

**Advies Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden
(Regeling 12)**

Dit rapport is gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van de evaluatiecommissie Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden.

Den Haag, december 2006

Inhoud	pagina
Samenvatting	5
1. Inleiding	7
2. Opbouw van het advies Regeling 12	9
3. Werkwijze bij de evaluatie Regeling 12	10
4. Beleid en juridisch kader	11
Nut en noodzaak van Regeling 12	11
Juridische knelpunten	11
5. Nieuwe ontwikkelingen	14
Achtergronden	14
Ontwikkelingen in het buitenland	17
Ontwikkelingen in Nederland	19
6. Ervaringen met Regeling 12	22
7. Relatie met andere erfgoedsectoren	26
8. Conclusies en aanbevelingen	27
Geïntegreerde informatievoorziening en geïntegreerde wetgeving	27
Kwaliteitsdenken in bedrijfsprocessen	28
Handhaving Regeling 12 in herziene vorm	29
Bewustwording en kennisoverdracht	30
Bijlage A: Voorstel herziene Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden	32
Toelichting	38
Bijlage B: Tabel verantwoording wijzigingsvoorstellen	64
Bijlage C: Lijst geraadpleegde deskundigen	69
Bijlage D: Overzicht deelnemers commentaarronde	70
Bijlage E: Leden evaluatiecommissies	71

Samenvatting

Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden

De Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12) stelt eisen aan de ordening en toegankelijkheid van blijvend te bewaren overheidsinformatie, met nadruk op digitale informatie.

Conclusies evaluatie

Uit de evaluatie van deze ministeriële regeling komt het volgende naar voren.

De bekendheid met Regeling 12 is sinds de invoering langzamerhand toegenomen, maar laat nog steeds te wensen over. Over het algemeen is de regeling wel bekend bij de documentaire informatieverzorgers, maar onvoldoende bij verantwoordelijk management en ICT-medewerkers. Er bestaat grote behoefte aan meer informatie en voorlichting over de implementatie van Regeling 12.

Sinds de inwerkingtreding van Regeling 12 is de overheidsinformatievoorziening, en met name het beheer en behoud van digitale informatie, volop in beweging.

De huidige Regeling 12 is eind jaren negentig opgesteld op basis van de toen bestaande inzichten. De normen en bepalingen die erin staan, zijn gedateerd en de meest recent inzichten op het gebied van overheidsinformatie zijn niet terug te vinden in de huidige regeling.

De huidige regeling wordt als onevenwichtig en complex van opbouw ervaren.

Ook de afstemming tussen de Regeling Duurzaamheid archiefbescheiden en de Regeling 12 laat te wensen over.

De moeizame implementatie is voor Regeling 12 ook te wijten aan de beperkte reikwijdte van deze Regeling. De op termijn te vernietigen archiefbescheiden vallen formeel niet onder het regime van deze regeling. Hierdoor blijft de regeling teveel een 'erfgoedregeling', een set voorschriften ten behoeve van het behoud van later cultureel erfgoed.

Ten slotte concludeert de evaluatiecommissie dat er een lappendeken is ontstaan van regels en eisen op gebied van overheidsinformatie die niet of onvoldoende aansluiten op de archiefwetgeving. Dit levert een groot risico op voor behoorlijk bestuur, verantwoording en effectief handelen.

Aanbevelingen

Op basis van de in het advies weergegeven analyse van ontwikkelingen en verzamelde praktijkinformatie, komt de evaluatiecommissie tot de volgende aanbevelingen:

- er moet een geïntegreerde wetgeving komen voor het beheer en het gebruik van overheidsinformatie, bijvoorbeeld een 'informatiewet'. De informatiewet verdient hoge prioriteit gezien de snelle ontwikkelingen en de risico's die kleven aan het huidige,

gebrekkige beheer van informatie. Vooral de vluchtigheid van digitale informatie brengt grote risico's van informatieverlies met zich mee;

- in samenhang met de vorige aanbeveling en met de in ontwikkeling zijnde kwaliteitsnormen voor betere dienstverlening door de overheid, moet gezorgd worden voor een kwaliteitshandvest voor het informatie- en archiefmanagement, gebaseerd op internationale standaarden voor kwaliteitsmanagement (ISO 9000:2005) en standaarden voor informatie- en archiefmanagement (zoals NEN-ISO 15489:2001 en NEN-ISO 23081-1:2006);
- Regeling 12 moet voorlopig in herziene vorm worden gehandhaafd. Tegelijkertijd moet het onderscheid tussen te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden worden opgeheven door aanpassing van het Archiefbesluit 1995, artikel 12;
- verbeter de kennisinfrastructuur voor duurzaam beheer en toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie. De evaluatiecommissie adviseert om in overleg met IPO en VNG een kenniscentrum voor de gehele overheid aan te wijzen en de daarvoor benodigde middelen beschikbaar te stellen.

1. Inleiding

De Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12) stelt eisen aan de ordening en toegankelijkheid van blijvend te bewaren overheidsinformatie, met nadruk op digitale informatie. Archiefbescheiden moeten duurzaam toegankelijk zijn: logisch geordend, vindbaar, beschikbaar en leesbaar. Regeling 12 is een uitvoeringsbesluit van het Archiefbesluit 1995, artikel 12. De Regeling trad in 2002 in werking en geldt voor de gehele overheid.

Bij de inwerkingtreding werd besloten Regeling 12 na drie jaar te evalueren. Dit vanwege de snelle ontwikkelingen in digitale informatie en de relatieve onbekendheid met de materie. In 2004 stelde de staatssecretaris van OCW daartoe een evaluatiecommissie in, bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen, overheidsdiensten, inspectie- en archiefdiensten (zie bijlage E voor de samenstelling van de commissie).

Breed advies

De evaluatiecommissie (Commissie 12) doorliep verschillende stappen om een onderbouwd en breed gesteund advies op te stellen. Een zeer belangrijk onderdeel van het werkproces was het raadplegen van belanghebbende partijen, het 'werkveld'. Dit zijn zowel de organisaties die de regeling moeten uitvoeren als de experts, professionals met gespecialiseerde kennis over met name het beheer van digitale informatie. Het raadplegen van werkveld en experts heeft inzichten opgeleverd in de toepassing van de regeling in de praktijk en in de problemen die zich daarbij voordoen.

Daarnaast heeft Commissie 12 veel aandacht besteed aan de ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Niet alleen om een beeld te krijgen van wat er elders gebeurt, maar ook om daar lering uit te trekken zodat een eventueel herziene regeling beter is afgestemd op de mogelijkheden en onmogelijkheden in de praktijk, nu en in de toekomst.

Digitale informatie

De toepassing van informatietechnologie en de daaraan verbonden komst van digitale informatie hebben onvermijdelijk invloed op het beheer van die informatie.

Overheidsorganisaties zijn druk bezig hun werkprocessen aan te passen aan de nieuwe mogelijkheden en gaan steeds vaker over van papieren naar digitale informatie.

Hoewel de huidige Archiefwet 1995 geen onderscheid maakt tussen papier en digitaal, roept het beheer van digitale informatie en archiefbescheiden toch veel vragen op die niet worden beantwoord of geregeld in de bestaande wet- en regelgeving. Dat vraagt dus om aanpassing van die wet- en regelgeving. Regeling 12 was een eerste poging daartoe.

Deze evaluatie laat zien in hoeverre die poging geslaagd was. Vanwege het feit dat nieuwe technologieën voortdurend in verandering zijn en er nog geen sprake is van een stabiele situatie, moeten we echter ook nu nog constateren dat elke oplossing of wet- en regelgeving vergelijkbaar is met het 'schieten op een bewegend doel'.

Het afgelopen decennium zijn in ons land al de nodige initiatieven ondernomen om ervaring op te doen, met pilotprojecten en adviesprogramma's zoals Digitale Duurzaamheid en het project Testbed Digitale Bewaring.¹ De uitkomsten hiervan zijn deels verwerkt in de bestaande regeling, maar hebben in combinatie met internationale ontwikkelingen inmiddels ook geleid tot een beter begrip van de nieuwe eisen en tot nieuwe inzichten en principes. Essentieel bij dit alles is het besef dat in de digitale wereld, veel meer dan in de papieren wereld, alle aspecten in hun onderlinge samenhang benaderd moeten worden. Dit moet ook zijn weerslag hebben in de wet- en regelgeving.

¹ Zie www.digitaleduurzaamheid.nl.

2. Opbouw van het advies Regeling 12

Het advies over Regeling 12 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 12 en raadpleegden ook het werkveld, experts en belanghebbende organisaties.

Hoofdstuk 4 *Beleid en juridisch kader* gaat in op nut en noodzaak van Regeling 12 en de juridische knelpunten, waaronder de afstemming met Regelingen 11 en 13.

In hoofdstuk 5 *Nieuwe ontwikkelingen* heeft Commissie 12 een omgevingsanalyse gemaakt en beschrijft zij de ontwikkelingen in binnen- en buitenland die van invloed zijn op de praktijk van duurzaam beheer en toegankelijkheid.

Hoofdstuk 6 *Ervaringen met Regeling 12* is de kern van het advies en geeft antwoord op de vraag hoe Regeling 12 in de praktijk wordt uitgevoerd. Uitvoering, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van Regeling 12 komen hier aan de orde.

In hoofdstuk 7 *Relatie met andere erfgoedsectoren* gaat Commissie 12 na of Regeling 12 nog gebruikt wordt, of kan worden, voor het beheer van andere typen informatie of objecten bij onder andere musea, bibliotheken en wetenschappelijke instituten.

In hoofdstuk 8 *Conclusies en aanbevelingen* trekt Commissie 12 haar conclusies. Bij elke conclusie doet zij een of meer aanbevelingen.

Na hoofdstuk 8 volgen er vijf bijlagen:

- bijlage A *Voorstel herziene Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden* bevat de voorstellen voor wijziging en aanvulling van Regeling 12 en een toelichting op de regeling;
- 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 12 heeft bij de evaluatie gebruik gemaakt van de praktijkervaringen en opvattingen van experts en gebruikers. De doelgroepen zijn op drie manieren betrokken bij de evaluatie:

- via een inhoudelijke discussie met de leden van de Commissie, waaruit een aantal principes voor het herzieningsvoorstel naar voren zijn gekomen;
- door middel van een online enquête;
- in twee expertbijeenkomsten.

Enquête

In de eerste helft van 2005 is een enquête gehouden die uit drie delen bestond:

- informatie over organisatie en functie;
- de feitelijke toepassing van Regeling 12 in organisaties;
- een oordeel over Regeling 12 en suggesties voor verbetering.

De antwoorden, opmerkingen en suggesties uit deze enquête vallen in twee categorieën uiteen: statistische en inhoudelijke. In totaal hebben een kleine honderd mensen de enquête ingevuld. De opvallendste statistische resultaten zijn:

- 75 procent van de respondenten werkt bij een gemeentelijke organisatie;
- 50 procent heeft een archiefspecialistische achtergrond;
- 50 procent werkt in een organisatie met honderd tot vijfhonderd medewerkers;
- 25 procent heeft de regeling nog niet gebruikt;
- 40 procent geeft aan dat de regeling onder bepaalde voorwaarden in de praktijk te gebruiken is.

De inhoudelijke aspecten zijn verwerkt in hoofdstuk 5 *Nieuwe ontwikkelingen*.

Expertbijeenkomsten

Commissie 12 heeft twee bijeenkomsten georganiseerd waarin zij een representatieve selectie van archiefvormende overheidsorganisaties en archiefdiensten, experts en ervaringsdeskundigen heeft gevraagd naar hun mening over en ervaringen met Regeling 12. De bijeenkomsten vonden plaats op 13 juni en 16 november 2005. In de eerste bijeenkomst discussieerden aanwezigen aan de hand van stellingen. In de tweede bijeenkomst kwamen de uitgangspunten en een nieuwe conceptregeling aan de orde. Op basis van een vragenlijst zijn de inhoudelijke onderwerpen vanuit zowel juridische als organisatorische invalshoek besproken. De resultaten van deze bijeenkomsten zijn in hoofdstuk 5 en 7 meegenomen.²

In de laatste fase van de evaluatie, van maart tot en met juni 2006, heeft Commissie 12 een aantal belanghebbenden gevraagd commentaar te leveren op het conceptadvies.³ Commissie 12 heeft het commentaar besproken en grotendeels verwerkt in dit advies.

² Zie bijlage C: Lijst geraadpleegde deskundigen.

4. Beleid en juridisch kader

In dit hoofdstuk gaat Commissie 12 na of de beweegredenen voor Regeling 12 nog steeds gelden en welke juridische knelpunten de uitvoering en handhaving van Regeling 12 in de weg staan.

Nut en noodzaak van Regeling 12

Digitalisering

Toen Regeling 12 in 2002 van kracht werd, bestreek deze voor een deel oud terrein. In tal van archiefregelingen waren ordening en toegankelijkheid al eerder geregeld. Zo was er al sinds 1950 regelgeving voor alle ministeries met eisen aan de ordening en toegankelijkheid van hun archieven. Voor een ander deel betrad Regeling 12 echter wel degelijk nieuw terrein, namelijk de digitale informatie. De komst van digitale informatie betekent dat het begrip toegankelijkheid niet alleen betrekking heeft op de ontsluiting van overheidsinformatie, maar ook op duurzaamheid (en waarneembaarheid) daarvan.

De voortschrijdende digitalisering vereist de komende jaren een geheel digitaal informatiebeheer bij de overheid. Papieren archief zal vrijwel verdwijnen. Adequate wet- en regelgeving die hierop inspeelt, is daarom een belangrijke voorwaarde. De consequenties van digitalisering komen in hoofdstuk 5 *Nieuwe ontwikkelingen* verder aan de orde.

Juridische aspecten en knelpunten

Reikwijdte

De werking van artikel 21 van de Archiefwet 1995 wordt in artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 beperkt tot de archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen. De status van een archiefdocument – blijvend te bewaren of op termijn te vernietigen – wordt aan de hand van selectielijsten bepaald. Deze lijsten zijn echter lang niet altijd voorhanden, zijn verouderd of vertonen andere gebreken. Dit maakt selectie lastig. In de praktijk vindt selectie (nog) vaak ‘achteraf’ plaats. Het is daardoor in de praktijk moeilijk Regeling 12 alleen toe te passen op blijvend te bewaren archiefbescheiden.

Maar ook als de selectie geen problemen oplevert, is het in de praktijk vaak niet efficiënt of zelfs onmogelijk om al bij de archiefvorming twee ‘stukkenstromen’ te realiseren, één van blijvend te bewaren en één van op termijn voor vernietiging in aanmerking komende stukken.

Er zijn echter meer principiële overwegingen om vraagtekens te plaatsen bij de reikwijdte van Regeling 12. Bij de advisering over het ontwerp van de huidige Regeling 12 heeft de

³ Zie bijlage D: Overzicht deelnemers commentaarronde.

Raad van Cultuur er destijds al op gewezen dat het ongewenst is Regeling 12 alleen van toepassing te laten zijn voor blijvend te bewaren archiefbescheiden, om redenen van bewijsvoering en rechtsbescherming.

Het probleem van de beperkte reikwijdte geldt ook voor de Archiefwet 1995. Deze wet regelt het veilig stellen van overheidsinformatie als cultuurhistorisch erfgoed, en dat is slechts een fractie (ongeveer tien procent) van wat er aan informatie wordt geproduceerd. Commissie 12 voegt hieraan toe dat de beperkte reikwijdte niet bevorderlijk is voor de implementatie van Regeling 12 of archiefwetgeving in het algemeen, juist omdat het verantwoordelijke management de waarborging van het cultureel erfgoed niet als zijn primaire taak ziet. Hierdoor blijft de regeling teveel een 'erfgoedregeling', een set voorschriften voor het behoud van later cultureel erfgoed. De Archiefwet is daarmee vooral een product van en voor het archiefwezen.

Informatiesystemen

Archivering voor de lange termijn staat niet op zichzelf. Het is sterk afhankelijk van de manier waarop overheidsorganisaties hun informatiehuishouding inrichten en hun informatiesystemen ontwerpen. De eisen die voor de lange termijn gelden, moeten daarom vanaf het allereerste begin worden ingebed in het ontwerp van die systemen. Indien dit niet gebeurt, loopt men het risico dat informatie al snel niet meer leesbaar of toegankelijk is of is gecorrumpeerd. Daarnaast ontstaan er grote financiële risico's, want herstel achteraf of reconstructie van informatie – als dit al mogelijk is – kost veel tijd en inspanning.

Herziening?

Een eerste conclusie die hieruit getrokken mag worden, is dat het huidige wettelijk kader niet alleen belemmerend kan zijn voor een effectieve en doelmatige aanpak van beheer en toegankelijkheid van overheidsinformatie, maar, belangrijker, ook voor een goede uitvoering van taken en het functioneren van de overheid. Dit roept onmiddellijk de vraag op of herziening van de huidige regeling wel zinvol is, aangezien eigenlijk een fundamentele aanpak nodig is. Er bestaat immers geen wetgeving die in algemene zin het informatiebeheer bij de overheid regelt. Wel zijn er verschillende wetten en regelingen die naast de Archiefwet bepaalde aspecten van het informatiebeheer of de informatievoorziening regelen, zoals de Wet openbaarheid van bestuur (WOB 1980), de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB; 1994), de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (2005), de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP; 2001), het Voorschrift informatiebeveiliging rijksoverheid (VIR), Wet uitvoering Verdrag van Aarhus (inzake milieu-informatie) 2005, de Databankenwet (1999) en de Wet elektronische handtekeningen (2003). Een Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wet PUBERR of Wet KPB) is in voorbereiding.

Afstemming met Regeling duurzaamheid archiefbescheiden (Regeling 11)

Regeling 11 stelt kwaliteitseisen aan allerlei archiefmaterialen, zoals informatiedragers, schrijfmiddelen en verpakkingsmateriaal.

Deze regeling overlapt op een enkel punt met Regeling 12, die eisen stelt aan het beschikbaar en leesbaar blijven van de (digitale) informatie. Dat heeft onder meer betrekking op conversie, migratie of emulatie van digitale archiefbescheiden. Op dit punt bevat de huidige Regeling duurzaamheid archiefbescheiden - ten onrechte - ook een bepaling (artikel 8, onder b). Na afstemming tussen beide commissies is besloten een dergelijke bepaling in Regeling 12 onder te brengen.

Afstemming met Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen (Regeling 13)

Regeling 12 bevat geen eisen voor de fysieke omgeving van digitale informatie. Deze eisen zijn neergelegd in de huidige Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen, echter alleen voor zover het de blijvende opslag van digitale informatiedragers betreft. Maar gezien het belang van een vroegtijdige borging van de (al dan niet blijvende) bewaring van digitale informatie, adviseert Commissie 12 bij een volgende wijziging van Regeling 13 een verwijzing naar de ISO-norm voor serverruimten te maken.⁴ Deze norm is nog in ontwikkeling.

Andere kaders

Behalve juridische kaders zijn er ook andere zaken waar rekening mee moet worden gehouden. Dat geldt in het bijzonder de standaard voor informatie- en archiefmanagement, NEN-ISO 15489:2001, en regelingen voor informatiebeveiliging. De NEN-ISO standaard biedt een breder kader waarin ook het langetermijnperspectief valt. In de praktijk wordt er veel naar verwezen en gebruik van gemaakt. Het is echter bij de overheid geen verplicht voorgeschreven standaard. Wat betreft eisen voor beheer is er enige overlap tussen Regeling 12 en de eisen voor informatiebeveiliging, zoals bijvoorbeeld beschreven in het Voorschrift informatiebeveiliging rijksoverheid – bijzondere informatie (VIR-BI). Beide hebben immers belang bij een goed geregelde toegang tot informatie, om enerzijds de vertrouwelijkheid en anderzijds de integriteit en authenticiteit van informatie te waarborgen.

⁴ Er is hier ook een duidelijke relatie met het Voorschrift informatiebeveiliging rijksoverheid (VIR, 1994).

