendien onderzocht op de mate waarin ze bestand zijn tegen oplosmiddelen en tegen wassen en afslijpen.

Lid 3

Alternatieve inkt, zowel in schrijfmachinelinten als bijvoorbeeld in markeerstiften, kunnen doorslaan afhankelijk van het volume van het papier en de aanwezige vulmiddelen. Ze tasten dan de drager en de tekst aan de keerzijde aan. Deze inkt is dan ook in het laatste lid verboden.

Artikel 4B

In het algemeen verdient het de voorkeur om grote en/of zware ingebonden archiefbescheiden, zoals registers, in dozen en liggend te bewaren.

Lid 1 en 3

Het eerste en derde lid stellen ten minste de toepassing van ICN-kwaliteits 4 verplicht en niet die van kwaliteits 3, omdat in het onderhavige geval de randen van archiefbescheiden, die voorzien zijn van een omslag, niet rechtstreeks in contact komen met het (binnen)karton van de doos.

Lid 2 en 4

Het tweede en vierde lid betreffen - in tegenstelling tot het eerste en derde lid - het geval dat archiefbescheiden rechtstreeks in contact komen met het (binnen)karton van de dozen. Hierdoor moet het karton in wezen dezelfde eigenschappen hebben als archiefomslagen. Ook kan men het archiefstuk inpakken in een archiefomslag met stofkleppen.

Artikel 4D

Toegelaten kunststoffen worden in artikel 4D opgesomd, omdat er geen duurzaamheidsnorm is voor kunststoffen. De aard en de samenstelling van toegepaste kunststoffen is eenvoudig na te gaan.

Artikel 5

De hier gegeven eisen voor microfilms, inclusief microfiches, gelden niet alleen voor de drager en de verpakking, maar ook voor het procedé van verfilming. De eisen betreffen zowel het reproduceren van originele archiefbescheiden voor beheersdoeleinden als de vervanging van archiefbescheiden door reproducties, de zogenaamde substitutie. In dit laatste geval is met inachtneming van deze eisen ingevolge artikel 7 van de Archiefwet 1995 en artikel 6 van het Archiefbesluit 1995 een machtiging door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of de colleges van gedeputeerde staten aan de

zorgdragers vereist. Aan die machtiging kunnen nadere voorwaarden worden verbonden, bij voorbeeld voor de procedure van de verfilming.

Lid 5.2

Ter bescherming van de moederfilm is het maken en het gebruik van een duplicaatfilm voorgeschreven. Hiervan worden de gebruikskopieën vervaardigd. Ook deze zijn op de lange duur aan slijtage onderhevig en zullen dan door middel van de duplicaatfilm vervangen kunnen worden, zonder de moederfilm te beschadigen.

Lid 5.3

De *Richtlijnen Preservation Microfilming Metamorfoze* zijn opgesteld en uitgegeven door de Koninklijke Bibliotheek te 's-Gravenhage. De richtlijnen geven een samenvatting van de huidige microfilmtechniek voor zwart-witverfilming. Ze geven geen details over de wijze van controle; men kan daarvoor de Koninklijke Bibliotheek, projectbureau Metamorfoze, benaderen. Afhankelijk van de aard van het project kan dan ook een controleregime per project worden vastgesteld.

Lid 5.4

De in het vierde lid bedoelde deskundige kan een medewerker van de Koninklijke Bibliotheek of van het Nationaal Archief zijn. Deze voert uitsluitend een kwaliteitscontrole uit, dus geen controle van de volledigheid.

Lid 5.5

De moeder- en de duplicaatfilm zijn lang niet altijd archiefbescheiden. Dat zijn ze alleen als ze in de plaats komen van archiefbescheiden (bijvoorbeeld ingevolge artikel 7 van de Archiefwet). Als ze als veiligheids- of gebruikskopie worden aangelegd, zijn het geen archiefbescheiden, omdat het origineel blijft bestaan (zie artikel 17 Archiefwet). Wél worden deze kopieën bewaard en beheerd als archiefbescheiden.

De moeder- en de duplicaatfilm worden beide opgeslagen onder de condities zoals in een archiefbewaarplaats. Dit omdat in het voorschrift voor het klimaat van archiefruimten alleen voor papieren archiefbescheiden ruimere klimaatcondities worden toegestaan (zie artikel 5, eerste lid, van Regeling 13 Bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen).