5. Nieuwe ontwikkelingen

Voor een goede evaluatie is een omgevingsanalyse onmisbaar. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de voor Regeling 12 relevante nieuwe ontwikkelingen in binnen- en buitenland.

Achtergronden

De overgang naar digitale informatie

Op dit moment is er bij de overheid sprake van een grootscheepse omslag naar digitale dienstverlening, digitale gegevensverwerking en het in toenemende mate beschikbaar stellen van informatie via het internet. Belangrijk gevolg daarvan is dat niet langer papieren, maar digitale informatie de hoofdmoot vormt van wat beheerd moet worden. Digitale informatie stelt andere eisen aan beheer en toegankelijkheid. Vooral dit aspect heeft onvoldoende aandacht gekregen in het laatste decennium. De afgelopen tien jaar was er nog in hoge mate sprake van hybride omgevingen, waarbij papieren en digitale informatie naast elkaar bestaan.⁵ Hoewel dit nog steeds veel voorkomt, zijn er steeds meer organisaties, waaronder de overheid, die de overgang maken naar een volledig digitale omgeving.

Nieuwe informatiebronnen

Een wijdverbreid misverstand is dat het bij archiefbescheiden alleen om documenten zou gaan. Archiefbescheiden beperken zich echter niet tot (tekst)documenten in enge zin, maar omvatten ook nieuwe digitale informatiebronnen zoals databases in alle vormen en maten (waaronder geografische informatiesystemen), multimedia (inclusief audio- en videodocumenten) en websites. Zodra informatie wordt ontvangen of gemaakt in het kader van de uitvoering van taken, behoort deze ongeacht de vorm tot het archief in de zin van de Archiefwet 1995. Dat wordt vaak vergeten.

Beheer en informatiesystemen

Nog steeds worden voor die nieuwe typen informatiebronnen geen of onvoldoende maatregelen voor het beheer getroffen. Een beheersinstrument zoals een *records managementapplicatie* (RMA) biedt hiervoor onvoldoende ondersteuning, omdat het zich in het algemeen richt op tekstdocumenten. Bij het ontwerp van een informatiesysteem moet ook een functionaliteit voor het archiveren en beheren van digitale informatie worden meegenomen.

Records continuümconcept

Een aspect waarover wereldwijd inmiddels consensus bestaat, is dat informatie- en archiefbeheer vanaf het moment van ontwerpen van systemen voor de uitvoering van taken

⁵ De gevolgen hiervan staan beschreven in een recent rapport van de Rijksarchiefinspectie: '*Dementerende overheid?*' (2005): http://www.rijksarchiefinspectie.nl/publicaties/rapp_dementerendeoverheid.html.

moet worden geïntegreerd, juist vanwege de aard van digitale informatie. Digitale informatie is immers vluchtig en ongrijpbaar, met grote risico's van corruptie, verlies en/of onvolledigheid, als niet direct de goede maatregelen worden genomen om de informatie te beheren. Achteraf proberen er nog iets aan te doen om te redden wat er te redden valt, kost grote inspanning en leidt vaak tot hoge kosten.⁶

Daarnaast is er een reactie ontstaan tegen het feit dat de documentaire informatievoorziening (DIV) steeds verder verwijderd raakte van het bedrijfsproces. Een ontwikkeling die juist door het fysieke karakter van papieren archiefbescheiden werd bevorderd. Beide inzichten vinden we terug in het Australische *records continuümconcept*. Dit gaat uit van het belang dat organisaties zelf hebben bij goede archiefvorming, zowel voor hun eigen functioneren als voor het goed vervullen en verantwoorden van hun rol in de samenleving. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat organisaties bewust nadenken over de vraag welke archiefbescheiden (documenten of andere vormen) gemaakt en vervolgens goed beheerd moeten worden voor het bedrijfsproces of verantwoording. De keuzes zijn gebaseerd op een afweging van het voldoen aan organisatorische, wettelijke en maatschappelijke eisen en de inspanningen en kosten die daarmee zijn gemoeid, tegen de risico's indien men daaraan concessies doet.

Integratie in bedrijfsproces

Gevoegd bij de noodzaak van het meenemen van dergelijke eisen bij het ontwerp van informatiesystemen, betekent dit dat activiteiten voor informatie- en archiefmanagement als vanzelfsprekend geïntegreerd dienen te zijn in het bedrijfsproces. De invloed van deze nieuwe benadering vindt zijn neerslag onder andere in standaarden voor records management, zoals ISO 15489 (informatie- en archiefmanagement) en ISO 23081-1 (principes voor archivistische metadata). Hoewel het nut van deze aanpak in principe wordt onderkend, blijkt deze in de praktijk nog niet of nauwelijks te zijn geïmplementeerd. De ontwikkeling naar elektronische dienstverlening door overheid en bedrijfsleven veroorzaakt evenwel een kentering. Om dubbel werk te voorkomen, is het wel noodzakelijk de eisen voor informatie- en archiefmanagement te stroomlijnen met deels overlappende eisen voor informatiebeveiliging, privacy (bescherming persoonsgegevens) en openbaarheid van bestuur.

Meer informatiewaarde

Het continuümconcept legt veeleer de nadruk op het feit dat overheidsinformatie beheerd wordt volgens de eisen en behoeften van de maatschappelijke en bedrijfscontext. De fysieke locatie waar dat gebeurt is van minder belang. Deze benadering vereist een zorgvuldige afweging van maatschappelijke, juridische en organisatorische eisen, samen met een daarop gebaseerde risicoanalyse. Dit draagt er onder meer toe bij dat overheidsinformatie niet langer dan noodzakelijk wordt bewaard en dat het beheer efficiënt kan plaatsvinden.

⁶ Verschillende Rekenkamer rapporten uit 1991 *Machineleesbare gegevensbestanden. Archivering en beheer bij het Rijk* (Tweede Kamer, 22 362, nrs.1-2) en *Beheer en archivering van digitale bestanden*, Algemene Rekenkamer, maart 1998.

Dit betekent bijvoorbeeld ook dat er, zeker in een digitale wereld, geen onderscheid is in verschillende fasen (dynamische, semi-statische en statische archiefbescheiden), maar dat er een continuüm van archiefbescheiden is die in steeds nieuwe contexten en voor andere doelen kunnen worden gebruikt en geraadpleegd. Een voorbeeld is een document (een brief, rapport of memo) dat in een rechtszaak wordt gebruikt. Bij elk nieuw gebruik of hergebruik krijgt het een nieuwe betekenis die weer van belang kan zijn voor verantwoording en onderzoek. Kortom: archiefbescheiden winnen aan informatiewaarde in plaats van dat ze die verliezen, zoals in het oude (papieren) paradigma wordt gesuggereerd.

Shared-servicesconcept

ICT leidt tot nieuwe netwerkstructuren die boven organisaties uitstijgen en in feite een nieuwe dimensie toevoegen aan de werkwijze. Hoewel de huidige verantwoordelijkheids-toedeling daar nog onvoldoende in voorziet, zijn nieuwe organisatiestructuren en samenwerkingsvormen inmiddels volop in ontwikkeling.⁷ Het zogenaamde *shared-servicesconcept* is er in zekere zin een voorbeeld van.⁸ Dit stelt organisaties in staat gebruik te maken van diensten (services) om bepaalde taken gezamenlijk te kunnen (laten) uitvoeren. Het shared-servicesconcept richt zich nu op overheidsfuncties die bij elke organisatie een rol spelen. Het is echter ook mogelijk op een lager niveau functies of taken te delen, bijvoorbeeld records management, conversie/migratie en het uitwisselen van metadata. En dat geldt ook voor diensten op het gebied van informatiebeheer. Door de nieuwe technologie ontstaan er nieuwe manieren van informatiebeheer; diensten op het gebied van archivering kunnen ook worden uitgevoerd in een shared-servicesconcept. Het is namelijk niet echt belangrijk meer waar de informatie zich precies bevindt, aangezien netwerken alles aan elkaar knopen en toegang tot informatie vanaf elke plaats en op elk tijdstip mogelijk maken.

Standaardisatie

De sterk toegenomen communicatiemogelijkheden en globalisering maken afspraken noodzakelijk over de betekenis van begrippen (semantiek) en hoe zaken worden vormgegeven (structuur). Ook leiden ze tot ontwikkeling en toenemend gebruik van standaarden. Het internet is daar mede op gebaseerd. De organisatie W3C (*Worldwide Web Consortium*) speelt een belangrijke rol bij die standaardisatie met de ontwikkeling van standaarden als XML, HTML, RDF en de Dublin Core-metadataset (DCMI).⁹

Ook meer gevestigde standaardisatieorganisaties, zoals ISO (*International Standardisation Organisation*), IEC (*International Electrotechnical Commission*) en ITU (*International Telecommunication Union*), spelen een belangrijke rol. Gezamenlijk hebben ze een groot aantal standaarden gepubliceerd die van nut zijn bij het inrichten van de elektronische

⁷ Voorbeelden zijn de strafrechtketen en het domein van de sociale verzekering.

⁸ Een concept voor centralisatie van diensten die met behulp van ICT op afstand kunnen worden uitgevoerd. Doel is efficiencyvoordeel.

⁹ Zie www.w3c.org.

overheid. Het belang hiervan wordt nog eens onderstreept door de instelling van een Standaardisatiecollege voor de Nederlandse overheid per 1 januari 2006.¹⁰

Ontwikkelingen in het buitenland

Onderzoek

Om een beeld te krijgen van de situatie in het buitenland, heeft Commissie 12 een kort vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de aanpak in verschillende landen en de tendensen daarin. Het onderzoek spitste zich toe op de wet- en regelgeving op het terrein van overheidsinformatie, records management en archivering, de standaarden, de wijze van implementatie en de resultaten. Er is navraag gedaan in het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Zwitserland, en buiten Europa de Verenigde Staten, Australië en Canada. Omdat de wetgeving verschilt, is de gekozen benadering soms anders dan die in Nederland. Niettemin kunnen wij leren van de voorbeelden uit het buitenland. Dit is verwerkt in hoofdstuk 8 *Conclusies en aanbevelingen*.

Gemeenschappelijke belangen

De belangrijkste drijfveer voor verandering is de elektronische overheid die per definitie organisatieoverstijgend is. Bij op zichzelf staande organisaties doen zich vaak interessante ontwikkelingen voor. Toch zijn ze door de sterk uitgebreide communicatiemogelijkheden gedwongen zich (steeds meer) te plooiën naar wat elders gebeurt. Dat vereist zoeken naar gemeenschappelijke belangen; een proces op zich.

Integratie in bedrijfsproces

Ook buitenlandse deskundigen zijn het er unaniem over eens dat reeds bij de inrichting van systemen rekening gehouden moet worden met álle eisen voor informatie, dus inclusief records management en archiefwettelijke eisen. Verwerken, beheer en archivering van digitale informatie is geen apart traject zoals in een papieren omgeving. Om financiële risico's te ontlopen is een proactieve aanpak voor records management vereist, lees: integratie in het bedrijfsproces. Afzonderlijke beheersystemen, zoals records managementapplicaties (RMA's) en elektronische records managementsystemen (ERMS) zijn nu nog gangbaar, maar zullen op niet al te lange termijn achterhaald worden door innovatieve werkwijzen die onder meer decentraal beheer mogelijk maken.

Interdisciplinaire aanpak

De problematiek is breder dan alleen bewaren op lange termijn. Het inrichten van een elektronische overheid is complex door de noodzakelijke integratie van de verschillende aspecten. Integratie van records management bijvoorbeeld houdt in dat er ook aandacht moet zijn voor informatiebeveiliging, privacy en publiceren op het internet. Dit vereist een

¹⁰ Er komt ook een standaardisatieforum en een standaardisatiebureau OVOS.nl (OVerheids Open Standaarden), onderdeel van de nieuwe Gemeenschappelijke Beheerorganisatie (GBO).

interdisciplinaire aanpak, die alle aspecten in zich verenigt. En dat vraagt een omslag in denken en doen, aangezien de huidige manier van werken bestaat uit het afzonderlijk en sequentieel uitvoeren van activiteiten.

Bestandsformaten

Organisaties stellen eisen aan bestandsformaten voor het opslaan van documenten en informatie, om de toegankelijkheid op langere termijn te waarborgen. Daarbij zijn er verschillende benaderingen, blijkt uit het onderzoek:

- het voorschrijven van bestandsformaten bij overdracht aan een archiefdienst;
- het niet voorschrijven, maar kiezen voor conversie door de archiefdienst bij overdracht;
- onderscheid maken tussen formaten bij overdracht en formaten voor bewaring.

Er zijn veel standaarden, maar een aantal formaten wordt het meest voorgeschreven of geadviseerd. Dit zijn: XML (voor tekstdocumenten), TIFF (voor afbeeldingen), PDF (voor afbeeldingen en tekst)¹¹, PNG (voor afbeeldingen) en WAV (voor geluidsbestanden).

Tendensen

Er is nog overal sprake van een overgangssituatie, waarbij organisaties druk doende zijn de bestaande op papieren documenten gebaseerde procedures en werkwijzen om te bouwen naar een werkwijze die op innovatieve wijze gebruik maakt van ICT.

De betrokken instanties in de verschillende landen, veelal nationale archiefdiensten en projectorganisaties voor vormgeving en invoering van een elektronische overheid, publiceren een grote hoeveelheid informatie, richtlijnen, advies en regels. Vooralsnog valt hierin echter weinig samenhang of onderliggende visie te ontdekken. Het is allemaal nogal verbrokkeld. Blijkbaar bestaat er geen eenduidig beeld van de elektronische overheid, maar krijgt deze geleidelijk en al onderzoekend en experimenterend vorm.

Ook voor het bewaren van digitale informatie vindt nog veel onderzoek plaats.

Voor adviezen en richtlijnen gebruikt men verschillende methoden: wetgeving, ondersteuning en hulpmiddelen (zoals training, sets met functionele eisen, implementatiemethode, checklists, *open source* programma's), concepten en standaarden.

In hoeverre richtlijnen en standaarden verplicht zijn, is afhankelijk van de juridische context. Scandinavische landen bijvoorbeeld zijn eerder geneigd deze verplicht te stellen dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Australië.

De mogelijke oplossingen zijn niet alleen, of zelfs niet in de eerste plaats van technische aard, maar veeleer organisatorisch. De techniek biedt de mogelijkheden, maar het zijn de organisaties en uiteindelijk de mensen die zich de nieuwe mogelijkheden eigen moeten maken. Dat blijkt niet alleen tamelijk veel tijd te vergen, maar vereist ook kennisoverdracht, training en opleiding.

¹¹ Inmiddels is er een PDF formaat dat meer voldoet aan eisen voor langetermijnbewaring, PDF/A (ISO 19005-1:2005).

Veel (nationale) archiefdiensten blijken tot op zekere hoogte een rol te vervullen als kenniscentrum, hoewel dat in de praktijk sterk afhankelijk is van enkele personen. Ook archiefdiensten zelf moeten immers de omslag in denken maken en zich (strategisch) beraden op hun toekomstige positie en rol.

Uit dit alles blijkt dat de zoektocht naar de wijze waarop ook in het digitale tijdperk informatie goed bewaard en beheerd kan worden, wereldwijd nog in volle gang is.

Ontwikkelingen in Nederland

'Andere Overheid'

Het programma 'Andere Overheid', dat een andere werkwijze van de overheid voorstaat met betere dienstverlening, minder bureaucratie en een slagvaardiger organisatie, omvat allerlei initiatieven die direct van belang zijn voor informatiemanagement. Programma's als Advies Overheid.nl, stroomlijning basisgegevens (SBG), public key-infrastructuur (PKI), en Elektronische Overheid (ELO) proberen alle bij te dragen aan een beter functioneren van de overheid met gebruikmaking van nieuwe technologieën. Daarbij is er veel aandacht voor beheer en archivering van overheidsinformatie.

ISO-norm

Tijdens een conferentie in 2001, 'Achter de schermen van de elektronische overheid', heeft het ministerie van BZK het gebruik van de ISO 15489:2001 standaard aanbevolen als kader voor informatie- en archiefbeheer. Sindsdien wordt de standaard steeds meer als kader aangehaald en gebruikt.¹² Maar feitelijke toepassing ervan in de praktijk is nog volop in ontwikkeling.

Standaard voor records management

Sinds 2004 bestaat er ook een NEN-normcommissie voor informatie- en archiefmanagement met vertegenwoordigers uit overheid en bedrijfsleven.

De normcommissie werkt op dit moment aan een Nederlandse standaard voor functionele eisen aan records management. Dit gebeurt mede op basis van reeds bestaande eisenpakketten, zoals ReMANO, MoReq, DoD 5015.2 en het Kernmodel van Interlab.¹³

Standaard voor uitwisselen informatie

Standaardisatie is ook noodzakelijk voor de uitwisseling van informatie tussen overheidsdiensten en onderdelen daarvan. Het OSOSS programma (Open Standaarden en Open Source Software) wil het gebruik van open standaarden bevorderen. Het ICTU project Advies Overheid.nl beoogt een betere toegankelijkheid van overheidsinformatie op het web,

¹² Zie ook brief van minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan Tweede Kamer, d.d. 5-12-2001, met voortgangsrapportage Elektronische Overheid 2001.

¹³ Zie voor Remano: www.archiefschool.nl/remano2004; voor MoReq: www.cornwell.co.uk/moreq.html en voor DoD 5015.2: <http://jitc.fhu.disa.mil/recmgt/p50152s2.doc>. De nieuwe Nederlandse standaard draagt de code NEN2082.

waaronder alle Nederlandse wet- en regelgeving, en het vaststellen van een set metagegevens voor publicaties op het internet (www.overheid.nl).¹⁴

Kwaliteitsdenken

De hiervoor beschreven ontwikkelingen passen in het bredere kader van kwaliteitsdenken. BZK heeft bijvoorbeeld enige jaren geleden aanzetten gegeven tot een kwaliteitsmodel voor documentaire informatievoorziening gebaseerd op het INK model. Een vergelijkbaar voorbeeld is te vinden in Canada, waar een *Information Management Capacity Check* model is ontwikkeld. Dit model is een hulpmiddel voor organisaties om hun informatievoorziening te verbeteren.¹⁵ Een ander voorbeeld van kwaliteitsdenken is de BurgerServiceCode uit het programma burger@overheid, die een betere communicatie tussen overheid en burger tot doel heeft.¹⁶ Er is steeds meer aandacht voor kwaliteitseisen die gelden voor resultaten, producten of gedrag van organisaties waarvan de naleving gecontroleerd wordt door middel van audits. Informatie- en archiefmanagement is daar een onverbreekelijk onderdeel van.

Testbed Digitale Bewaring

Zowel BZK en het Nationaal Archief tezamen als andere overheidsorganisaties doen onderzoek naar beheer van digitale informatie. Een voorbeeld is het project Testbed Digitale Bewaring. Hierin is door praktische experimenten met mogelijke bewaarstrategieën veel kennis vergaard over het beheren van digitale documenten, e-mail en databases zonder afhankelijk te zijn van de vaak zeer tijdelijke versie van de applicatiesoftware waarmee ze zijn gemaakt. De resultaten van dit project waren nog niet beschikbaar bij het opstellen van Regeling 12 in 2002, maar zijn wel meegenomen in dit nieuwe voorstel.

Interlab project

In het Interlab project (2003) staat de omvorming naar digitale documentaire informatievoorziening centraal. Alle ministeries hebben, in samenwerking met het Nationaal Archief, de handen ineen geslagen om de kaders hiervoor vast te stellen.

Het project omvat onder meer de gezamenlijke aanschaf van een RMA (records managementapplicatie), het opstellen van gemeenschappelijke functionele eisen daarvoor, het ontwerp van een gezamenlijk metadatamodel, het delen van praktijkervaringen en kennisuitwisseling over organisatorische en personele consequenties.

OZO project

Een ander belangrijk voorbeeld is het OZO project (Orde op Zaken, Zaken op Orde).

In dit project, waarbij alle Nederlandse gemeenten zijn betrokken, gaat het vooral om het onderling uitwisselen van informatie over nieuwe ontwikkelingen in het programma Elektronische Overheid. Daarin is er aandacht voor de digitalisering van werkprocessen en de rol van digitale informatievoorziening (DIV) daarin, kwaliteitseisen, competenties, toegankelijkheid van informatie en organisatorische en financiële aspecten.