De aanbevolen klimaateisen voor de langetermijnopslag van moederfilm en -fiches zijn:¹⁶

Luchttemperatuur	7°C ± 3°C
Relatieve luchtvochtigheid	35% + 5%, -10% (d.w.z. van 25 tot 40%).

De aanbevolen klimaateisen voor de opslag voor middellange termijn van duplicaatfilm en -fiches zijn:

Luchttemperatuur	max. 18°C ± 2°C
Relatieve luchtvochtigheid	max. 45% ± 5%

¹⁶ Zie www.nationaalarchief.nl.

Lid 5.7

De gebruikskopieën kunnen op diazomaterialen worden gemaakt, zoals op dit moment nog het meest gebruikelijk is. Maar ze kunnen ook digitaal worden aangemaakt door middel van scanning. Gebruikskopieën kunnen zonder meer vervangen worden. Daarom is het niet nodig hieraan nadere eisen te stellen. De zorgdrager en de leverancier bepalen gezamenlijk de kwaliteit en de leesbaarheid van de gebruikskopieën.

Artikel 6

Voor deze artikelen zijn adviezen ingewonnen bij het projectbureau Metamorfoze van de Koninklijke Bibliotheek, het Nederlands Normalisatie-instituut NEN, het Nationaal Fotorestauratie-atelier en bij het Fotorestauratie-atelier C.C. von Waldthausen.

Artikel 6A

De onderzoeken op dit gebied zijn algemeen toegankelijk, onder meer via de bij artikel 6B vermelde website. Een aantal onderzoeken concludeert een verwachte levensduur van ongeveer veertig jaar bij bewaring in een omgevingstemperatuur van 23°C. Op grond van de Arrheniusformule¹⁷ komt dat overeen met een stabiliteit gedurende honderden jaren bij bewaring in een omgevingstemperatuur van 18°C. Deze temperatuur is voor sommige materialen voorgeschreven in artikel [bij vaststelling nieuwe regeling invullen] van de Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen. Cinematografische films worden slechts vervaardigd op acetaat, dat niet duurzaam is. Indien toegepast dient de zorgdrager artikel 2A1 in acht te nemen.

Artikel 6B

Het betreft hier afdrukken op speciaal fotografisch papier, niet kleurenafdrukken van xerografische printers. Het vergelijkende onderzoek in artikel 6A strekt zich ook uit tot deze afdrukken. Het blijkt dat ook het digitale afdrukprocedé afdrukken op kan leveren die even duurzaam zijn als die van de klassieke kleurenfotografie op fotopapier, waarbij de lichtgevoelige chemicaliën zijn vervaardigd in een emulsielaag.¹⁸

¹⁷ De Arrheniusformule legt een relatie tussen de hoogte van de temperatuur en de snelheid waarmee chemische reacties plaatsvinden.

¹⁸ Zie ook: <http://www.wilhelm-research.com>. Deze site bevat merendeels artikelen uit gerenommeerde tijdschriften. Voor een kort overzicht zie: http://www.wilhelmresearch.com/shutterbug/Shutterbug_HP_2005_03.pdf.

Artikel 7

Volgens veel deskundigen verdient het de voorkeur om digitale archiefbescheiden op externe harde schijven te bewaren, vandaar dat dit als eerste mogelijkheid wordt benadrukt.

De zorgdrager en de bewaarder maken afspraken over externe harde schijven, dit met het oogmerk op uitwisselbaarheid, open standaard, gebruikte schrijfwijze en hard- en software. Het gebruik van digitale gegevensdragers moet gebeuren met inachtneming van artikel 2A1 van de regeling. De gegevensdragers zelf en de apparatuur waarop zij worden gemaakt, gecontroleerd of afgespeeld, zijn namelijk niet geschikt om te garanderen dat de archiefbestanddelen na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang vertonen.

Echter, om de archiefbestanddelen tijdig en integer te kunnen blijven overzetten op een nieuwe drager is een beheersysteem noodzakelijk waarin tenminste de hier gegeven voorschriften in acht worden genomen. Het beheersysteem kan overigens vrijwel volledig worden geautomatiseerd. Zie verder de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden.

Tussen leveranciers van beschrijfbare gegevensdragers bestaan belangrijke kwaliteitsverschillen, die het langdurige ongeschonden behoud van de opgeslagen gegevens wezenlijk kunnen beïnvloeden. Voor dit voorschrift is advies ingewonnen bij het DAVID-project te Antwerpen.¹⁹

Lid 7a

'Optische schijven' is de verzamelnaam voor diverse vormen van een drager bestaande uit een metaalfolie, ingekapseld in een kunststof buitenlaag, zoals de compact disk en de cd-rom's, of een reflectielaag van metaalfolie met een pigmentlaag, zoals de WORM-schijf of de cd-r.

Het kenmerkende van deze gegevensdragers is dat de informatie waarneembaar wordt gemaakt door middel van een laserstraal, die microscopisch kleine gaatjes in het metaalfolie of de putjes geëtst in de pigmentlaag aftast. Dit voorschrift betreft alleen het laatste geval, omdat cd-rom's alleen kant-en-klaar met inhoud worden verkocht en dus niet kunnen worden gebruikt als gegevensdrager voor archiefbescheiden.

De meest gangbare pigmenten zijn azo, cyanine en ftalocyanine. Dit laatste wordt beschouwd als het meest duurzaam; azo haalt geen tien jaar. Titaniumdioxide is nog beter, maar wordt weinig aangetroffen, evenals een reflectielaag van platina. Cd-r's worden steeds vaker ook gebruikt voor de opslag van langdurig te bewaren gegevens.

¹⁹ Zie overigens ook <http://www.expertisecentrumdavid.be> en de daar genoemde literatuur.

Opgemerkt wordt dat het gebruik van de dvd-schijf dient te worden vermeden, omdat deze wijze van opslaan een geringe duurzaamheid heeft; zie de gangbare literatuur over dit onderwerp. De dvd voldoet ook niet aan de eis van zo laag mogelijke capaciteit.

De hier vermelde normen betreffen slechts teksten en geluidsdocumenten. De in de tekst van de regeling bedoelde uitbreidingen bij de ISO-normen bevatten zodanige uitzonderingen dat de duurzaamheid in gevaar komt.

Lid 7b

Op het moment dat deze toelichting wordt geschreven, is de capaciteit van de minst dicht beschreven optische schijven 700 MB. Een zo laag mogelijke capaciteit vermindert de kans op fouten. Omdat echter onduidelijk is hoe lang schijven van 700 MB leverbaar zullen zijn, is afgezien van een absolute maximering van de capaciteit.

Onbeschreven cd-r's verouderen veel sneller dan beschreven exemplaren. De bepaling dat cd-r's niet ouder mogen zijn dan één jaar, kan in de praktijk op twee manieren worden nageleefd. Op elke schijf staat in het doorschijnende middendeel een batch- of lotnummer. De leverancier kan dit herleiden tot de productielocatie en het productietijdstip. Bij grote afnemers kan de zorgdrager decodering van dit nummer eisen. Bij kleinere hoeveelheden dient de zorgdrager slechts aan te schaffen wat hij in een ongeveer een half jaar nodig heeft. Ook moet hij zich ervan overtuigen dat de aangekochte blanco cd-r's niet uit een partij (overjarige) restanten afkomstig is (vaak het geval bij voordelige aanbiedingen, actieprijsen). De cd's moeten altijd van een gerenommeerd merk zijn.

Lid 7c

Het argument van de geringere kans op fouten is ook van kracht voor de beschrijving van magneetbanden. De zogenaamde heliacal beschrijving (waarbij de rangschikking van de gegevens een hoek maakt met de lengterichting van de band) is om dezelfde reden niet toegestaan.

Een absolute maximumsnelheid voor het wegschrijven van gegevens is niet te geven om dezelfde reden als het ontbreken van een absoluut maximum aan de capaciteit: de onvoorspelbaarheid van de technische en commerciële ontwikkelingen.

Artikel 7A

De gangbare verpakking van optische schijven in vrijwel vierkante kunststof doosjes bestaat uit polystyreen; dit is ook voor langdurige bewaring geschikt. Schijven in kartonnen of slappe kunststof hoesjes, die weekmakers kunnen bevatten, dienen te worden overgepakt.