¹⁴ Het OSOSS programma is in 2006 opgevolgd door het Standaardisatiecollege. Zie verder www.wetten.nl en www.adviesoverheid.nl.

¹⁵ Zie www.collectionscanada.ca/information-management/0603/060301_e.html.

¹⁶ Zie www.burger.overheid.nl.

'Dementerende overheid'

In februari 2005 publiceerde de Rijksarchiefinspectie het rapport 'Een dementerende overheid? De risico's van digitaal informatiebeheer bij de centrale overheid'. Naar aanleiding van dit rapport heeft de staatssecretaris van Cultuur kort daarna in de Tweede Kamer erkend dat de overheid een probleem heeft op het terrein van de digitale informatievoorziening. Een blijvend probleem, als er niets gebeurt. En een probleem dat zich niet beperkt tot cultureel erfgoed, maar dat vérstrekkende gevolgen kan hebben voor een democratisch bestuur. Het functioneren van de overheid zelf kan hierdoor uiteindelijk in het gedrang komen. Deze invalshoek vereist een gezamenlijke aanpak waarbij ook BZK nauw betrokken is.

Visienota informatie op orde

In juni 2006 boden de minister van Bestuurlijke vernieuwing en de staatssecretaris van Cultuur gezamenlijk de 'Visienota informatie op orde' aan de Tweede Kamer aan.¹⁷ In deze nota wordt voorgesteld de informatievoorziening integraal aan te pakken. Ook onderschrijven de staatssecretaris en de minister de noodzaak van meer samenhang in wet- en regelgeving op het gebied van overheidsinformatie en het integreren van kwaliteitssystemen in kaders voor overheidsinformatie.

De standpunten in de Visienota komen grotendeels overeen met de bevindingen van Commissie 12. Wel benadrukt Commissie 12 het belang van maatregelen ter verbetering van archiefvorming en archiefbeheer die zich niet beperken tot de departementen of de rijksoverheid, maar die gelden voor de gehele overheid. Bij de uitvoering van werkprocessen zijn immers verschillende bestuurslagen betrokken, zie bijvoorbeeld de ontwikkelingen in het kader van de 'Andere Overheid'. De reacties van de andere overheden uit de commentaarronde bevestigen overigens de behoefte aan een integrale aanpak.

Een tweede kanttekening van Commissie 12 bij de Visienota betreft de implementatie van de daarin voorgestelde baseline door middel van convenanten. Commissie 12 is van mening dat dit te vrijblijvend is. Vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur en gezien de belangen van burger en bedrijfsleven bij authentieke, betrouwbare en integere overheidsinformatie, bieden convenanten onvoldoende waarborgen. De Commissie is verder van mening dat de standaarden NEN-ISO 15489:2001 en NEN-ISO 23081- 1:2006 een goede basis bieden voor implementatie van de baseline.

¹⁷ Deze nota is op 23 juni 2006 door het kabinet aanvaard. Op 29 juni 2006 is de nota aan de Tweede Kamer verzonden. Zie <http://minocw.nl/documenten/27456.pdf>.

6. Ervaringen met Regeling 12

De enquête en gesprekken met deskundigen hebben veel duidelijk gemaakt over de toepassing van Regeling 12 in de dagelijkse praktijk. In dit hoofdstuk komen de belangrijkste punten aan de orde.

Onbekend

De implementatie van Regeling 12 bij de diverse overheidsorganisaties is niet probleemloos verlopen, blijkt uit de enquêteresultaten. Informatie van de overheidsorganisaties zelf en de bevindingen van de archiefinspecties tonen aan dat de bekendheid met de regeling sterk te wensen overlaat. In 2003 bleek 55 procent van de overheidsorganisaties onder het toezicht van de Rijksarchiefinspectie de regeling niet te kennen. De enquête onderstreept nog eens dat het gebruik van Regeling 12 vaak beperkt is tot de DIV afdelingen. ICT specialisten zijn nog minder bekend met Regeling 12. Deze groep is vaak niet op de hoogte van de archiefwetgeving in haar geheel, en daardoor weet men niet dat deze wetgeving ook van toepassing is op de digitale bestanden van de overheid. De verantwoordelijke managers zijn blijkbaar niet op de hoogte van het bestaan van Regeling 12 of vinden het niet belangrijk genoeg. Belangrijk is ook het in de enquête genoemde feit dat er geen of onvoldoende integratie is met het overige informatiemanagement in de organisatie.

Beperkte toepassing

Er zijn instanties die aangeven de regeling wel te kennen, maar in het geheel niet toe te passen; andere geven aan in de praktijk slechts enkele aspecten uit de regeling toe te passen. De organisaties die de regeling geïntegreerd, dus voor zowel de papieren als de digitale documenthuishouding, ingevoerd hebben, zijn veruit in de minderheid. Meestal beperken organisaties zich tot het toepassen van de voorschriften voor de papieren documenthuishouding. Het minst geïmplementeerd blijken de bepalingen over de digitale informatievoorziening.

Kennisbehoefte

Uit bevindingen van archiefinspecteurs blijkt overigens dat er bij overheidsorganisaties, vooral bij kleinere gemeenten en overheidsinstellingen, grote behoefte bestaat aan concrete richtlijnen en het delen van kennis bij de implementatie van Regeling 12. Men betreurt het verdwijnen van programma's als Digitale Duurzaamheid en Testbed Digitale Bewaring. De kennis is versnipperd en aanwezig bij vooral archiefdiensten, maar die kunnen slechts in beperkte mate voorzien in de vraag. Veel organisaties hebben nog maar net de stap gezet naar echt digitaal werken. Hun kennisbehoefte zal eerder toe- dan afnemen.

Beperkte reikwijdte

Eén van de redenen voor de moeizame implementatie is reeds genoemd in hoofdstuk 4 bij Juridische aspecten en knelpunten, en dat is de beperkte reikwijdte van Regeling 12. De op termijn te vernietigen archiefbescheiden vallen formeel niet onder regeling 12. Hierdoor blijft Regeling 12 teveel een 'erfgoedregeling' en is de Archiefwet vooral een

product van en voor het archiefwezen. Dit gegeven werkt in de hand dat de verantwoordelijkheid voor een juiste invoering van Regeling 12 onvoldoende wordt gelegd bij of gevoeld door de zorgdrager, de verantwoordelijke manager. Deze is vanzelfsprekend vooral geïnteresseerd in het belang van archiefbescheiden voor bedrijfsvoering en verantwoording. In de praktijk kunnen er in een archiefbeheersysteem wel extra eisen (functionaliteiten) gesteld worden aan blijvend te bewaren archiefbescheiden. Maar in een digitale omgeving vereisen ook de te vernietigen bescheiden veel aandacht, willen ze gedurende hun kortere bestaan (her)bruikbaar blijven.

De Commissie concludeert dan ook dat het onderscheid tussen te bewaren en op termijn te vernietigen archiefbescheiden niet werkbaar is. Deze conclusie komt overigens niet zonder meer overeen de enquêteresultaten, waarin men zich nog huiverig toont voor dit idee. Uit de commentaren blijkt dat alleen de VNG voor handhaving van het onderscheid is. Het argument van de VNG is dat '... het alleen al uit kostenoverwegingen niet noodzakelijk [is] om voor te vernietigen archiefbescheiden aan alle voorwaarden uit de Regeling 12 te voldoen.' De Commissie stelt zich echter op het standpunt dat voor digitale archiefbescheiden eerder het omgekeerde geldt. Het principe is immers dat al bij het ontwerp van informatiesystemen rekening gehouden moet worden met het beheer van langdurig te bewaren digitale informatie. In de praktijk is het, vanwege de extra functionaliteit die in die systemen nodig is om dit onderscheid te maken, eerder lastiger en dus duurder dan wanneer onderscheid niet hoeft te worden gemaakt. Ook digitale informatie die op termijn vernietigd wordt, moet gedurende de bewaarperiode gegarandeerd beschermd worden tegen beschadiging, inbreuk en verlies van gegevens.

Onevenwichtig

Er is nog een andere reden waardoor de invoering moeizaam verloopt. Regeling 12 wordt als onevenwichtig en complex van opbouw ervaren. De kritiek die bij inspecties en bij de consultatie van het veld naar voren komt, is enerzijds dat de regeling te abstract geformuleerd is, waardoor bepaalde voorschriften moeilijk te begrijpen zijn en de regeling weinig houvast geeft voor een goede uitvoering. Anderzijds zijn bepaalde gedeelten van Regeling 12 juist zeer precies en gedetailleerd beschreven. Dit gegeven in combinatie met de snelle technologische ontwikkelingen maakt de regeling zeer tijdsgebonden en dus al gauw niet meer actueel. Het meest in het oog springende voorbeeld daarvan is artikel 6. De daarin opgenomen standaarden voor opslag waren al snel na de inwerkingtreding van de regeling gedateerd.

Te laat

Omdat Regeling 12 pas vele jaren na de eerste toepassing van informatietechnologie en invoering van geautomatiseerde systemen is ingevoerd, is het beheer van de digitale informatie bij de overheid ongeordend verlopen. Hoewel de Archiefwet geen onderscheid maakt tussen papieren en digitale informatie is er een soort 'wildwest' ontstaan als het om digitale informatie gaat. Iedere organisatie kende zijn eigen aanpak en in de praktijk betekende dat meestal geen of volstrekt onvoldoende beheer. Een sprekend voorbeeld is e-

mail, door velen gezien als een nuttig communicatiemiddel, maar niet als waardevolle informatie die beheerd moet worden. De digitale bestanden werden (en worden) in een persoonlijk domein beheerd en raakten buiten het bereik van het reguliere beheer. Met onder meer verlies van gegevens, aantasting van de authenticiteit en van de toegankelijkheid als gevolg. Het voortijdig vernietigen van subsidiedossiers van het Europese Fonds (ESF) bij de inmiddels opgeheven dienst Arbeidsvoorziening staat betrokkenen nog scherp voor ogen.¹⁸

Maar ook de erfgoedfunctie loopt gevaar. Zeker voor digitale bestanden is het treffen van maatregelen achteraf vrijwel niet mogelijk. Regeling 12 was daarom eigenlijk al te laat. Toepassing van de overgangsbepalingen van Regeling 12 blijkt niet veel zin te hebben, als de informatie niet beschikbaar of toegankelijk is.

Records managementapplicatie

Er zijn ook positieve ontwikkelingen. Veel ministeries en andere overheidsorganisaties maken gebruik van een document of records managementapplicatie (RMA) of hebben vergevorderde plannen om iets dergelijks in te voeren. Dit is nodig omdat applicaties voor kantoorautomatisering en e-mail niet geschikt zijn voor het beheren van informatie. Met een RMA kan een overheidsorganisatie, mits ze de functionaliteiten goed toepast, een eerste stap zetten in het goed ordenen, toegankelijk maken en authentiek opslaan van informatie, ook voor de langere termijn.

Stellingen en verbetervoorstellen

Uit de discussies met experts komt een aantal interessante stellingen naar voren die aansluiten bij de hiervoor geschetste ervaringen. Men stelt dat Regeling 12 meer aansluiting moet zoeken bij de internationaal gehanteerde standaarden en kwaliteitsnormen, zoals ISO 15489:2001 en ISO 23081-1:2006, aangezien deze algemene principes codificeren, nauwelijks tijdgebonden zijn en een goed kader geven. Zowel de respondenten van de enquête als Commissie 12 delen deze mening.

Andere verbetervoorstellen vanuit het veld zijn:

- beschrijf het documentair structuurplan (DSP) als middel en niet als doel;
- gebruik Regeling 12 meer als kaderstellend;
- Regeling 12 moet geen gedetailleerde, specifieke en technische eisen bevatten. Dat betekent dat in Regeling 12 geen specifieke standaarden zou moeten noemen, maar alleen de eisen die daarvoor gelden. Archiefdiensten kunnen dan aangeven welke standaarden acceptabel zijn;
- de archiefwet- en regelgeving moet preventief werken in plaats van correctief, vanaf het ontwerp van geautomatiseerde informatiesystemen;
- de reikwijdte van Regeling 12 is te beperkt; de regeling zou ook van toepassing moeten zijn op vernietigbare archiefbescheiden.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de weblog op de website van de Rijksarchiefinspectie: www.erfgoedinspectie.nl/page/archieven.

Commissie 12 is het met deze voorstellen eens. Daarnaast komt naar voren dat overheidsorganisaties aarzelen om de overbrengingstermijn van digitale bestanden na afsluiting van het dossier of systeem te verkorten. Nagegaan zou moeten worden wat precies de achtergrond van dit gegeven is.

Kosten

In het commentaar op Regeling 12 komt het kostenaspect vaak terug. De kritiek of vrees is dat het toepassen van Regeling 12 leidt tot hogere kosten. Commissie 12 stelt hier de volgende argumenten tegenover:

- de regeling moet worden gezien in samenhang met andere ontwikkelingen zoals de overgang naar de elektronische overheid, waarin aandacht voor goede en betrouwbare overheidsinformatie een essentieel en onverbreekelijk onderdeel is;
- uitvoering van de regels is niet absoluut, maar moet altijd worden gebaseerd op een zorgvuldige afweging van interne en externe belangen en in de context van de uitvoering van taken waarvoor de organisatie verantwoordelijk is. Een risicoanalyse kan de afweging verhelderen;
- veel eisen voor een goede informatievoorziening vallen samen met andere eisen zoals privacybescherming, informatiebeveiliging, openbaarheid en eisen voor behoorlijk bestuur.

In dit perspectief zijn de maatregelen voor de lange termijn ingebed in elk systeem voor waarborging van een goede informatievoorziening. Daardoor blijven de kosten beperkt.

Controle en handhaving

Een ander punt dat met name de Erfgoedinspectie / Archiven naar voren bracht, is dat van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van Regeling 12. Volgens experts moet de regeling meer prestatie-eisen bevatten in plaats van uitvoeringsvoorschriften.

Commissie 12 heeft de artikelen in de voorgestelde herziene tekst van Regeling 12 zoveel mogelijk als doelstellend geformuleerd, zoals bijvoorbeeld in de verwijzing naar de internationale standaarden NEN-ISO15489:2001 en NEN-ISO 23081-1:2006. De artikelen van de regeling bevatten principes en eisen en gaan niet in op hoe deze geïmplementeerd worden, juist niet omdat de precieze invulling in belangrijke mate bepaald wordt door de bedrijfscontext.

Commissie 12 heeft zelf ook een inhoudelijke discussie gevoerd voor het bepalen van de uitgangspunten voor dit advies. Uiteraard is deze discussie mede gebaseerd op de in dit hoofdstuk beschreven bevindingen. Het belangrijkste uitgangspunt is het records continuümconcept (zie ook pagina 15), waarin de nadruk ligt op integratie van bedrijfsvoering en duurzame archivering (records management). De archiefvormer neemt, als verantwoordelijke voor de inrichting van bedrijfsprocessen en de ontwikkeling van systemen, de aspecten van geordende en toegankelijke staat direct mee.

Om succes van deze werkwijze te garanderen, zijn een goede organisatorische inbedding (opleiding en training) en duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden

noodzakelijk. Omdat taken verschuiven en het beheer en de toegangsservice veranderen, moet er voldoende aandacht zijn voor de veranderde rol van de archiefvormer, de DIV, de archiefdienst en de toezichthouder.

7. Relatie met andere erfgoedsectoren

Regeling 12 stelt eisen aan de ordening en toegankelijkheid van (te bewaren) archiefbescheiden van de overheid. Die eisen gelden ook voor digitale informatieobjecten. Daarmee is Regeling 12 ook van belang voor andere erfgoedsectoren, zoals musea, archeologie, monumenten, bibliotheken, audiovisueel archief en wetenschappelijke instituten. Tot deze groep behoren onder andere het IISG (Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis), de Stichting Beeld en Geluid en DANS (*Data Archiving and Networked Services*), een onderdeel van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen. De in Regeling 12 gestelde eisen zijn uiteraard zonder meer van toepassing op archiefbescheiden van deze instellingen, maar kunnen ook gebruikt worden voor het beheer van andere digitale informatiebronnen, zoals onderzoeksdatabases, elektronische publicaties en audiovisueel materiaal. Deze bronnen representeren ook belangrijke culturele en wetenschappelijke kennis en moeten zo lang als nodig is toegankelijk worden gehouden.

8. Conclusies en aanbevelingen

Uit de evaluatie van Regeling 12 en de analyse van de ontwikkelingen trekt Commissie 12 vier belangrijke conclusies. Ook doet zij per conclusie een of meer aanbevelingen.

Geïntegreerde informatievoorziening en geïntegreerde wetgeving

Conclusie 1

De huidige wet- en regelgeving schiet tekort in het waarborgen van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van overheidsinformatie. Authenticiteit, betrouwbaarheid, integriteit en bruikbaarheid van de informatie zijn onvoldoende gegarandeerd. De tekortkomingen zijn een groot risico voor behoorlijk bestuur, verantwoording en effectief overheidshandelen.

Onderbouwing

Principes als behoorlijk bestuur, verantwoording en effectief overheidshandelen zijn afhankelijk van goede en betrouwbare overheidsinformatie. De kern van die informatie bestaat uit archiefbescheiden zoals bedoeld in de Archiefwet 1995: alle overheidsinformatie die bij de uitvoering van taken wordt ontvangen of opgemaakt.

Het doel van de wetgeving is het waarborgen van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van informatie, zolang als nodig is. Ook moeten authenticiteit, betrouwbaarheid, integriteit en bruikbaarheid van de informatie gegarandeerd zijn. Dit kan alleen als direct aan het begin van de inrichting van digitale werkprocessen en het ontwerpen van informatiesystemen rekening wordt gehouden met de eisen voor creatie, beheer en gebruik van archiefbescheiden.

Commissie 12 constateert echter dat de huidige archiefwet- en regelgeving, waaronder Regeling 12, hierin niet voldoende voorziet. Ook constateert Commissie 12 dat er een lappendeken is ontstaan van regels en eisen, die niet of onvoldoende aansluiten op de archiefwetgeving. Deze wettelijke tekortkomingen vormen een groot risico voor het realiseren van behoorlijk bestuur, verantwoording en effectief overheidshandelen. Nieuwe ontwikkelingen zoals de elektronische overheid, toenemende complexiteit in overheidshandelen, meer informatie-uitwisseling tussen overheidsorganisaties en de afhankelijkheid hiervan, versterken dit risico. Deze constatering is eveneens terug te vinden in de nota 'Informatie op orde' van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (POI/Rijk). Ook de VNG onderschrijft de conclusies van de Commissie. Zij ziet een 'algemeen bestuurlijk juridisch kader' voor overheidsinformatie als zeer wenselijk. De VNG wijst hierbij op ontwikkelingen als:

- de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA);
- de inrichting van een stelsel van basisregistraties;
- de evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur;
- de uitbreiding van de actieve openbaarheid;

- de toegankelijkheid en publicatie op internet (Commissie Wallage).

Tot slot een derde document dat de noodzaak van integrale wetgeving aangeeft: het onlangs gepubliceerde Voorontwerp algemene wet overheidsinformatie met memorie van toelichting (mei 2006), opgesteld in het kader van de evaluatie Wet openbaarheid van bestuur.

Aanbeveling 1

Commissie 12 is van mening dat er geïntegreerde wetgeving moet komen voor het beheer en het gebruik van overheidsinformatie, bijvoorbeeld een 'informatiewet'. De informatiewet verdient hoge prioriteit, gezien de snelle ontwikkelingen en de risico's die kleven aan het huidige, gebrekkige beheer van overheidsinformatie.

Kwaliteitsdenken in bedrijfsprocessen

Conclusie 2

Informatie- en archiefmanagement moeten niet alleen aansluiten bij de bedrijfsvoering, maar ook gebaseerd zijn op een consistent kwaliteitsdenken bij de gehele overheid.