Papieren brochures, die niet stofvrij zijn en waarvan de samenstelling van papier, bindmateriaal (nietjes) en drukinkt veelal niet duidelijk is, moeten afzonderlijk worden bewaard. Voor dit voorschrift is advies ingewonnen bij het Instituut Collectie Nederland en bij het DAVID-project te Antwerpen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, ###

Bijlage B

Tabel verantwoording wijzigingsvoorstellen Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

Huidige Regeling 11		Gewijzigde Regeling 11	
Artikel	Waarom gewijzigd	Artikel	Voorstellen en aandachtspunten
Alg	Een structuur ontbreekt.	Alg	Er is een driedeling aangebracht en een onderverdeling naar materiaalsoorten.
Alg	De toelichting is op sommige plaatsen te beknopt. Niet steeds is het verband tussen voorschrift en risico aangegeven. De algemene toelichting is deels achterhaald.	Alg	In het algemeen zijn er uitvoeriger toelichtingen per artikel gemaakt, die de gebruiker meer houvast geven bij de toepassing van de regeling. De algemene toelichting is deels herschreven.
1, lid 1	Niet direct duidelijk dat het om blijvend te bewaren archiefbescheiden gaat.	1-a	De reikwijdte is nadrukkelijk aangegeven. Aandachtspunt: overweeg in het Archiefbesluit artikel 11 aan te geven dat de zorgdrager ook op termijn te vernietigen archiefbescheiden volgens de normen van R11 kan opmaken en beheren.
1, lid 2	Heeft inhoudelijk niets met eerste lid te maken.	1A	Nieuw artikelnummer gegeven.
2, lid 1	De conditionele bepaling ('indien') geeft de zorgdrager teveel vrijheid.	2 en 2A1	Verplichting voorop gezet, daarna uitzonderingen daarop mogelijk gemaakt.
3	Nu vijf leden die zowel papier als verschillende schrijfstoffen beslaan en in lid 5 een algemeen probleem betreffen.	3, 3A en 2A2	Papier en schrijfstoffen in verschillende artikels ondergebracht. Lid 5 naar deel I. Algemeen verplaatst en breder geformuleerd.

Huidige Regeling 11		Gewijzigde Regeling 11	
Artikel	Waarom gewijzigd	Artikel	Voorstellen en aandachtspunten
4	Nu zes leden die verschillende soorten verpakkingseenheden (omslagen, mappen, archiefdozen), hechtmiddelen en etiketten betreffen. ICN-eis 15 is alleen op zelfklevende etiketten van toepassing.	4A, 4B, 4C en 4D	In vier verschillende artikelen ondergebracht. Lid 6 uitgesplitst in twee artikelen: 4C en 4D.
5	De verwijzingen naar NEN- of ISO-normen voor microverfilming zijn in de <i>Richtlijnen Preservation Microfilming Metamorfoze</i> verwerkt. Een apart voorschrift voor verpakking is overbodig.	5	De betreffende verwijzingen zijn geschrapt. Voor eisen aan verpakking, zie artikel 6C.
6	De kwaliteitsnormen voor zwart-witfilm zijn verouderd. Een apart voorschrift voor verpakking is overbodig (lid 6).	6	De normen zijn vervangen door een actuele NEN- en ISO norm. Voor eisen aan verpakking, zie artikel 6C.
	In 2001 ontbraken nog kwaliteitsnormen voor kleurenfotografie en voor digitale fotografie.	6A en 6B	Het artikel voor zwart-witfilm is aangevuld met twee artikelen voor kleurenfilm en voor het afdrukken van digitale fotografie.
		6C	Zie commentaar bij artikel 5 en 6: in artikel 6C is een algemene norm voor de verpakking van fotografische materialen opgenomen.
7	De normen voor magnetische en optische dragers zijn erg beknopt.	7 en 7A	In overleg met het David-project in Antwerpen zijn enige aanvullende normen voor de kwaliteit van magnetische en optische dragers en de omgang daarmee opgesteld.