Onderbouwing

In het kader van archiefbeheer houdt kwaliteitsdenken in dat elke overheidsorganisatie (en daarin de verantwoordelijke manager) direct bij het begin van de inrichting van bedrijfsprocessen en informatiesystemen rekening houdt met de aspecten van geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden, zoals die in de wet zijn vermeld. *Records management*, inclusief langetermijnarchivering, moet onderdeel zijn van het bedrijfsproces en het bijbehorende informatiemanagement. Het kwaliteitsdenken heeft dus niet alleen betrekking op informatiemanagement, maar ook op de bedrijfsvoering en het geldt voor de gehele overheid. Dat sluit ook aan bij ideeën voor verbetering van de communicatie met de burger en de overheid als één geheel te zien, zoals in het programma *burger@overheid*.¹⁹ Op deze manier schept consistent kwaliteitsdenken een helder, goed werkbaar kader voor het duurzaam beheer en de duurzame bewaring van overheidsinformatie, lees: de volledige en betrouwbare neerslag van het handelen van overheidsorganisaties, gecreëerd om te garanderen dat de overheid ook op lange termijn haar geheugen volledig en integer behoudt. De taak is mogelijkheden te vinden voor het in de wet onderbrengen van zo'n kwaliteitssysteem. Uiteraard mag een kader voor handhaving hiervan niet ontbreken.

Aanbeveling 2

De Commissie beveelt aan, in samenhang met de vorige aanbeveling en met de in ontwikkeling zijnde kwaliteitsnormen voor betere dienstverlening door de overheid, te zorgen voor een kwaliteitshandvest voor het informatie- en archiefmanagement.

¹⁹ Zie www.burger.overheid.nl waar gewerkt wordt aan een gedragscode met kwaliteitsnormen voor de digitale overheid (de *BurgerServiceCode*), 'Mijnoverheid.nl' en een persoonsgebonden elektronisch dossier (e-dossier) voor iedere burger.

Dit kwaliteitssysteem moet gebaseerd zijn op internationale standaarden voor kwaliteitsmanagement, zoals ISO 9000:2005 en standaarden voor informatie- en archiefmanagement, zoals NEN-ISO 15489:2001 en NEN-ISO 23081-1:2006.

Handhaving Regeling 12 in herziene vorm

Conclusie 3

Een tussentijdse herziening van Regeling 12 is noodzakelijk.

Onderbouwing

De discussie over herziening van de Archiefwet zal veel tijd vergen en het is op dit moment nog niet duidelijk of, en zo ja wanneer, de nieuwe integrale informatiewetgeving haar beslag krijgt. Verder maken de evaluatie en de commentaren op het conceptadvies duidelijk dat de huidige Regeling 12 vaak te abstracte formuleringen bevat, moeilijk uitvoerbaar is en deels is achterhaald door de tijd. Het handhaven van de huidige Regeling 12 met het oog op nieuwe wetgeving biedt geen oplossing op korte termijn en draagt bovendien bij aan het gebrekkige beheer van (vooral digitale) overheidsinformatie met alle risico's van dien. De voortdurende onduidelijkheid kan leiden tot verder verlies van draagvlak. En aangezien nieuwe wetgeving nog op zich laat wachten, is het wenselijk een voor alle partijen acceptabele oplossing te hebben. De conceptregeling voorziet hierin.

Commissie 12 deelt nadrukkelijk *niet* de stelling van de Erfgoedinspectie dat het beter is 'niet tussentijds de bestaande regelingen aan [te] passen, zelfs niet als die regelingen voor verbetering vatbaar zijn'. Juist ook gezien de conclusies van het rapport 'Een dementerende overheid' pleit alles er voor om wel met een herziene regeling te komen om nog grotere achterstanden en zelfs verlies van informatie door gebrekkig beheer te voorkomen.

Voorts acht Commissie 12 het niet wenselijk regelgeving voor overheidsinformatie af te schaffen of te vervangen door meer vrijblijvende voorschriften of convenanten. Hiermee sluit de commissie aan bij de aanbevelingen tot regelgeving van de Algemene Rekenkamer in zijn rapporten uit 1991 en 1998.²⁰

Dan rijst ook de vraag of het onderscheid tussen te bewaren en te vernietigen stukken gehandhaafd moet worden. Commissie 12 pleit voor opheffing van dit onderscheid uit oogpunt van efficiency en om te voorkomen dat overheidsinformatie verloren gaat. Opheffing van het onderscheid kan eenvoudig worden bereikt door een aanpassing van het Archiefbesluit 1995, artikel 12.

Een alternatief is het verplicht stellen van de NEN-ISO normen 15489:2001 en 23081-1:2006. Deze kunnen heel goed als basis dienen voor de informatievoorziening van de Nederlandse overheid. Dat is ook de reden waarom in de nieuwe conceptregeling verwezen wordt naar deze normen.

²⁰ *Machineleesbare gegevensbestanden. Archivering en beheer bij het Rijk* (1991; Tweede Kamer, 22 362, nrs.1-2); *Beheer en archivering van digitale bestanden/Algemene Rekenkamer* (1998).

Commissie 12 is van mening dat boven de NEN-ISO normen een nadere regeling noodzakelijk is om de ordening en toegankelijkheid van overheidsinformatie te waarborgen. Dit omdat de standaarden vrijblijvend zijn en slechts ingaan op de principes van informatie- en archiefmanagement. Een nadere regeling stelt deze principes duidelijk vast en geeft, binnen de Nederlandse juridische context, concreet de eisen weer voor onder meer authenticiteit, metadata, standaarden en vormen van toegang. Het voorstel voor de herziene Regeling 12 is duidelijker en consistentere dan de bestaande regeling. Daarmee wordt veel van de huidige kritiek op Regeling 12 weggenomen. Dit bevordert de 'naleefbaarheid' bij organisaties aanmerkelijk.

Aanbeveling 3

Commissie 12 beveelt aan de tekst van Regeling 12 te herzien. Een voorstel voor een herziene regeling biedt zij hierbij ter verdere voorbereiding aan. Ook beveelt de commissie aan het onderscheid tussen te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden op te heffen door aanpassing van het Archiefbesluit 1995, artikel 12.

Bewustwording en kennisoverdracht

Conclusie 4

Deskundigheidsbevordering en bewustwording zijn onmisbaar voor het uitvoeren van de (nieuwe) regels. Een kenniscentrum voor de gehele overheid coördineert deze taken.

Onderbouwing

Naast een goede wet- en regelgeving zijn het opdoen en verspreiden van kennis essentieel voor verbetering van het informatiebeheer bij de overheid. In het recente verleden hebben het ministerie van BZK, het Nationaal Archief en het ministerie van OCW waardevolle ondersteuning geleverd aan alle overheden, met programma's als Digitale Duurzaamheid (1996- 2000) en Testbed Digitale Bewaring (2000-2003). Gesprekken met overheidsorganisaties en het rapport 'Een Dementerende Overheid?' maken duidelijk dat de stap naar echt digitaal werken eigenlijk net begonnen is, en dat er in de praktijk nog steeds grote behoefte is aan concrete richtlijnen en kennisoverdracht. De '*technology push*', de belangrijkste motor achter de ontwikkelingen in het digitale tijdperk, houdt immers weinig rekening met beheerskaders en wet- en regelgeving. Gezien de complexiteit en de snelheid van de ontwikkelingen is en blijft ondersteuning noodzakelijk. Het stellen van regels alleen is zeker niet voldoende voor acceptatie en naleving. Er moet een duidelijke koppeling bestaan tussen regelgeving en het besef dat het uitvoeren van de regels voordelen oplevert. Niet alleen voor de overheid zelf, maar ook en vooral voor de samenleving. Deskundigheidsbevordering en bewustwording, zowel bij senior management als bij beleidsmakers en professionals, zijn onmisbaar. Het commentaar van de VNG op Regeling 12 onderstreept dit nog eens.

Informatiebeheer staat niet op zichzelf, maar moet geïntegreerd zijn in andere programma's van de elektronische overheid. Hoewel er al voorbeelden zijn van samenwerkingsverbanden, zoals Interlab, e-provincies, het OZO platform van gemeenten en ICTU, geven deze eerder blijk van versnippering dan van coördinatie. Wat ontbreekt is een kenniscentrum voor de gehele overheid dat systematisch kennis opbouwt en verspreidt. Zo'n instituut is vooral ook van belang voor kleinere organisaties, die over te weinig capaciteit en middelen beschikken om zelf de benodigde kennis te vergaren en te onderhouden.

Aanbeveling 4

Commissie 12 pleit voor verbetering van de kennisinfrastructuur voor duurzaam beheer en toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie, aansluitend bij het programma 'Andere Overheid'. De continuïteit van deze kennisinfrastructuur is een vereiste. Commissie 12 beveelt daarbij aan om in overleg met VNG en IPO een kenniscentrum voor de gehele overheid aan te wijzen en de daarvoor benodigde middelen beschikbaar te stellen. Het kenniscentrum is verantwoordelijk voor het systematisch vergaren, delen en onderhouden van kennis en ervaringen en voor de bijbehorende scholing en training.

Bijlage A

Voorstel herziene Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden

[Datum, nr WJZ...###]

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

Gelet op artikel 12 van het Archiefbesluit 1995,

Besluit:

I. Begrippen

Artikel 1

1. In deze regeling gelden de definities als vastgelegd in NEN-ISO 15489:2001 en NEN-ISO 23081-1:2006, of een dan geldende versie ervan, voorzover niet vermeld in dit artikel:

- a. [applicatie]: zie toepassingsprogrammatuur;
- b. archiefsysteem: een geheel van mensen, methoden, procedures, gegevensverzamelingen, opslag-, verwerkings- en communicatieapparatuur en andere middelen, bestemd voor het beheer van archiefbescheiden;
- c. archiefbescheiden: archiefbescheiden als bedoeld in artikel 1 van de Archiefwet 1995;
- d. besturingsprogrammatuur: de programmatuur die bestemd is ter besturing van een computer en software;
- e. computerbestand: een geheel van gegevens in eenzelfde opslagformaat;
- f. computersysteem: een samenhangend geheel van computerapparatuur, besturingsprogrammatuur en toepassingsprogrammatuur;
- g. conversie: het omzetten in of het overzetten van gegevens in een ander opslagformaat;
- h. digitale archiefbescheiden: archiefbescheiden die uitsluitend met behulp van besturings- of toepassingsprogrammatuur geraadpleegd kunnen worden;
- i. emulatie: techniek, waarmee wordt bewerkstelligd dat een computer (of toepassingsprogrammatuur) zich hetzelfde gedraagt als één van een oudere generatie;
- j. gedrag: het geheel van dynamische en interactieve kenmerken van een (digitaal) archiefstuk bij de raadpleging of het gebruik ervan;
- k. ontstaan: het moment dat archiefbescheiden door een overheidsorgaan worden ontvangen of opgemaakt;
- l. opslagformaat: de code volgens welke gegevens op een gegevensdrager zijn opgeslagen;
- m. platform: geheel van apparatuur en besturingsprogrammatuur waarop de toepassingsprogrammatuur werkt;

- n. structuur: het logische verband tussen de elementen van een document of van een archief;
- o. taak: een samenhangend geheel van activiteiten om iets tot stand te brengen of te produceren;
- p. toepassingsprogrammatuur: de programmatuur die bestemd is voor de ondersteuning van de uitvoering van een werkproces;
- q. verschijningsvorm: de uiterlijke aspecten van een archiefstuk, waarmee de structuur, de opmaak en eventueel het gedrag zichtbaar zijn;
- r. werkproces: een logisch samenhangend geheel van stappen of transacties en procedures, waarmee een taak wordt uitgevoerd;
- s. [record]: zie archiefbescheiden.

2. *[gecontroleerd moet worden of er hier een artikel moet worden opgenomen t.a.v. technische producteisen i.v.m. de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte]*

II. Te bewaren archiefbescheiden in het algemeen

Artikel 2

De zorgdrager zorgt ervoor dat van elk van de archiefbescheiden te allen tijde kan worden vastgesteld:

- a. de inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag bij het ontstaan, één en ander voor zover de inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag kenbaar moesten zijn voor de uitvoering van het betreffende werkproces;
- b. op welk tijdstip, door wie en uit hoofde van welke taak het door het overheidsorgaan werd ontvangen of opgemaakt; en
- c. de samenhang met de andere door het overheidsorgaan ontvangen en opgemaakte archiefbescheiden.

Artikel 3

1. De zorgdrager zorgt ervoor dat de onder hem ressorterende overheidsorganen beschikken over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van de bij dat overheidsorgaan berustende archiefbescheiden, geordend overeenkomstig het ten tijde van de vorming van het archief daarvoor geldende classificatieschema.

2. Indien een ordeningsstructuur of classificatieschema geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd, dan dient dit gedocumenteerd te worden en dient het oude schema te worden bewaard.

De archiefbescheiden moeten te allen tijde volgens de op een bepaald moment geldende ordening gepresenteerd kunnen worden. Het is niet toegestaan de archiefbescheiden (fysiek) te herordenen.

3. In het geval meerdere ordeningsstructuren naast elkaar bestaan, dient dat kenbaar te zijn.

Artikel 4

1. De zorgdrager zorgt ervoor dat het archiefsysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat:
 - a. elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn kan worden gevonden op basis van door de zorgdrager bepaalde of geaccepteerde zoekingen met gebruikmaking van het metadataschema in artikel 5, lid 1, en
 - b. elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn leesbaar of waarneembaar te maken is.
2. De zorgdrager zorgt ervoor dat het begrip 'redelijke termijn' nader is geconcretiseerd.

Artikel 5

1. De zorgdrager zorgt dat een metadataschema gebaseerd op de eisen in NEN-ISO 23081-1:2006 is vastgesteld, waarin is vastgelegd welke metagegevens dienen te worden vastgelegd m.b.t. de inhoud, context, verschijningsvorm, structuur en gedrag van archiefbescheiden, m.b.t. de beheeractiviteiten uitgevoerd op of met die archiefbescheiden, alsook m.b.t. de computersystemen waarmee deze archiefbescheiden en metagegevens worden bewaard en beheerd.
2. De zorgdrager zorgt ervoor dat de metagegevens benodigd voor het waarborgen van de ordening en toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden behouden blijven en onverbreekbaar gekoppeld zijn aan de archiefbescheiden waarop deze betrekking hebben, ongeacht in welke toepassingsprogrammatuur deze zich bevinden.

Artikel 6

De zorgdrager zorgt ervoor dat in deze regeling behandelde aspecten van archiefbeheer systematisch plaatsvinden en voldoen aan toetsbare eisen van een kwaliteitssysteem, minimaal zoals vastgelegd in de dan geldende versie van NEN-ISO 15489:2001, in het bijzonder hoofdstuk 7 (archiefbescheiden), 8 (archiefsystemen) en 9 (beheeractiviteiten).

Artikel 7

De zorgdrager zorgt ervoor dat

- a) de computersystemen, waarmee archiefbescheiden worden bewaard en beheerd, en
- b) alle beheeractiviteiten uitgevoerd m.b.t. archiefbescheiden worden gedocumenteerd.

Artikel 8

De zorgdrager zorgt ervoor dat de archiefbescheiden zijn beveiligd tegen ongeautoriseerde toegang teneinde de authenticiteit en integriteit ervan te waarborgen.

III. Te bewaren digitale archiefbescheiden in het bijzonder

Artikel 9

1. De zorgdrager neemt tijdig (technische) maatregelen die waarborgen dat aan de eisen in de artikelen 2, 3, 4 en 5 kan worden voldaan, m.n. in het geval van zodanige wijziging van

besturingsprogrammatuur, toepassingsprogrammatuur of apparatuur dat conversie, migratie of emulatie van de digitale archiefbescheiden nodig is.

2. De zorgdrager maakt van elke conversie of migratie een verklaring op, die ten minste een specificatie van de geconverteerde of gemigreerde digitale archiefbescheiden bevat en waarin tevens is aangegeven op welke wijze en met welk resultaat getoetst is of na de conversie of migratie aan het in de artikelen 2, 3, 4 en 5 bepaalde is of kan worden voldaan.

3. Indien een conversie of migratie van digitale archiefbescheiden er toe kan leiden dat niet kan worden voldaan aan het in de artikelen 2, 3, 4 en 5 bepaalde, volgt de zorgdrager een procedure overeenkomstig het vereiste in artikel 7 van de Archiefwet 1995.

Artikel 10

1. Digitale archiefbescheiden dienen, voorzover mogelijk en uiterlijk op het tijdstip van overbrenging als bedoeld in de artikelen 12 en 13 van de Archiefwet 1995, en onverminderd het gestelde in artikel 2, te worden opgeslagen volgens standaarden voor opslagformaten die voldoen aan de volgende eisen:

- a. het opslagformaat is gedocumenteerd;
- b. het is een open standaard, tenzij dat onmogelijk is;
- c. compressie is alleen toegestaan indien aantoonbaar geen informatieverlies optreedt;
- d. het opslagformaat kent geen encryptie.

2. De zorgdrager zorgt dat de in het eerste lid genoemde criteria kunnen worden gevalideerd.

3. In geval het niet mogelijk is een open standaard te gebruiken, vindt overleg plaats met de beheerder van de betrokken archiefbewaarplaats over een mogelijk alternatief.

Artikel 11

1. Indien noodzakelijk om de authenticiteit te waarborgen, zorgt de zorgdrager ervoor dat de functionele eisen ten aanzien van de inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag van archiefbescheiden bedoeld in artikel 2, worden gedocumenteerd, of als dit niet voldoende is, dat er aanvullende maatregelen worden getroffen om deze te waarborgen.

2. De zorgdrager zorgt ervoor dat in geval van digitale archiefbescheiden het in artikel 3 lid 1 bedoelde samenhangend overzicht is voorzien van een overzicht van de computerbestanden die de gegevens bevatten om de betreffende archiefbescheiden te kunnen reproduceren, met daarin ten minste de in artikel 12 bedoelde technische metagegevens, alsmede de verblijfplaats van de computerbestanden.

Artikel 12

1. De zorgdrager zorgt voor het vastleggen en het bewaren van metagegevens over de oorspronkelijke technische aard alsook over de oorspronkelijke hard- en softwareomgeving van digitale archiefbescheiden, zodanig dat deze kan worden herleid.

2. De zorgdrager zorgt voor het vastleggen en het bewaren van voldoende metagegevens over de actuele technische aard als ook over de actuele hard- en softwareomgeving van digitale archiefbescheiden, zodat reproductie ervan te allen tijde mogelijk is.

Artikel 13

1. Indien sprake is van het gebruik van een digitale handtekening zorgt de zorgdrager ervoor dat op het moment van de transactie de metagegevens hierover worden vastgelegd en onverbrekelijk gekoppeld aan het betreffende archiefstuk evenals de metagegevens over de ontvangst en validatie van de handtekening.
2. De metagegevens betreffen tenminste de identificatie van het betreffende document, de houder van de digitale handtekening, de datum van ontvangst, de datum van validatie, de voor validatie verantwoordelijke functionaris, het resultaat van de validatie, en indien aanwezig identificatie van het certificaat van de handtekening.

IV. Overgangs- en slotbepalingen

[nog nagegaan moet worden of er nieuwe overgangsbepalingen moeten worden toegevoegd, of dat de bestaande moeten worden gewijzigd]

Artikel 14

1. De artikelen 2, 4, 9, 10 en 11 zijn niet van toepassing op digitale archiefbescheiden in bestanden waaraan sinds 1 januari 1996 geen gegevens zijn toegevoegd of waarin sinds 1 januari 1996 geen gegevens zijn gewijzigd.
2. Indien een gerede kans bestaat dat als gevolg van wijziging van besturingsprogrammatuur, toepassingsprogrammatuur of apparatuur de in het eerste lid bedoelde archiefbescheiden niet binnen een redelijke termijn leesbaar of waarneembaar te maken zijn, zorgt de zorgdrager ervoor dat conversie dan wel migratie van die archiefbescheiden plaatsvindt met inachtneming van de eisen aan vast te leggen gegevens, genoemd in artikel 12.
3. De zorgdrager maakt van de conversie dan wel de migratie, bedoeld in het tweede lid, een verklaring op, die ten minste een specificatie van de geconverteerde dan wel gemigreerde archiefbescheiden bevat en waarin tevens is aangegeven op welke wijze en met welk resultaat getoetst is of na de conversie of migratie de leesbaarheid of waarneembaarheid is gewaarborgd.
4. Na verkregen instemming van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dan wel, indien het archiefbescheiden betreft voor de bewaring waarvan een andere dan een rijksarchiefbewaarpplaats is aangewezen, na verkregen instemming van gedeputeerde staten, kunnen de artikelen 2, 4, 9, 10 en 11 buiten toepassing blijven ten aanzien van sinds 1 januari 1996 ontvangen en opgemaakte digitale archiefbescheiden in bestanden waaraan sinds de datum van inwerkingtreding van deze regeling geen gegevens zijn toegevoegd of waarin sinds die datum geen gegevens zijn gewijzigd.
5. Voor archiefbescheiden als bedoeld in het vierde lid waarop de artikelen 2, 4, 9, 10 en 11 met instemming van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dan wel van gedeputeerde staten niet van toepassing zijn, zijn het tweede en het derde lid van overeenkomstige toepassing.
6. Aan de instemming, bedoeld in het vierde lid, kunnen voorwaarden worden verbonden.

Artikel 15

1. Op andere dan de in artikel 14 bedoelde, bij de inwerkingtreding van dit besluit bestaande, digitale archiefbescheiden zijn de artikelen 2, 4, 9 en 11, derde lid, tot 1 januari 2004 niet van toepassing.
2. Indien een gerede kans bestaat dat als gevolg van wijziging van besturingsapparatuur, toepassingsapparatuur of andere apparatuur, de in het eerste lid bedoelde archiefbescheiden niet binnen een redelijke termijn leesbaar of waarneembaar zijn, of niet langer voldaan wordt aan artikel 3, zorgt de zorgdrager ervoor dat conversie dan wel migratie van de archiefbescheiden plaatsvindt met inachtneming van de standaarden, genoemd in artikel 12.
3. Artikel 10, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 16

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

Artikel 17

Met het van kracht worden van deze regeling is de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden uit 2002 vervallen.²¹

Artikel 18

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden 2007. Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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

²¹ Staatscourant, 1 maart 2002, nr. 43.

Toelichting op de herziene Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden

1. Algemeen

Met de vaststelling van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (Regeling 12) in 2002, is tegelijk toegezegd dat er na drie jaar een evaluatie zou plaatsvinden. Daar is gevolg aan gegeven door de instelling van een evaluatiecommissie in 2004 door de staatssecretaris van OCW.²² De commissie heeft in december 2006 haar definitieve advies uitgebracht.²³ Het belangrijkste punt in dit advies is, dat door nieuwe manieren van werken en communiceren als gevolg van nieuwe technologieën, een meer integrale wetgeving nodig is voor de daarbij behorende informatie. Wetgeving die zich alleen richt op de als cultureel erfgoed te bewaren archiefbescheiden is te beperkt en miskent de vele andere belangen die bestaan. Daar komt bij dat de vluchtige aard van digitale informatie vereist dat al bij het ontwerp met langetermijnaspecten rekening wordt gehouden. Omdat dit een tamelijk vergaand voorstel is en het de nodige tijd zal vergen vóór er zo'n nieuwe wet is, is besloten ter overbrugging de regeling toch te herzien.

Verduidelijking

Deze herziene regeling is tot stand gekomen na uitvoerige raadpleging van het 'veld', in het bijzonder overheidsorganisaties en experts. Begin 2005 is er een online enquête gehouden, waarop ongeveer honderd reacties zijn binnengekomen. Daarnaast zijn er twee bijeenkomsten met experts georganiseerd in 2005. Tijdens de tweede bijeenkomst zijn de contouren van het advies en een eerste conceptregeling besproken. Hierbij bleken de experts het in grote lijnen eens te zijn met de voorstellen van de Commissie. De ervaringen tot nu toe - inclusief de reacties op de enquête en adviezen van experts -, nieuwe inzichten, zoals onder andere de resultaten van Testbed Digitale Bewaring, en nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot standaarden, zoals bijvoorbeeld NEN-ISO 15489:2001 (informatie- en archiefmanagement) en NEN-ISO 23081-1:2006 (metadata voor informatie- en archiefmanagement) hebben geleid tot tamelijk ingrijpende veranderingen, die hier kort zullen worden toegelicht. Deze toelichting moet gelezen worden in nauwe samenhang met de genoemde standaarden en andere kaders die in de regeling worden genoemd. De toelichting is dus niet bedoeld om richtlijnen voor implementatie te geven. Zij beperkt zich tot verduidelijking van de totstandkoming en rol van de regeling en van de gebruikte concepten, begrippen en de bedoeling van een artikel of onderdeel ervan.

In deze toelichting komen achtereenvolgens aan de orde:

- Hoofdstuk 2: Doel en reikwijdte van de regeling;
- Hoofdstuk 3: Uitgangspunten bij de herziening;
- Hoofdstuk 4: Raadpleging deskundigen;
- Hoofdstuk 5: Toepassing van de regeling (aandachtspunten voor implementatie);
- Hoofdstuk 6: Toelichting per artikel.

²² Instellingsbesluit d.d. 17 december 2004, kenmerk C/S/04/2754 (Stcrt. 2005, 250).

²³ Zie www.erfgoedinspectie.nl en www.archiefinspectie.nl.

2. Doel en reikwijdte van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden

Doel

De regeling stelt nadere regels voor ordening en toegankelijkheid van archiefbescheiden. In de toelichting op artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 wordt aangegeven dat deze regeling vooral bedoeld is voor 'elektronische' (lees: digitale) archiefbescheiden.

Duurzame toegankelijkheid

Wat onder de begrippen ordening en toegankelijkheid valt, is niet precies aangegeven in de Archiefwet en het Archiefbesluit 1995. Uit de context van de toelichtingen kan echter worden opgemaakt dat het niet alleen gaat om vindbaarheid van archiefbescheiden, maar ook om zaken als beschikbaarheid en duurzaamheid. Vandaar dat hier de term *duurzame toegankelijkheid* wordt geïntroduceerd: archiefbescheiden dienen te allen tijde (logisch) geordend, vindbaar, beschikbaar en leesbaar te zijn, voorzien van de nodige metagegevens, zodat ze begrijpelijk zijn en in hun onderling samenhang te raadplegen. In deze toelichting spreken we verder van duurzame toegankelijkheid.

Vanwege de vluchtigheid van digitale informatie en de snelle technologische veranderingen is het noodzakelijk nadere regels voor 'duurzame toegankelijkheid' van dergelijke archiefbescheiden te stellen. Niettemin handelt de regeling ook over papieren archiefbescheiden. Dat is niet alleen van belang omdat er een gelijk regime moet gelden als papieren en digitale archiefbescheiden naast elkaar bestaan, maar ook omdat een aantal eisen in principe hetzelfde is. In hoofdstuk 3 *Uitgangspunten* wordt dit nader uitgewerkt.

Reikwijdte

Ingevolge artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 betreft de regeling alleen archiefbescheiden die volgens een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen. De regeling geldt dus niet voor archiefbescheiden die voor vernietiging in aanmerking komen en evenmin voor data en documenten die niet als archiefbescheiden kunnen worden beschouwd. Op deze buiten artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 en deze regeling vallende vernietigbare archiefbescheiden is overigens wel artikel 3 van de Archiefwet 1995 van toepassing. Dit verplicht de overheidsorganen de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Hoewel dit juist is, blijkt het in de praktijk niet altijd eenvoudig onderscheid te maken tussen te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden. Zeker bij digitale archiefbescheiden blijkt dit lastig. Immers, ook vernietigbare archiefbescheiden hebben continu aandacht en onderhoud nodig, want anders lopen ze het risico dat ze niet meer geopend kunnen worden (en dus ontoegankelijk zijn) of dat ze al dan niet bewust gewijzigd worden (bewaken van integriteit).

Archiefbescheiden

Niet alle door een overheidsorgaan ontvangen of opgemaakte documenten zijn archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995. Uit de wetsgeschiedenis blijkt onder meer dat 'het kenmerk van archiefbescheiden in de zin van deze wet is, dat zij bescheiden zijn, welke bestemd zijn onder een overheidsorgaan te berusten, hetzij omdat het door dat orgaan ontvangen bescheiden zijn, waarvan de inhoud zich uitdrukkelijk en terecht hiertoe richt en voor zover zij niet worden terug- of doorgezonden, hetzij omdat het bescheiden zijn, welke door het orgaan zijn opgemaakt om voor zichzelf te dienen als schriftelijke neerslag van zijn handelingen.'²⁴ Zo zullen bijvoorbeeld de meeste boekwerken, brochures, tijdschriften en dagbladen geen archiefbescheiden zijn, omdat – ook al heeft hun inhoud betrekking op het taakgebied van een bepaald overheidsorgaan – zij niet specifiek zijn bedoeld voor dat overheidsorgaan. Een ander voorbeeld zijn de aantekeningen van een ambtenaar die leiden tot een eindconcept van een door of namens het overheidsorgaan op te maken brief, nota of rapportage etc. Als deze aantekeningen niet buiten het domein van de individuele ambtenaar komen, zijn zij niet als neerslag van het overheidsorgaan aan te merken. Maar aantekeningen op papier of via e-mail die, bijvoorbeeld door toezending aan een andere ambtenaar, wel buiten het domein van de steller komen, moeten in het algemeen aangemerkt worden als door het overheidsorgaan (voor intern gebruik) opgemaakte archiefbescheiden. Voor zover ze volgens een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen, vallen ze dan binnen het bereik van deze regeling.

Systematisch beheer

Duurzame toegankelijkheid kan niet worden gerealiseerd zonder een systematisch en continu beheer. Vandaar dat verwezen wordt naar specifieke hoofdstukken van de NEN-ISO 15489:2001 standaard, die daarvoor een uitstekend kader biedt. In deze hoofdstukken staan nadere eisen voor archiefbescheiden, archiefsystemen en beheeractiviteiten. Uiteraard wordt hier verondersteld dat ook op het terrein van beleid en verantwoordelijkheden een en ander goed is geregeld, door toepassing van beheersregels of vergelijkbare kaders voor informatiebeheer zoals voorgeschreven in Archiefwet en Archiefbesluit 1995.

Continuïteit in beheer

Het spreekt vanzelf dat digitale archiefbescheiden met computersystemen beheerd moeten worden. Dergelijke systemen zijn nog sterk in ontwikkeling. In de huidige situatie komt men talloze document- of records managementapplicaties tegen, die echter nauwelijks of niet de langetermijnbewaring waarborgen. Van belang voor duurzame toegankelijkheid is de continuïteit in het beheer. Daarom moet ook aandacht worden besteed aan de overgang naar nieuwe of naar andere beheerapplicaties, niet alleen aan de overdracht door een overheidsorganisatie aan een archiefdienst. Het is waarschijnlijk dat in de praktijk archiefbescheiden 'verhuizen' tussen beheerapplicaties, of dat beheerapplicaties worden vervangen. Dergelijke acties vereisen zorgvuldige procedures en dienen net als andere beheeractiviteiten te worden gedocumenteerd.

²⁴ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1958-1959, 4549, nr.6, pagina 7.

Applicaties

Zowel een geautomatiseerd als een niet-geautomatiseerd archiefsysteem moet zo zijn ingericht dat bij het ontstaan van documenten onderkend en vastgelegd wordt welke van die documenten archiefbescheiden zijn (en dus in het systeem worden opgenomen) en welke niet. Er bestaan inmiddels diverse sets met specificaties voor records managementapplicaties, zoals de Amerikaanse standaard DoD 5015.2²⁵, de Europese set MoReq²⁶ en de Nederlandse set Remano.²⁷ Er is een ontwikkeling naar andere typen beheerapplicaties, waarbij de nadruk meer ligt op de records managementfunctionaliteit dan op de applicatie, zoals in geval van een records managementapplicatie (RMA), document management systeem (DMS) of een bijna alles omvattend *enterprise content management* (ECM) systeem. Functionaliteit die informatie- en archiefmanagement ondersteunt, kan zich immers ook in een bedrijfsapplicatie bevinden, zoals in een database-applicatie. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met andere eisen, zoals die voor informatiebeveiliging. De mate van toepassing hiervan hangt samen met een risicoanalyse, zoals de A&K analyse (afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse).

Nauw gerelateerd aan het beheer van digitale archiefbescheiden is het IT-beheer, dat wil zeggen het beheer van IT-componenten zoals de computersystemen, software en bijbehorende documentatie. Dat wordt niet in de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden geregeld, omdat men ervan uitgaat dat een organisatie dat goed geregeld heeft. ITIL (*IT infrastructure Library*) geeft een goed kader voor te volgen procedures. De regeling stelt wel eisen aan het documenteren van de computersystemen en/of software, waarmee archiefbescheiden beheerd worden (zie artikel 6) of gemaakt zijn (zie artikel 11).

3. Uitgangspunten bij de herziening van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden

Bredere context

Het is reeds aangegeven dat de regeling gezien moet worden in een bredere context. Hierin is informatie- en archiefmanagement, inclusief de eis van duurzame toegankelijkheid, geïntegreerd in bedrijfsprocessen en wordt er geen onderscheid gemaakt tussen te vernietigen en te bewaren archiefbescheiden en tussen papier en digitaal, en waarbij er ook aandacht is voor andere, verwante belangen, zoals informatiebeveiliging en

²⁵ Van deze Amerikaanse standaard voor records managementsoftwarepakketten is een Nederlandse vertaling gemaakt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (J.Möller, J.Bogaarts, H.Nijborg, 'Minimum functionele eisen voor elektronisch archiefbeheer volgens DoD 5015.2-STD.' In: *Archiefbeheer in de praktijk* (Alphen aan de Rijn 1986-..), 5750)

²⁶ Zie hiervoor <http://www.cornwell.uk/moreq>. Inmiddels wordt gewerkt aan een nieuwe versie van MoReq.

²⁷ Zie <http://www.archiefschool.nl/remano2004.htm>. Een nieuwe Nederlandse standaard voor *records management*functionaliteit (NEN 2082) is in ontwikkeling en zal naar verwachting in 2007 worden gepubliceerd.

kwaliteitsdenken. Uitzonderingen hierop komen in de praktijk uiteraard voor, maar dat doet aan de principes niets af.

Records continuümconcept

Een dergelijke benadering sluit aan bij het *records continuümconcept* zoals dat in Australië is ontwikkeld.²⁸ Dit gaat uit van het belang dat organisaties zelf hebben bij goede archiefvorming, zowel voor hun eigen functioneren als voor het goed vervullen en verantwoorden van hun rol in de samenleving. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat organisaties bewust nadenken over de vraag welke archiefbescheiden (documenten of andere vormen) gemaakt en vervolgens goed beheerd moeten worden voor het bedrijfsproces of verantwoording. De keuzes zijn gebaseerd op een afweging van het voldoen aan organisatorische, wettelijke en maatschappelijke eisen en de inspanningen en kosten die daarmee zijn gemoeid, tegen de risico's indien men daaraan concessies doet.

Gevoegd bij de noodzaak dat dergelijke eisen moeten worden meegenomen bij het ontwerp van informatiesystemen, betekent dit dat activiteiten voor informatie- en archiefmanagement als vanzelfsprekend geïntegreerd dienen te zijn in het bedrijfsproces. Tegelijkertijd worden daarbij de eisen vanuit het cultureel-erfgoedperspectief (onder andere maatschappelijk geheugen, toekomstig onderzoek, langetermijnbewaring) meegenomen. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat er, zeker in een digitale wereld, geen onderscheid is in verschillende fasen (dynamische, semi-statische en statische archiefbescheiden), maar dat er een continuüm van archiefbescheiden is die in steeds nieuwe contexten en voor andere doelen kunnen worden gebruikt en geraadpleegd. Een voorbeeld is een document (een brief, rapport of memo) dat in een rechtszaak wordt gebruikt. Bij elk nieuw gebruik of hergebruik krijgt het een nieuwe betekenis die weer van belang kan zijn voor verantwoording en onderzoek. Kortom: archiefbescheiden winnen aan informatiewaarde in plaats van dat ze die verliezen, zoals in het oude (papieren) paradigma wordt gesuggereerd.

Kwaliteitsdenken

Dergelijke ontwikkelingen dienen in het bredere kader van kwaliteitsdenken gezet te worden. Het ministerie van BZK heeft bijvoorbeeld enige jaren geleden aanzetten gedaan voor een kwaliteitsmodel voor documentaire informatievoorziening gebaseerd op het INK-model. Dit heeft overigens niet geresulteerd in een concreet product. Een vergelijkbaar voorbeeld is te vinden in Canada, waar een *Information Management Capacity Check* (IMCC) model is ontwikkeld, dat een hulpmiddel is voor organisaties om hun informatievoorziening te verbeteren.²⁹ Een ander voorbeeld van kwaliteitsdenken is de BurgerServiceCode die in het programma burger@overheid is ontwikkeld met het oog op een betere communicatie tussen overheid en burger.³⁰ Er is steeds meer aandacht voor kwaliteitseisen aan resultaten, producten of gedrag van organisaties die kunnen worden

²⁸ Zie voor meer informatie over dit concept: <http://www.monash.edu.au/rcrg>.

²⁹ Zie www.collectionscanada.ca/information-management/0603/060301_e.html.

³⁰ Zie www.burger.overheid.nl.

gecontroleerd door middel van audits. Informatie- en archiefmanagement is daar een onverbreekelijk onderdeel van.

Uitgangspunten voor opzet van de regeling

Minder tijdgebonden

De commissie heeft gepoogd de regeling minder tijdgebonden te maken door elementen die aan snelle verandering onderhevig zijn, zoals standaarden voor opslagformaten, niet langer expliciet te vermelden. In plaats daarvan koos de commissie voor het formuleren van eisen die de duurzaamheid en duurzame toegankelijkheid van archiefbescheiden ondersteunen (zie artikel 10). Een algemeen principe is dat dergelijke opslagformaten gebaseerd moeten zijn op open standaarden. Alleen dan is immers bekend hoe ze zijn opgebouwd, en kunnen digitale archiefbescheiden die daaraan voldoen, worden onderhouden.

Toetsbaarheid

Daarmee wordt meteen voldaan aan een ander principe, namelijk de toetsbaarheid. Een veel gehoorde klacht over de vorige regeling is dat een aantal aspecten lastig te toetsen was vanwege onduidelijkheden. In de herziene regeling is getracht dat zoveel mogelijk te ondervangen. Ook de inhoud van de regeling is consistent, waardoor zij beter uitvoerbaar wordt. Als hulp hierbij geldt het schema van de opbouw van de regeling (zie Figuur 1, pagina 45).

Afstemming met de andere regelingen

Een goede afstemming van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden met de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden (Regeling 11; artikel 11 AB) en de Regeling bouw en inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen (Regeling 13; artikel 13 AB) is van belang bij de uitvoering. Dat geldt in het bijzonder voor Regeling 11, omdat de komst van digitale informatie en bijbehorende dragers leidt tot overlapping.

Waar bij papieren archiefbescheiden de drager onderdeel is van het archiefstuk, is dat niet langer het geval bij digitale archiefbescheiden. Het maakt in principe niet uit waar deze zijn opgeslagen, als ze maar ergens zijn opgeslagen. Uiteraard zijn er wel enige kwaliteitseisen te stellen aan de drager (bijvoorbeeld een cd-rom of harde schijf), maar het gaat veel meer om het beheer van de informatie. De drager is altijd een tijdelijk hulpmiddel.

De snelle ontwikkeling van een 5.25 inch floppy via de 3,5 inch diskette en vervolgens naar een *USB memory stick* of *flash* geheugen voor magnetische opslag, is hier een bewijs van. Datzelfde geldt ook voor cd-rom, WORM, en alle andere bestaande of nog in ontwikkeling zijnde varianten voor optische opslag.