Huidige Regeling 11		Gewijzigde Regeling 11	
Artikel	Waarom gewijzigd	Artikel	Voorstellen en aandachtspunten
8-a	Bij magnetische en optische opslagmedia verloopt de natuurlijke veroudering snel en is spoedige vervanging altijd nodig.	2A1	De verplichting tot het vervangen van dit soort dragers is al neergelegd in artikel 2A1. Vandaar dat daarin ook artikel 7 wordt uitgesloten van de genormeerde materialen met een houdbaarheid van 'eeuwen'. Daarom geschrappt.
8-b	Betreft materie (de beschikbaarheid en leesbaarheid van overheidsinformatie) die door Regeling 12 geregeld wordt.		Geschrappt.
9	Er is een nauwe inhoudelijke relatie met artikel 2. Als de zorgdrager kiest voor niet-genormeerd of niet-normeerbaar archiefmateriaal is conservering of vervanging verplicht.	2A1	Door de plaatsing vlak achter artikel 2 is de nauwe relatie ook formeel aangegeven.
9-a	Onder a was impliciet de mogelijkheid opengelaten om gelijkwaardige of betere archiefmaterialen te gebruiken.	2, lid 1a	Als de zorgdrager aantoont dat alternatieve archiefmaterialen ten minste dezelfde kwaliteit hebben, is dat expliciet toegestaan.
10	Geen wijziging		
11	Geen wijziging		

Bijlage C

Lijst geraadpleegde deskundigen

Fotografie:

C.C. von Waldthausen, Fotorestauratie Atelier C.C. von Waldthausen, Amsterdam.

Microfilms:

H. van Dormolen, projectbureau Metamorfoze, Koninklijke Bibliotheek, 's-Gravenhage.

J. Korswagen, Nationaal Archief, 's-Gravenhage.

Kopieerprocedés, printers/toners:

B.P. Alblas, COT BV, Haarlem.

Kunststoffen:

Th. van Oosten, Instituut Collectie Nederland, Amsterdam.

Digitale en magnetische gegevensdragers:

F. Boudrez, DAVID-project Antwerpen, Stadsarchief, Antwerpen.

Inkoop:

B. de Jong, Interne Zaken, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Rotterdam.

R. Maduro, Informatiebeleid en Facilitaire Zaken, Ministerie van LNV, 's-Gravenhage.

Bijlage D

Overzicht deelnemers commentaarronde²⁰

Overlegorgaan Commerciële Archiefbeheerders*
Vereniging voor de documentaire informatievoorziening en het archiefwezen DIVA
Erfgoedinspectie / Archieven*
Gemeentearchief Amsterdam*
Gemeentearchief Rotterdam*
Interlab
Interprovinciaal Overleg*
Prof.dr. F.C.J. Ketelaar, Universiteit van Amsterdam
Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland
Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs*
Ministerie van BZK/POI-rijk*
Ministerie van BZK/IIOS
Ministerie van BZK/N. Gietema*
Ministerie van OCW/DCE*
Ministerie van OCW/WJZ*
Ministerie van VROM/RGD*
Drs. A.J.M. den Teuling*, Provinciale archiefinspectie Groningen, Fryslân, Drenthe
Unie van Waterschappen
Vereniging van Nederlandse Gemeenten*
Werkverband Gemeentelijke Archiefinspectie.

²⁰ van de organisaties en personen gemerkt met een * hebben de evaluatiecommissies commentaren ontvangen.

Bijlage E

Leden van de evaluatiecommissies

Evaluatiecommissie Regeling duurzaamheid archiefbescheiden (Regeling 11)

Lodewijk Hovy, voorzitter, Erfgoedinspectie / Archieven

Gerrit de Bruin, secretaris, Nationaal Archief

Margriet van Gorsel, Gemeentearchief Rotterdam

Frank Ligterink, Instituut Collectie Nederland

Ewout van Haften, CIB Verkoop en Advies BV (VNG)

Arnold den Teuling, Provinciale Archiefinspectie Drenthe, Fryslân en Groningen.

Evaluatiecommissie Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12)

Irmgard Broos, voorzitter, Provinciale Archiefinspectie Utrecht

Hans Hofman, secretaris, Nationaal Archief

Lodewijk Hovy, Erfgoedinspectie / Archieven

Carolien Schönfeld, Gemeentearchief Amsterdam

Dany Venema, ministerie van Justitie, Centrale Justitiële Documentatie

Hugo Butter, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, P-Direkt

Jacqueline Slats, Nationaal Archief.

Evaluatiecommissie Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplassen (Regeling 13)

Lodewijk Hovy, voorzitter, Erfgoedinspectie / Archieven

Ted Steemers, secretaris, Nationaal Archief

Cor de Graaf, Regionaal Archief Leiden

Cees Schabbing, Provinciale Archiefinspectie Noord-Holland

Rutger Suir, Provinciale Archiefinspectie Noord-Brabant

Gerard Wortman, ministerie van VROM, Rijksgebouwendienst.