Kwaliteitseisen aan dragers blijven onderdeel van Regeling 11, terwijl alle eisen die aan het beheer worden gesteld onder Regeling 12 vallen. Denk bijvoorbeeld aan tijdige verversing (herschrijven van digitale informatie, vervanging van schijven), conversie, migratie en andere vormen van transformatie of emulatie die noodzakelijk zijn voor behoud van de archiefbescheiden. Opslagformaten waren reeds onderdeel van deze regeling. Voor een

systematisch beheer van computerbestanden en -systemen verwijzen wij naar ITIL processen en procedures.

Geordende en toegankelijke staat

Duurzame toegankelijkheid

Het hier geïntroduceerde begrip *duurzame toegankelijkheid* dekt de lading beter dan het ook vaak gehanteerde begrip *digitale duurzaamheid*. Dit laatste wordt door velen geassocieerd met langetermijnbewaring. Het beheer van digitale archiefbescheiden begint echter al op het moment van het ontwerpen van geautomatiseerde informatiesystemen.

In deze herziene Regeling vallen de volgende aspecten onder duurzame toegankelijkheid:

- authenticiteit, integriteit en betrouwbaarheid van archiefbescheiden;
- ordening van archiefbescheiden;
- beschrijven van essentiële kenmerken van digitale archiefbescheiden;
- beschrijvingsinstrument(en): metadataschema(s), thesauri, indices, gecontroleerde woordenlijsten;
- toegangscontrole tot archiefbescheiden, waaronder autorisaties en waarborgen van toegangsrechten of -beperkingen;
- systematisch en duurzaam beheer;
- documenteren van activiteiten en applicaties.

Al deze aspecten zijn nodig om duurzame toegankelijkheid en daarmee ook continue beschikbaarheid en vindbaarheid te garanderen, ongeacht de vorm van de archiefbescheiden. Daarnaast zijn nadere regels gesteld voor de digitale archiefbescheiden, aangezien deze op een andere manier moeten worden beheerd dan papieren.

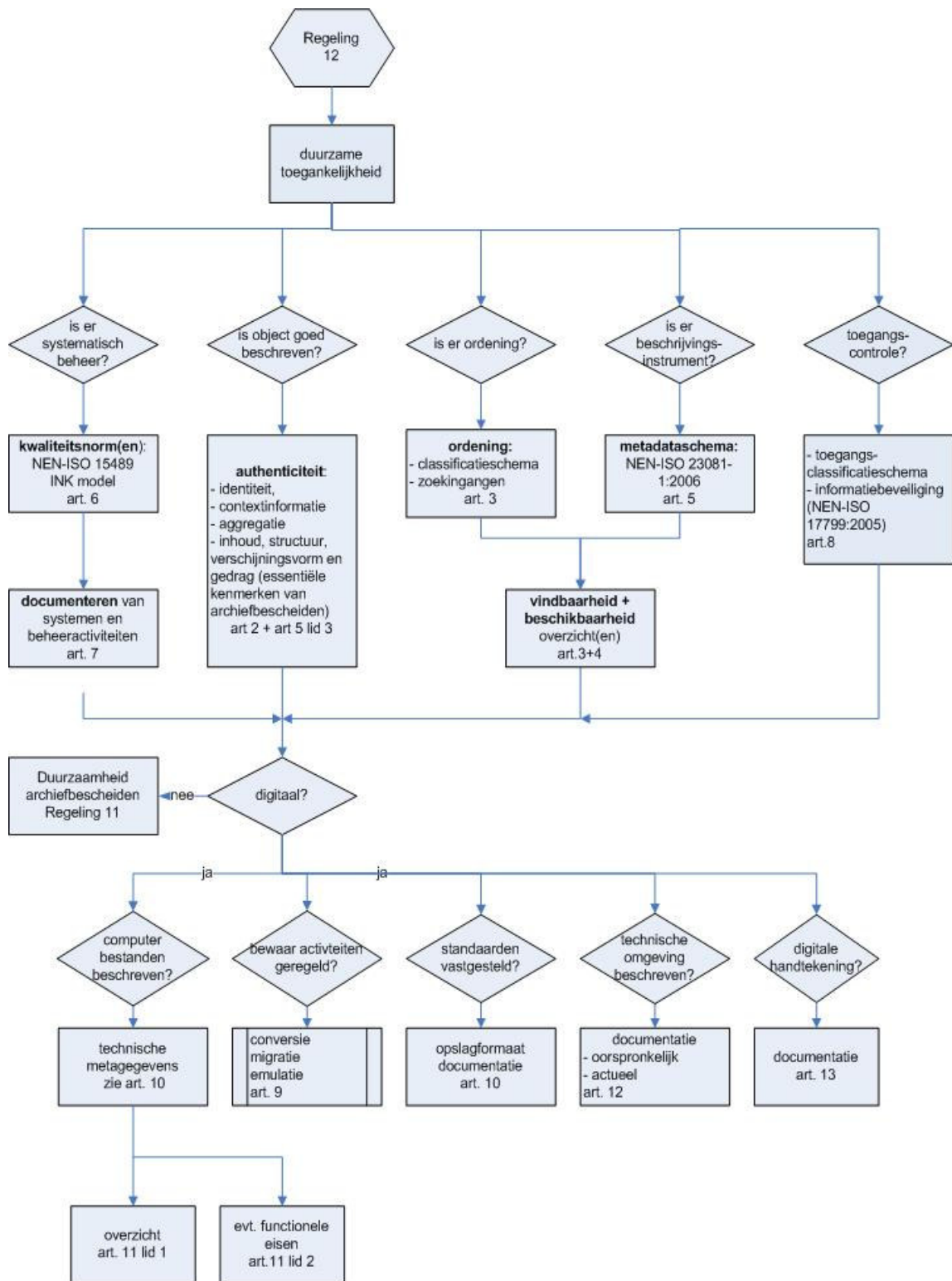
Aan de orde komen:

- beheeractiviteiten als conversie, migratie en emulatie en andere activiteiten die tijdig ingrijpen waarborgen wanneer digitale archiefbescheiden niet meer te representeren zijn door technologische veranderingen;
- beschrijven van computerbestanden en technische omgeving;
- eisen aan standaarden voor opslagformaten;
- digitale handtekening, watermerk.

Structuur

De nieuwe regeling kent dezelfde structuur als de oude. Na de begrippen in paragraaf 1, heeft paragraaf 2 van de regeling betrekking op archiefbescheiden ongeacht hun vorm, waaronder digitale archiefbescheiden. In paragraaf 3 staan de voorschriften die alleen op digitale archiefbescheiden van toepassing zijn. Paragraaf 4 ten slotte bevat overgangs- en slotbepalingen, die grotendeels overgenomen zijn van de oude regeling.

Figuur 1 op de volgende pagina toont het verband tussen de verschillende onderdelen:



Figuur 1: Schematisch overzicht Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden.

Ordening

De in de Archiefwet 1995 bedoelde geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden is niet in de eerste plaats afhankelijk van een fysieke ordening, maar van een logische ordening. In een digitale omgeving kan deze worden bepaald door de classificatiecodes of –rubrieken van een classificatieschema, waarmee de samenhang tussen archiefbescheiden wordt aangegeven (dossiervorming). Voorop staat hier de aan het werkproces gerelateerde ordening.

Daarnaast kunnen er ordeningen gemaakt worden met behulp van de functionaliteit van de toepassingsprogrammatuur, waarmee documenten naar keuze van de gebruiker in een nader te bepalen volgorde weergegeven kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is een database waarmee gegevens kunnen worden gemanipuleerd en op verschillende manieren, al naar gelang de keuze van een eindgebruiker, gepresenteerd. De logische ordening (die kan afwijken van de fysieke ordening) en de toegankelijkheid hebben betrekking op het geheel van archiefbescheiden ongeacht hun vorm, dus zowel de digitale archiefbescheiden als de archiefbescheiden op papier, geluidsdrager, film, harde schijf, enzovoorts. Over de logische ordening van digitale archiefbescheiden handelen artikel 3 lid 2, artikel 4 lid 1a, en artikel 5 lid 2. De toegankelijkheid van papieren archiefbescheiden zal veelal gewaarborgd zijn door hun registratie, archivistische beschrijving en fysieke ordening (bijvoorbeeld dossiers, series). De logische ordening van papieren archiefbescheiden is weergegeven in een overzicht, inventaris of andere toegang.

Systematiek

De keuze van de systematiek voor de logische ordening en toegankelijkheid van de archiefbescheiden wordt overgelaten aan de zorgdrager en de door hem of haar vast te stellen beheersregels of besluiten informatiebeheer.

Daarbij kan men zich laten leiden door normen, zoals de internationale standaard NEN-ISO15489 voor informatie- en archiefmanagement uit 2001, en NEN-ISO 23081-1:2006 (principes voor metadata voor archiefbescheiden). De eerste norm adviseert een classificatieschema op basis van activiteiten of taken, omdat deze het beste aansluit bij de eigenlijk taakuitvoering. Dat kan een andere indeling zijn dan die gebaseerd op (PIVOT) 'handelingen' die vaak bij het Rijk wordt gevolgd en die als basis voor selectie dient (in basisselectiedocumenten). De laatste is niet altijd op de feitelijke taakuitvoering gebaseerd, maar op wet- en regelgeving en deze twee vallen in de regel niet echt samen. Daardoor kan er een discrepantie ontstaan tussen archief- en dossiervorming in de dagelijkse praktijk en de door DIV gehanteerde 'handelingen'-classificatie.³¹ Bij gemeenten wordt vaak nog de Basis Archiefcode (BAC) gehanteerd.

³¹ Zie o.a. de inspectierapporten van de Rijksarchiefinspectie (Erfgoedinspectie), www.erfgoedinspectie.nl/page/archieven/home.

4. Raadpleging deskundigen

Zienswijzeronde

In het voorjaar van 2006 kregen instellingen uit het archiefveld en andere belanghebbenden de gelegenheid te reageren op een eerste voorstel van de herziene Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden en de toelichting. Op basis van de ontvangen commentaren uit deze 'zienswijzeronde' is zowel de regeling als de toelichting enigszins aangepast en verduidelijkt. Daarbij besloot de evaluatiecommissie de toelichting in te korten. De commissie achtte het wenselijker dat er apart een uitvoeriger handleiding komt, met uitleg aan de hand van voorbeelden uit de praktijk. Dit maakt de implementatie van de regeling gemakkelijker.

Kosten

Belangrijk punt van discussie waren de financiële gevolgen die uit de nieuwe regeling zouden kunnen voortvloeien. De commissie heeft hier in het advies al een reactie op gegeven, maar noemt hier voor de duidelijkheid nog enige argumenten die hogere kosten weerspreken:

- het voortbestaan van hybride omgevingen is duur;
- er bestaat geen goede informatie over de kosten van papieren archiefbescheiden, dus een vergelijking is moeilijk te maken;
- de eisen uit deze regeling kunnen worden meegenomen bij de overgang naar digitaal werken en vallen deels samen met andere eisen voor informatiebeveiliging en privacy;
- het uitzonderen van bepaalde archiefbescheiden voor apart beheer is in de praktijk vaak duurder dan het toepassen van regels op het geheel.

Ten slotte zij verwezen naar de website van Digitale Duurzaamheid (Testbed Digitale Bewaring). Hierop is een spreadsheet te vinden voor het maken van kostenberekeningen.³²

5. Toepassing Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden

Methoden

De implementatie van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden staat niet op zichzelf, maar moet worden ingebed in het informatie- en archiefmanagement van elke overheidsorganisatie. Het langetermijnperspectief van archiefbescheiden, indien van toepassing, moet immers vanaf het allereerste begin worden meegenomen.

Voor implementatie bestaan er verschillende methoden. Een voorbeeld is die uit NEN-ISO 15489:2001 (deel 2), die weer gebaseerd is op de Australische DIRKS-methode (*Designing en Implementing Recordkeeping systems*).³³ Op de website van het Australische *National Archives* is hierover uitgebreide informatie te vinden.³⁴

³² Zie www.digitaleduurzaamheid.nl/.

³³ De termen *records management* (RM) en *recordkeeping* (RK) hebben in het Engels verschillende betekenissen

Documentair structuurplan

Op grond van de vorige versie van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden kreeg het documentair structuurplan (DSP) in de praktijk een grote rol toebedeeld om te voldoen aan de eisen voor toegankelijkheid en ordening. Commerciële bedrijven hebben inmiddels verschillende modellen van DSP ontwikkeld, die in gebruik zijn bij diverse overheidsorganisaties. Deze modellen hebben vaak een ruimere interpretatie dan oorspronkelijk in artikel 3 van de regeling is bedoeld. Ze hebben de neiging zoveel mogelijk eisen uit de regeling te willen dekken. Dat is op zich goed, maar door deze ontwikkeling past dit niet meer in de regeling zoals bedoeld.

De term DSP is daarom vervangen door een nauwer begrip: *classificatieschema* of *ordeningsstructuur*. De eis is immers dat archiefbescheiden geordend moeten zijn. Het ziet er naar uit dat het DSP zich de komende tijd nog verder zal ontwikkelen, door nieuwe ideeën, ervaringen uit de praktijk en de herziene Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden. Het DSP is een goede methode ter ondersteuning van het beheer van archiefbescheiden; de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden verhindert de toepassing ervan niet. Een DSP is echter niet verplicht, ook niet in de herziene Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden.

6. Toelichting per artikel

I. Begrippen

Artikel 1

De gedefinieerde begrippen hebben alleen betrekking op deze regeling, voorzover niet anders vermeld. Ze sluiten zoveel mogelijk aan bij algemeen aanvaarde standaarden, in het bijzonder NEN-ISO 15489:2001 en NEN-ISO 23081-1:2006. De daarin gehanteerde begrippen geven het bredere kader aan.

In de regeling is het begrip informatie- en archiefmanagement, zoals gedefinieerd in NEN-ISO 15489:2001, gebruikt om het beheer van archiefbescheiden vanaf het moment van creatie of ontvangst aan te duiden. Dat staat ongeveer gelijk met de Engelse term *records management*, die bijvoorbeeld in *records managementapplicatie* (RMA) terug te vinden is. Hoewel de Engelse term steeds meer opgeld doet in Nederland, is hier toch het Nederlandse begrip gehanteerd. Tot nu toe wordt in Nederland vaak ook de term documentaire informatievoorziening gebruikt, maar deze is enigszins misleidend, omdat het bij archiefbescheiden om meer gaat dan (tekst)documenten alleen.

afhankelijk van in welk land ze gebruikt worden. In Australië is *recordkeeping* (één woord!) een breed begrip dat zowel *records management* als archiefmanagement omvat en gebruikt wordt in het kader van het records continuümconcept. In landen als Engeland, VS en Canada representeert RM iets dat vergelijkbaar is met DIV hier. *Record keeping* (twee woorden!) is in die landen wat hier bijvoorbeeld dossiervorming wordt genoemd.

³⁴ Zie www.naa.gov.au/recordkeeping.

Het begrippenapparaat is aangepast om gelijke tred te houden met nieuwe inzichten. In de vorige Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden kwamen termen voor die onbekend, nog niet ingeburgerd en/of niet helder waren uitgelegd. Commissie 12 heeft geprobeerd dit probleem op te lossen met een aanpassing van de begrippenlijst en een duidelijker omschrijving.

Ook heeft Commissie 12 enkele begrippen toegevoegd aan de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden:

- *gedrag*: de dynamiek van digitale objecten neemt toe door nieuwe technologische mogelijkheden. Het gaat om de functionaliteit van een digitaal object – vaak onzichtbaar achter de schermen – die leidt tot interactie met een gebruiker. Een voorbeeld is een spreadsheet waarbij formules achter de cellen berekeningen uitvoeren op basis van de invoer van gegevens. Een ander voorbeeld is een CAD-tekening die driedimensionaal kan worden gepresenteerd. Is die representatie van belang, dan moet de functionaliteit daarvoor bewaard worden. In sommige gevallen, afhankelijk van de bedrijfscontext, moet deze functionaliteit worden behouden om te kunnen voldoen aan de eisen in artikel 2 met het oog op verantwoording en interpretatie;
- *emulatie*: hoewel deze methode voor wat betreft digitale bewaring nog in een experimenteel stadium verkeert, is deze term toegevoegd omdat in bijzondere gevallen emulatie noodzakelijk is om te voldoen aan de eisen in artikel 2;
- *taak*: dit begrip ligt op een hoger niveau dan werkproces. Een taak kan uit meerdere activiteiten bestaan die worden uitgevoerd door middel van een werkproces.

Andere termen zijn gewijzigd:

- *archiefbeheersysteem* -> *archiefsysteem*: dit is consistent met NEN-ISO 15489, zij het met aanpassing van de definitie;
- *bestand* -> *computerbestand*: omdat dit meer in overeenstemming met de definitie is. Dat voorkomt ook verwarring met het archivistische begrip 'bestand'. Dit betekent: een bepaalde, samenhangende eenheid van archiefbescheiden.³⁵ De Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden gebruikt in dit geval de term 'archiefbestand';
- *archiefbescheiden*: verwijzing naar de Archiefwet 1995 in plaats van het Archiefbesluit, omdat daar de eigenlijke definitie staat. De inperking in het Archiefbesluit heeft daar geen invloed op. Er is vaak discussie over de vraag of nieuwe vormen van informatie, zoals e-mail, databases en websites, nu wel of niet als archiefbescheiden te beschouwen zijn. Het antwoord: deze nieuwe informatievormen zijn archiefbescheiden als ze in de uitvoering van een taak worden of zijn gemaakt of gebruikt. Immers, niet de techniek bepaalt of iets een archiefstuk is, maar het doel, voortkomend uit de ontstaanscontext. De definitie van 'archiefbescheiden' in de

³⁵ In het Archieflexicon voor Nederland en Vlaanderen (2001) wordt hiervoor de term archiefbestanddeel gebruikt.

Archiefwet (artikel 1) is daarin duidelijk. Zodra informatieobjecten worden gecreëerd of ontvangen bij de uitvoering van taken zijn dat archiefbescheiden, ongeacht de vorm.³⁶ Op de website Advies Overheid.nl staan richtlijnen met eisen voor toegankelijkheid en duurzaamheid, inclusief (in versie 2) archiveringsaspecten van websites;³⁷

- *documentair structuurplan* -> *classificatieschema* of *ordeningsstructuur*: betere, meer precieze term (nadere uitleg volgt bij artikel 3). De term is hier niet meer apart gedefinieerd, omdat deze reeds in NEN-ISO 15489-1:2001 staat;
- *vorm* -> *verschijningsvorm*: een meer precieze term.

Een veel voorkomend misverstand is dat het begrip *systeem* betrekking heeft op een computersysteem of applicatie. De Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden gebruikt het woord *systeem* niet op deze manier, maar in een bredere betekenis. *Systeem* omvat ook mensen, procedures, methoden en de gegevens (of archiefbescheiden) zelf. De belangrijkste reden voor deze keuze is dat een systeem pas werkt als al die componenten aanwezig zijn en met elkaar een coherent geheel vormen. Termen als archiefsysteem en informatiesysteem worden in de regeling in die zin gebruikt. In de tekst van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden komt soms het woord *documenteren* voor. Dit betekent het nader omschrijven van objecten of activiteiten. In digitale vorm gebeurt dit met metadata: de informatie of beschrijving is gestructureerd in lege velden (elementen), waarop nader bepaalde informatie kan worden ingevuld. In sommige gevallen, afhankelijk van de noodzaak of wens, kan de invulling van die velden gebonden zijn aan regels of beperkingen. Dat gebeurt door middel van een vastgestelde lijst van mogelijke waarden voor dat specifieke veld, bijvoorbeeld voor de naamgeving van taken, organisaties of classificatiecodes. Of door regels te stellen aan de structuur van het veld, bijvoorbeeld voor een datumveld DD/MM/JJJJ). Een classificatieschema is een voorbeeld van een vastgestelde lijst van mogelijke waarden (in vakjargon *encoding scheme* genoemd).³⁸

II. Te bewaren archiefbescheiden in het algemeen

Artikel 2 (authenticiteit)

De *contextinformatie* is essentieel voor de toegankelijkheid van archiefbescheiden, zoals de toelichting op artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 aangeeft. De contextinformatie geeft aan waarom archiefbescheiden zijn gemaakt, door wie, wanneer en waar, en stelt zo de gebruiker in staat de archiefbescheiden te interpreteren; ook als de oorspronkelijke omgeving waarin ze zijn ontstaan en een rol hebben vervuld, niet meer bestaat.

³⁶ Zie ook www.advies.overheid.nl/5149, waar een brief van de Algemene Rijksarchivaris is te vinden over het feit dat websites archiefbescheiden kunnen zijn of bevatten.

³⁷ Zie <http://webrichtlijnen.overheid.nl/eisen-richtlijnen/raamwerk/tabel/>.

³⁸ Zie voor verdere richtlijnen en regels NEN-ISO 23081-1:2006. Een Nederlandse vertaling van het begrip *encoding scheme* is lastig. Het kan namelijk zowel om de semantische als structurele (syntax-) aspecten van een veld gaan.

Het begrip context betreft zowel de relatie met het werkproces als de samenhang met de andere door het overheidsorgaan ontvangen en opgemaakte archiefbescheiden. Het tweede lid van dit artikel geeft aan om welke gegevens het minimaal gaat. In artikel 5 wordt de eis gesteld deze gegevens onder te brengen in een te ontwerpen samenhangende structuur van alle metadata elementen (het metadataschema). De contextgegevens zijn tevens van belang voor de authenticiteit van archiefbescheiden. Authenticiteit wil zeggen dat te allen tijde vastgesteld moet kunnen worden waar archiefbescheiden vandaan komen, om zo hun 'identiteit' vast te kunnen stellen.

Artikel 2a schrijft voor dat *inhoud, structuur, verschijningsvorm* en *gedrag* van de archiefbescheiden - zoals op het moment dat zij een rol vervulden in het bedrijfsproces - te allen tijde moeten kunnen worden vastgesteld. Ook deze aspecten zijn van belang voor de authenticiteit. Het moet immers vastgesteld kunnen worden dat er niet met de archiefbescheiden is geknoeid of dat informatie verloren is gegaan. Van papieren archiefbescheiden zijn inhoud, structuur en verschijningsvorm fysiek aanwezig in het document en in de fysieke ordening. Het hangt van de eisen van het werkproces af welke elementen - in het bijzonder elementen van inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag - behouden moeten blijven. Zo zal bijvoorbeeld de kleur of de pagina-indeling van een document niet in alle gevallen precies zo kenbaar behoeven te blijven als op het moment waarop het stuk werd ontvangen of opgemaakt.

De eisen aan inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag van archiefbescheiden moeten afzonderlijk worden vastgelegd. Soms zal dit (deels) al gedaan zijn in de sjablonen die voor documenten gebruikt worden. Voor andere vormen van digitale archiefbescheiden, zoals databases en websites moeten de eisen vaak nader worden vastgesteld.

Beschrijving van de essentiële kenmerken van archiefbescheiden is belangrijk omdat het de maatstaf is waarmee hun authenticiteit vastgesteld kan worden, na bijvoorbeeld conversie of migratie. De beschrijving maakt het ook mogelijk te toetsen of een document veranderd is. Daarnaast is registratie van alle beheeractiviteiten noodzakelijk om te kunnen achterhalen wat er met de archiefbescheiden is gebeurd en of, en in hoeverre, er informatie verloren is gegaan (zie artikel 7). De metadata-elementen die daarvoor dienen, zijn onderdeel van het metadataschema.

Het behoud van de onderlinge samenhang van de documenten die in een werkproces zijn gecreëerd met betrekking tot een zaak ('het dossier') is van cruciaal belang voor de interpretatie van de archiefbescheiden, de authenticiteit en de reconstructie van de bedrijfsactiviteit waaruit zij voortkomen en waarvan zij een weerspiegeling zijn. De samenhang kan zijn vastgelegd in een dossiernummer of objectidentificatie. De volgorde van de documenten in een dossier, waaruit de samenhang kan worden afgeleid, moet herleidbaar zijn. Dat is noodzakelijk om het bedrijfsproces te kunnen reconstrueren. Beide soorten kenmerken (metadata) moeten met de documenten worden meegeleverd. Er zijn verschillende niveaus van aggregatie, bijvoorbeeld dossier, serie,

deelarchief. Elke organisatie heeft haar eigen regels. De criteria daarvoor moeten bekend zijn en bewaard worden bij de archiefbescheiden. Dat geldt ook als hierin veranderingen worden aangebracht.

De artikelen 2, 5 en 11 regelen de vastlegging van informatie over archiefbescheiden. Artikel 2 vooral in relatie tot de authenticiteit, artikel 5 voor wat betreft het metadataschema dat identificeert welke gegevens moeten worden vastgelegd en artikel 11 voor de technische gegevens en de verblijfplaats.

Artikel 3 (ordening en overzicht)

Dit artikel behandelt de ordening en het overzicht van archiefbescheiden. Archiefbescheiden dienen te allen tijde geordend te zijn, zowel om de toegankelijkheid te bevorderen als om de samenhang tussen de archiefbescheiden (op verschillende aggregatieniveaus) duidelijk te maken. Die samenhang heeft direct te maken met de werkprocessen waarbij de archiefbescheiden gemaakt, ontvangen en gebruikt worden. De ordening sluit daarom in de regel nauw aan bij de uitvoering van taken. Het instrument daarbij is een *classificatieschema*. De logische ordening van digitale archiefbescheiden gebeurt door middel van metadata, zoals het toekennen van een classificatiecode (bijvoorbeeld rubrieknummer).

Door het invullen van metadatavelden (gebaseerd op het schema genoemd in artikel 5) kunnen in een digitale omgeving met behulp van sjablonen of *queries* tal van verschillende soorten *overzichten* worden geproduceerd, geordend of gegroepeerd volgens verschillende criteria. Deze overzichten mogen echter geen inbreuk maken op de samenhang in archiefbescheiden. Die moet immers te allen tijde duidelijk zijn, om juist te kunnen interpreteren en verantwoording te kunnen afleggen. Het eerder genoemde *DSP* biedt de mogelijkheid om enkele van deze overzichten te produceren.

Het ordenings- of classificatiesysteem van een organisatie regelt de logische ordening van archiefbescheiden. Fysiek worden de archiefbescheiden beheerd op verschillende plaatsen en in verschillende computersystemen. Sommige archiefbescheiden berusten bijvoorbeeld in een RMA en andere, zoals een database of een website, in hun eigen omgeving.

Een belangrijke voorwaarde voor toegankelijkheid is ook een overzicht van de *verblijfplaats* van archiefbescheiden. Dit overzicht moet alle bij een overheidsorgaan berustende archiefbescheiden omvatten; zowel digitale als papieren als microfilm en eventuele andere vormen, en de archiefbescheiden die tijdelijk aan derden zijn uitgeleend of ter beschikking gesteld. Het overzicht moet actueel zijn en moet dus worden onderhouden. Dat wil zeggen dat de veranderingen in de informatiehuishouding van een overheidsorganisatie beschreven moeten worden, voor zover zij relevant zijn voor de toegankelijkheid en het behoud van archiefbescheiden die voor bewaring in aanmerking komen. Een voorschrift daartoe is op zijn plaats in de door de zorgdrager vast te stellen beheersregels of besluiten informatiebeheer.

Het is aannemelijk dat er in de loop der tijd veranderingen komen in de organisatie en de toedeling van verantwoordelijkheden, die effect zullen hebben op het classificatieschema. De zorgdrager is verantwoordelijk voor het adequaat documenteren van de veranderingen.

In een digitale omgeving is er behalve een overzicht van archiefbescheiden ook een overzicht van de daaraan gekoppelde *computerbestanden* nodig (zie ook artikel 11 lid 3). In de praktijk hoeft een archiefstuk niet altijd gekoppeld te zijn aan één computerbestand. Dat kan voor tekstdocumenten meestal wel het geval zijn. Steeds vaker echter zijn archiefbescheiden geen tekstdocumenten, maar gaat het om bijvoorbeeld databases, spreadsheets, e-mail (met bijlagen) en websites.

Artikel 4 (beschikbaarheid)

'Toegankelijke staat' van een archief, archiefafdeling of archiefbestanddeel wil zeggen dat de archiefbescheiden en de gegevens in die archiefbescheiden binnen redelijke tijd kunnen worden gevonden en beschikbaar gesteld. Niet aan ieder archiefbestanddeel kunnen dezelfde eisen worden gesteld, maar dat geldt vooral voor papieren die ergens anders kunnen liggen. Voor digitale archiefbescheiden zijn er dankzij ICT nauwelijks (technische) beletselen om deze direct of zeer snel beschikbaar te stellen. Daarom zou dat als uitgangspunt moeten gelden, totdat andere belangen zich daartegen verzetten (zie bijvoorbeeld de Wet openbaarheid van bestuur, WOB 1980). De zorgdrager kan nadere criteria vaststellen voor het begrip 'redelijke termijn' in combinatie met specifieke categorieën archiefbescheiden.

Aan de manier waarop archiefbescheiden toegankelijk gemaakt kunnen worden, stelt de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden geen eisen. Deze zijn in de eerste plaats afhankelijk van de behoefte van de organisatie en de taken waarvoor de informatie gebruikt wordt. Het metadataschema is het instrument om dit vorm te geven (artikel 5). De verwijzing naar het KB ASA Stb. 182 (26 maart 1980) is vervallen.

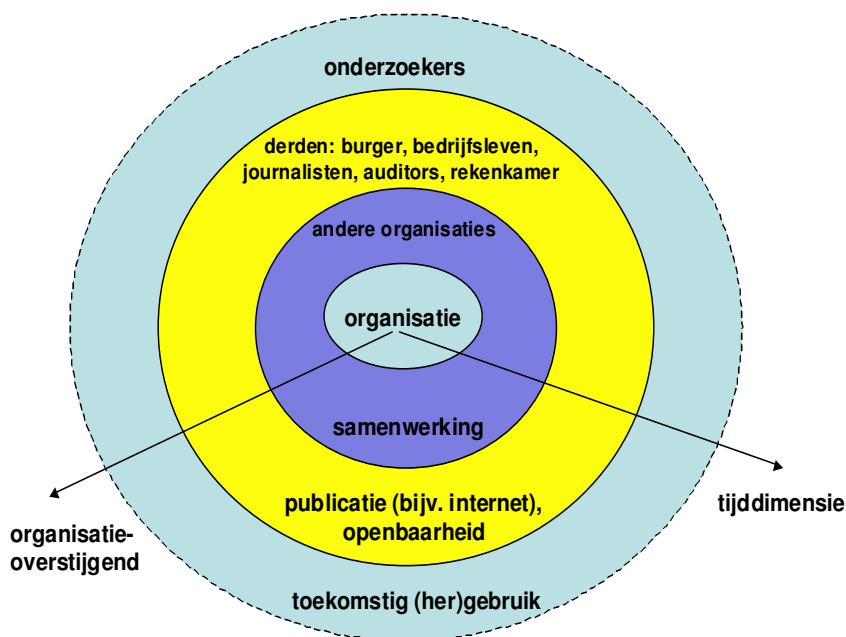
Artikel 5 (metadataschema)

Archiefbescheiden moeten voorzien zijn van metagegevens om hun functie als bewijs en informatiebron te kunnen vervullen. Die gegevens vertellen waar de bescheiden vandaan komen, en wanneer, waarom en door wie ze gemaakt zijn. Ook geven de metadata informatie over hoe archiefbescheiden in de loop der tijd zijn bewaard en beheerd. Metadata zijn onmisbaar voor zowel een duurzame en toegankelijke staat van archiefbescheiden als voor authenticiteit en integriteit. Sterker nog, ze maken onverbreekelijk deel uit van de archiefbescheiden (lid 2).

Daarnaast moeten er metagegevens worden vastgelegd over wat er met de archiefbescheiden gebeurt, is gebeurd of moet gebeuren (beheeractiviteiten) en over de computersystemen waarin of waarmee ze worden bewaard en beheerd (analoog en digitaal). Deze beheersgegevens zijn onder meer noodzakelijk om de authenticiteit van de archiefbescheiden te kunnen aantonen en om verantwoording te kunnen afleggen over het beheer. Alle metagegevens worden beschreven in één of meer metadataschema's.

Metadataschema's kunnen betrekking hebben op andere entiteiten dan archiefbescheiden, zoals actor, bedrijfsproces, activiteit. Een goed kader vormt de nieuwe internationale standaard voor metadata voor archiefbescheiden: ISO 23081-1:2006.³⁹

Eén van de belangrijke zaken bij metadata is dat deze doorlopend moeten worden onderhouden. Ze raken zowel in ruimte als in tijd verder verwijderd van hun oorspronkelijke omgeving. Daarom is het nodig om expliciet te benoemen waarom ze gemaakt zijn, door meer informatie toe te voegen (in metadata). Kennis over de ontstaansomgeving kan niet langer als bekend worden verondersteld. Daarnaast is er het semantische aspect. Vakjargon is meestal buiten het gebied waarin het wordt gebruikt, onvoldoende of niet bekend. Bovendien kan de betekenis van woorden en begrippen in de loop der tijd veranderen. Ook dat moet worden gedocumenteerd, zodat toekomstige gebruikers de archiefbescheiden juist kunnen interpreteren. In onderstaand diagram is getracht dit schematisch weer te geven. Dit is één aspect, namelijk van (her)gebruik, van het records continuümconcept.



Figuur 2 Metadata: veranderende semantiek in de loop der tijd en in verschillende domeinen.

³⁹ In 2004 werd deze in enigszins andere vorm gepubliceerd als technische specificatie (ISO/TS 23081-1:2004). Er volgen nog twee delen. Deel twee bevat een generieke beschrijving van metadata-elementen en gaat in op de implementatie. Deel drie is een evaluatie-instrument waarmee een organisatie kan vaststellen in hoeverre een metadataschema voldoet aan de eisen uit deel één.

Contextgegevens, zoals genoemd in artikel 2b en c, maken onverbreekbaar onderdeel uit van de archiefbescheiden. Lid 2 beoogt dit te waarborgen. Zonder de contextgegevens kunnen de archiefbescheiden immers niet goed worden geïnterpreteerd en verliezen ze hun functie.

Voor meer snelheid kan het echter nodig zijn dat metagegevens over archiefbescheiden apart worden opgeslagen, om ze bijvoorbeeld gemakkelijker te kunnen manipuleren en sneller zoekacties uit te kunnen zoeken. Bij wijzigingen of aanvullingen vraagt dit wél aandacht voor synchronisatie van de metagegevens op beide locaties (als onderdeel van de archiefbescheiden en als apart opgeslagen bestand, bijvoorbeeld in een database). Het is dan van belang één van de sets als gezaghebbende aan te wijzen, bij voorkeur de metadata opgenomen bij de digitale archiefbescheiden.

Artikel 6 (kwaliteitsnorm en systematisch beheer)

Sinds de vorige regeling is er een standaard voor informatie- en archiefmanagement of records management (NEN-ISO 15489:2001). Deze schrijft een systematisch beheer van archiefbescheiden voor. Dit artikel verwijst naar de standaard en legt daarmee een verband tussen deze regeling en het bredere kader waarin deze geplaatst moet worden. Informatiebeheer is essentieel voor de uitvoering van taken en moet daarin geïntegreerd zijn. Dat geldt zeker in een digitale omgeving, waar scheiding van bedrijfsprocessen en informatie- en archiefmanagement in feite onmogelijk is.

De kern van dit artikel is dat elke overheidsorganisatie kwaliteitseisen stelt aan informatie- en archiefmanagement in overeenstemming met haar verantwoordelijkheden en uitvoering van taken. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is de bovengenoemde internationale standaard, aangevuld met andere internationale standaarden voor kwaliteitsmanagement zoals de ISO 9000 serie. In Nederland bestaat ook het INK-model (van het Instituut voor Nederlandse Kwaliteitszorg) dat als kwaliteitskader gebruikt kan worden.

Voor digitale archiefbescheiden mag tevens geëist worden dat de computerbestanden zorgvuldig en systematisch beheerd worden. Een voorbeeld van een goed kader voor dit functioneel en technische beheer van computerbestanden en -systemen is ITIL (*IT Infrastructure Library*). In NEN-ISO 15489:2001 worden enkele eisen aan het beheer genoemd zoals herstelprocedures in geval van rampen of uitval van computersystemen (NEN-ISO 15489-1:2001 paragraaf 8.3.3) en het regelmatig maken van back-ups (NEN-ISO 15489-2:2001 paragraaf 4.3.7.3 en 4.3.9.2).

Artikel 7 (documenteren van applicaties en beheeractiviteiten)

Een goede documentatie van beheeractiviteiten en van de computersystemen waarin of waarmee de archiefbescheiden bewaard en beheerd worden, is een belangrijk onderdeel van systematisch informatie- en archiefmanagement. Zonder deze documentatie is bijvoorbeeld niet duidelijk wat er met archiefbescheiden is gebeurd. Dat kan een negatieve invloed hebben op de authenticiteit, de ordening en toegankelijkheid van de archiefbescheiden. Zeker in een digitale omgeving, met het grote risico van

informatieverlies, is goede en systematische verantwoording van het beheer noodzakelijk. Deze eis is conform ISO 15489.

Het doel van dit artikel is het waarborgen van documentatie van de toepassingsprogrammatuur, bijvoorbeeld een records managementapplicatie, waarmee archiefbescheiden worden beheerd en bewaard. Artikel 12 vraagt daarentegen speciaal aandacht voor de veilige opslag en goed beheer van de documentatie van de computersystemen waarmee de archiefbescheiden oorspronkelijk zijn opgemaakt, en van de huidige computersystemen, waarmee ze conform de eisen van artikel 2 gereproduceerd en gerepresenteerd kunnen worden. Toepassingsprogrammatuur voor het maken van archiefbescheiden kan verschillen van toepassingsprogrammatuur voor het beheren ervan. Een voorbeeld is een kantoorautomatiseringspakket als MS Office enerzijds, en een records managementapplicatie anderzijds. Het kan echter ook voorkomen dat archiefbescheiden beheerd worden met behulp van dezelfde toepassingsprogrammatuur als waarmee ze gemaakt zijn, bijvoorbeeld een database.

Artikel 8 (toegangscontrole en beveiliging)

Dit artikel is toegevoegd om het belang van informatiebeveiliging in het kader van archiefbescheiden aan te geven. Een goede toegangscontrole, waarbij duidelijk is vastgesteld wie welke bevoegdheden heeft met betrekking tot welke archiefbescheiden, is essentieel om de betrouwbaarheid en integriteit van de archiefbescheiden te waarborgen. Belangrijk instrument daarbij is een toegangsclassificatieschema, waarin de bevoegdheden per functie zijn vastgelegd. In essentie gaat het om duidelijke toedeling van verantwoordelijkheden voor beheer binnen een organisatie. Het VIR-BI (voor de rijksoverheid) is reeds genoemd, terwijl er ook een standaard voor informatiebeveiliging is (ISO 17799:2005), die als kader kan dienen.

III. Te bewaren digitale archiefbescheiden in het bijzonder

Met de digitalisering bij de overheid komen er steeds meer digitale archiefbescheiden. De artikelen 9 tot en met 13 beschrijven de eisen voor deze categorie. Waar het in de vorige paragraaf vooral ging om de archiefbescheiden, gaat het hier vooral om de computerbestanden waarmee de archiefbescheiden kunnen worden gereproduceerd, de functionaliteit die daarvoor nodig is (om de authenticiteit te waarborgen) en de toepassingsprogrammatuur, waarmee de archiefbescheiden gemaakt en beheerd zijn of worden.

Artikel 9 (conversie, migratie, emulatie)

Eén van de belangrijkste zaken om duurzame toegankelijkheid te realiseren is systematisch beheer en planning van de bewaring van digitale objecten, in dit geval de archiefbescheiden en bijbehorende computerbestanden. Dat vereist informatie over die objecten, methoden

om ze in stand te houden en hulpmiddelen in de vorm van ondersteunende software voor planning en software voor conversie en migratie.

Er is op dit moment nog weinig gestandaardiseerd op het gebied van digitale bewaring. Er is wel een referentiemodel: het *Open Archival Information System* (OAIS). Dit is zelfs een ISO standaard, maar is tamelijk abstract en het wijkt in principe niet af van de eisen die aan informatie- en archiefmanagement gesteld worden.⁴⁰ Het verschil is dat het OAIS gericht is op bewaring voor de langere termijn. Een gemeenschap bestaande uit bibliotheken, wetenschappelijke informatie (NASA), universiteiten en archiefdiensten besteedt veel aandacht aan het ontwikkelen en inrichten van digitale depots (e-depots), audits en certificering ervan.⁴¹

De snelle ontwikkelingen in informatietechnologie bedreigen de toegankelijke staat en de authenticiteit van digitale archiefbescheiden. Dit betreft zowel de apparatuur als de programmatuur. De ontvangen en opgemaakte archiefbescheiden moeten in geordende en toegankelijke staat blijven, ook na vervanging van apparatuur en programmatuur, terwijl de oorspronkelijke inhoud, structuur en vorm van de archiefbescheiden leesbaar of waarneembaar gemaakt moeten kunnen worden. Voor dit gegeven bestaat nog geen definitieve oplossing. Vooralsnog wordt getracht dit te bereiken door het voorschrijven van regelmatige conversie of migratie (zie de begripsomschrijvingen in artikel 1). Emulatie is een nog weinig toegepast alternatief, maar kan op termijn een alternatief worden.

Anders dan migratie, vindt *conversie* plaats binnen dezelfde toepassingsprogrammatuur. Een voorbeeld van conversie is het omzetten van een MS Word 95 document naar MS Word 97-2002. Mits aan de artikelen 2, 3 en 4 wordt voldaan, is deze conversie toegestaan. Evenals het maken van veiligheidskopieën en back-ups wordt dit niet beschouwd als een vervanging in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995. Hiermee nuanceert de regeling de opvatting die de nota van toelichting geeft op artikel 6 van het Archiefbesluit 1995. Deze zegt dat routinematige conversie van informatie in een geautomatiseerde omgeving een vervanging inhoudt in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995. Met de nuancering doet de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden recht aan de wens de lasten voor vervanging van archiefbescheiden te beperken. Een conversie van Wordperfect naar MS Word voldoet echter niet aan de eisen, aangezien hiermee het oorspronkelijke document 'verminkt' wordt en er te veel informatie verloren gaat.

Migratie betekent dat de archiefbescheiden in een nieuwe omgeving terechtkomen, die de functionaliteit (vorm en structuur) ervan kan beïnvloeden. Migratie vindt ook plaats indien een bestaande applicatie wordt vervangen door een nieuw ontworpen applicatie. Meestal

⁴⁰ OAIS=ISO 14721:2003 (zie de website:

<http://ssdoo.gsfc.nasa.gov/nost/wwwclassic/documents/pdf/CCSDS-650.0-B-1.pdf>).

In relatie hiermee bestaan inmiddels ook een set metadata-elementen specifiek voor technische gegevens (zie <http://www.rlg.org/>, preservation metadata) en een werkgroep die zich bezig houdt met het ontwerpen van implementatiestrategieën voor deze metadata (*Preservation Metadata Implementation Strategies*, PREMIS).

⁴¹ Zie o.a. www.rlg.org, waar bijvoorbeeld ook een checklist voor certificering te vinden is.

gaat dit gepaard met een nieuw platform. Migratie is dus niet alleen een verhuizing van apparatuur en besturingsprogrammatuur, maar kan ook de vervanging van een applicatie of computersysteem betreffen. Zo'n migratie is geen vervanging in de zin van artikel 7 van de Archiefwet en is toegestaan, mits wordt voldaan aan de artikelen 2, 3, 4 en 5.

Voor migratie of conversie waarbij niet aan de artikelen 2, 3, 4 en 5 kan worden voldaan, moet een procedure gevolgd worden zoals geldt voor een vervanging in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995. De archiefbescheiden met inhoud, structuur en vorm worden immers 'verminkt' in de zin dat er voor de authenticiteit belangrijke informatie verloren gaat. Bij te bewaren archiefbescheiden dient overlegd te worden met de archiefbewaarplaats, omdat het niet alleen de verantwoordelijkheid van de instantie zelf is. Het is geen vervanging, omdat het resultaat geen identieke representatie is van de oorspronkelijke weergave, zoals in de toelichting op de AW 1995 staat.

Digitalisering van papieren documenten is wel vervanging in de zin der wet. Voor de vervanging van (volgens een selectielijst voor bewaring in aanmerking komende) archiefbescheiden eist de wet een machtiging en stelt het Archiefbesluit 1995 nadere eisen. Met het begrip 'specificatie' wordt, evenals in de artikelen 8 en 9 van het Archiefbesluit 1995, aangegeven dat uit de verklaring duidelijk moet blijken om welke archiefbescheiden het gaat. De nota van toelichting op artikel 8 van het Archiefbesluit 1995 vermeldt dat het van het geval afhankelijk is of een stuksgewijze opsomming moet worden gegeven of dat met een meer algemene specificatie kan worden volstaan.

Emulatie is vooral gericht op het behoud van de oorspronkelijke functionaliteit van computerprogramma's met als doel de oorspronkelijke weergave (en functionaliteit) te kunnen realiseren. Daarmee wordt de authenticiteit - verschijningsvorm, structuur en gedrag - gewaarborgd. Voorbeelden waarbij dat succesvol is gedaan, zijn computerspelletjes. Bij archiefbescheiden kan emulatie zinvol zijn voor bepaalde database omgevingen, zoals GIS (geografische informatiesystemen) of interactieve en multimedia documenten.

Er zijn enkele experimenten uitgevoerd met de UVC-methode (*Universal Virtual Computer*) o.a. door Testbed Digitale Bewaring. Deze hadden betrekking op enkele meer complexe bestandsformaten, zoals MS Excel en Lotus Notes.⁴² Emulatie is een nog weinig toegepast alternatief voor digitale bewaring.

Artikel 10 (standaarden opslagformaat)

De Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden bevat geen specifieke standaarden meer. Deze standaarden veranderen zo snel, dat opname in de regeling niet zinvol is. Ook komen er nog steeds nieuwe inzichten in de wijze waarop duurzaamheid van digitale archiefbescheiden kan worden bereikt.

In plaats van de standaarden zelf bevat dit artikel de eisen die eraan gesteld worden.

⁴² Zie www.digitaleduurzaamheid.nl, waar ook een *white paper* over emulatie te vinden is.

Het toepassen van open standaarden is al van belang bij archiefvorming. Immers, als de standaarden pas later worden toegepast, betekent dat extra lasten wegens conversie of migratie, met risico van informatieverlies. De regel is: des te eerder gedaan, des te goedkoper en beter te beheersen. Daarmee wordt de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden minder tijdgebonden.

Wil een opslagformaat duurzaam zijn, dan moet informatie over zijn eigenschappen bekend en vrijelijk beschikbaar zijn. Daarom is de eerste eis dat de standaard 'open' is.⁴³ Dat past ook in het streven van de overheid om zoveel mogelijk gebruik te maken van dergelijke standaarden (zie OVOS.nl).⁴⁴ Gebruik van deze standaarden vermindert de afhankelijkheid van (software)leveranciers, die uit commercieel belang geen informatie zullen geven over opslagformaten en bovendien voortdurend met nieuwe versies komen.

Inmiddels zijn er ontwikkelingen gaande om (open) opslagstandaarden te ontwikkelen. Een recent voorbeeld is PDF/A (*portable document format/archiving*), een onderverdeling van het al bekende PDF, met als doel het mogelijk maken van langetermijnbewaring.

Hoewel het artikel nog steeds stelt dat de eisen gelden op het moment van overdracht, hebben veel overheidsorganisaties er belang bij al in een eerder stadium aandacht te besteden aan het gebruik van standaarden. Zij moeten in veel gevallen immers langere tijd bewaren dan de levensduur van een softwareversie en bijbehorend opslagformaat (gemiddeld drie jaar). Om te voorkomen dat computerbestanden voortdurend moeten worden geconverteerd en gemigreerd en dat daarmee steeds informatie verloren gaat, is gebruik van standaarden aan te bevelen.

Welke benadering ook wordt gekozen, de zorgdrager is verplicht ervoor te zorgen dat bij conversie of migratie de context, de oorspronkelijke inhoud, structuur en vorm van de archiefbescheiden vastgesteld kunnen worden. Dit voor zover deze kenbaar moesten zijn voor de uitvoering van de taak of handeling uithoofde waarvan de archiefbescheiden werden ontvangen of opgemaakt.

Onduidelijk is in hoeverre bijvoorbeeld *loss/less* compressie wel of geen effect heeft op de integriteit van een computerbestand, en dus op het ermee geproduceerde archiefstuk. Daarom is het in dit artikel zo geformuleerd dat *loss/less* compressie is toegestaan indien aantoonbaar geen informatieverlies optreedt. Ook bij compressiemethoden is het gebruik van open en gedocumenteerde standaarden verplicht.

Een aandachtspunt in dit verband is *encryptie* van computerbestanden. Voor langetermijnbewaring is encryptie niet wenselijk. Encryptie 'versleutelt' het computerbestand met als gevolg dat er sleutels en extra programmatuur nodig zijn om de archiefbescheiden leesbaar

⁴³ Zie voor de kenmerken van een open standaard: <http://www.ososs.nl>.

⁴⁴ Dat streven kwam tot uiting in het (voormalige) programma OSOSS (open standaarden, open source software) dat tot eind 2002 bestond bij het ICTU. De opvolger is het OVOS.nl bureau (<http://www.ovos.nl>), onderdeel van de Gemeenschappelijke Beheerorganisatie (GBO).

en toegankelijk te maken. Er kunnen echter redenen of omstandigheden zijn die maken dat computerbestanden in ieder geval voor een bepaalde periode op deze manier worden beveiligd tegen ongeautoriseerde toegang. Bijvoorbeeld uit overweging van staatsveiligheid of bij andere vormen van vertrouwelijkheid of geheimhouding.

Dit artikel sluit dat niet uit. Zodra dergelijke archiefbescheiden echter openbaar worden of worden overgedragen aan een archiefbewaarplaats, moet encryptie vermeden worden.

Dit artikel stelt de eis dat de zorgdrager de keuze voor bepaalde opslagformaten onderbouwt met een validatie van de eisen genoemd in dit artikel. Dat veronderstelt dat dit gedocumenteerd wordt. Het is te verwachten dat in de praktijk een dergelijke validatie van opslagformaten een gezamenlijke actie is van overheidsorganisaties.

In de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden (Regeling 11) staan standaarden voor (kwaliteit van) dragers zoals cd-roms.

Artikel 11 (functionaliteit)

In bepaalde gevallen is het noodzakelijk bij het digitale archiefstuk, bijvoorbeeld een website of CAD-tekening, ook de functionaliteit te beschrijven die nodig is om het archiefstuk volgens de eisen van artikel 2 te reproduceren. Het gaat dan vooral om *het gedrag* van het archiefstuk. In hoeverre dat moet worden gedocumenteerd, hangt af van de eisen die aan de authenticiteit van het archiefstuk worden gesteld. In bepaalde gevallen kan worden volstaan met een statische reproductie, maar in andere juist niet. Het bedrijfsproces bepaalt uiteindelijk wat geldt (zie artikel 2a).

De in het eerste lid bedoelde functionele eisen hebben betrekking op dynamische of interactieve kenmerken van de archiefbescheiden. Dit stelt specifieke eisen aan documentatie van toepassingsprogrammatuur waarmee archiefbescheiden zijn gemaakt (vergelijk artikel 5 lid 2). Bij documentatie moet de functionaliteit zo beschreven zijn dat duidelijk wordt hoe deze heeft gewerkt of er uit heeft gezien. In uitzonderlijke gevallen zou reconstructie mogelijk moeten zijn.

Bij emulatie is het noodzakelijk om voor de toegang tot en de presentatie van digitale archiefbescheiden ook de software te bewaren waarmee ze zijn gemaakt. Dan kan het nodig zijn een voorziening te treffen voor de licentierechten. Alleen die versies van de toepassingsapparatuur die nodig zijn om alle archiefbescheiden, ook die aangemaakt in oudere versies, te kunnen presenteren, moeten bewaard blijven, met inachtneming van de artikelen 2, 3 en 4. In deze gevallen kunnen de digitale archiefbescheiden in hun oorspronkelijke formaat worden overgedragen.

Het tweede lid van dit artikel beoogt vastlegging van de technische metagegevens van computerbestanden. Het berust voor een belangrijk deel op artikel 9. De vindplaats van de computerbestanden moet altijd bekend zijn.

Artikel 12 (documenteren technische omgeving)

Het gaat hier om beschrijving van de technische aspecten voorzover die relevant zijn voor het reproduceren van archiefbescheiden. Artikel 11 lid 1 gaat in op de functionele specificaties die nodig zijn om archiefbescheiden of metagegevens op de juiste manier te representeren. Meestal gaat het om gedrag.

Naast de gegevens over inhoud, structuur, vorm en gedrag (zie de toelichting op artikel 2) moeten ook de technische kenmerken worden vastgelegd en bewaard (zie artikel 11).

Ter verduidelijking: artikel 7 gaat in op het beschrijven van actuele computersystemen en applicaties, waarmee archiefbescheiden worden beheerd. Dat zijn niet per se de applicaties die nodig zijn om de archiefbescheiden te reproduceren.

Het beschrijven van de *oorspronkelijke technische omgeving* is van belang om te kunnen herleiden, als originele computerbestanden zijn bewaard, maar ook om beeld te krijgen hoe archiefbescheiden ooit zijn gemaakt. En het is zeker van belang bij emulatie.

Enkele voorbeelden:

- voor tekstdocumenten kan in het algemeen worden volstaan met de vermelding van de naam van het softwarepakket waarmee ze zijn gemaakt, inclusief het versienummer. Bijvoorbeeld MS Word 95, MS Word versie 1.0 (2002), MS Excel 2002 of PDF versie 1.6;
- bij databases wordt het al iets gecompliceerder. Deze bieden immers de mogelijkheid specifieke toepassingen voor het uitvoeren van een bepaalde taak te ontwikkelen. Dan volstaat niet langer alleen de naam van de database-applicatie, maar is het ook noodzakelijk de (functionaliteit van de) applicatie te beschrijven om aan de eisen van artikel 2 te voldoen.

Beschrijving van de *actuele technische omgeving* is noodzakelijk om archiefbescheiden te kunnen reproduceren. Meestal, zeker bij documenten, is de vermelding van het (type) opslagformaat voldoende, als het gaat om algemeen bekende opslagformaten. In sommige gevallen kan het nodig zijn ook gegevens over de applicatie (naam en versie) vast te leggen. Samen met de conversie-/migratiehistorie van de archiefbescheiden biedt deze beschrijving ook informatie over de authenticiteit. In de regel geldt: hoe dynamischer het archiefstuk, hoe meer er van de functionaliteit moet worden gedocumenteerd en bewaard. Uiteraard hangt dit af van de eisen die de authenticiteit van een archiefstuk stelt.

Bij databases speelt de vraag in hoeverre de functionaliteit om gegevens te manipuleren en te representeren bewaard moet worden. Er zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen om dat met behulp van XML te documenteren en het mogelijk te maken om op basis van die documentatie de database te reconstrueren.⁴⁵ Websites zijn in de regel gemaakt met behulp van open standaarden zoals HTML of XHTML, CSS en Java applets. Niettemin is het van belang zorgvuldig na te gaan wat er bewaard moet worden om de authenticiteit te waarborgen.

⁴⁵ Zie o.a. het Testbed digitale bewaring dat adviezen heeft opgesteld met betrekking tot databases, www.digitaleduurzaamheid.nl. Zie verder ook de ERPANET-workshop in Bern (2003) met documentatie over lange termijn bewaring van databases op www.erpanet.org.

De in dit artikel bedoelde gegevens over de technische omgeving zijn noodzakelijk:

1. om de bestanden te kunnen beheren in administratieve en technische zin; de eisen zoals vermeld in de artikelen 3 en 4 hebben daar ook betrekking op;
2. met het oog op het behoud van de oorspronkelijke inhoud, vorm en structuur van archiefbescheiden (zie ook artikel 5 lid 2 en artikel 11 lid 2);
3. om toekomstig gebruik mogelijk te maken. Dit geldt met name voor de documentatie over de functionaliteit van de toepassingsprogrammatuur.

De in het eerste lid bedoelde gegevens zijn geen te bewaren archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995. Desalniettemin is het noodzakelijk de duurzaamheid van deze gegevens en de raadpleegbaarheid daarvan op dezelfde wijze te waarborgen als die van te bewaren archiefbescheiden. Het gaat namelijk om gegevens die juist op langere termijn noodzakelijk zijn om digitale archieven te ontsluiten. Om die reden zijn de twee ministeriële regelingen voor duurzaamheid en toegankelijkheid van te bewaren archiefbescheiden van overeenkomstige toepassing op de gegevens bedoeld in het eerste lid.

Artikel 13 (digitale handtekening)

Toegevoegd is een artikel over de digitale handtekening, aangezien hierover in de praktijk veel verwarring bestaat. Een digitale handtekening hoeft op basis van de Archiefwet 1995, indien wordt voldaan aan het eerste lid, niet te worden bewaard. Eén van de doelen van de digitale handtekening is vaak om te kunnen vaststellen van wie een document afkomstig is. Het gaat dan om authenticatie van de opsteller(s) of afzender(s) van het document. Na controle en validatie van de handtekening verliest deze zijn rol en hoeft ten behoeve van archivering niet te worden bewaard.

In de regel is validatie van een digitale handtekening na verloop van tijd niet meer mogelijk, enerzijds om technische redenen (niet meer te reproduceren), anderzijds om organisatorische redenen, omdat de gegevens over functionaris en bijbehorende handtekening niet meer beschikbaar zijn of gewijzigd.

Er kunnen echter andere redenen zijn, bijvoorbeeld juridische, om toch de digitale handtekening te bewaren. Ook in dat geval is er de plicht om de handtekening te valideren en moeten de validatiegegevens zoals beschreven in dit artikel bewaard worden, omdat deze een bewijs zijn van wie het document wanneer heeft verstuurd.

IV. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 14

Dit artikel betreft de zogenoemde 'legacy'-bestanden. Dit zijn in het verleden gevormde en inmiddels afgesloten, niet meer te wijzigen digitale archiefbescheiden. Aan de 'legacy'-bestanden kunnen de eisen van de artikelen 2, 4, 5, 6 en 8 redelijkerwijs niet zonder meer

worden gesteld. Uiteraard moeten deze bestanden wel in de vereiste goede en geordende staat verkeren of in de vereiste goede, geordende en toegankelijke staat gebracht worden. Dit betekent dat het oorspronkelijke opslagformaat gehandhaafd moet blijven. Afwijking van deze regel kan in bepaalde gevallen geboden zijn, bijvoorbeeld door het in onbruik raken van apparatuur en programmatuur. Dan is conversie of migratie noodzakelijk. Dit is geregeld in de leden 2, 3 en 5. Mutatis mutandis sluit dit aan bij de voorschriften in artikel 5 voor digitale archiefbescheiden. Onder bepaalde omstandigheden moet tot vervanging ingevolge artikel 7 van de Archiefwet 1995 worden overgegaan.

Artikel 10 maakt een onderscheid tussen bestanden die zijn afgesloten (dat wil zeggen waaraan geen gegevens meer worden toegevoegd of waarin geen gegevens meer worden gewijzigd) vóór, respectievelijk na de inwerkingtreding van de Archiefwet 1995 en het Archiefbesluit 1995 op 1 januari 1996. Voor inmiddels afgesloten bestanden die vanaf deze datum zijn gevormd, moet van geval tot geval worden beoordeeld of de artikelen 2, 4, 5, 6 en 8 buiten toepassing kunnen blijven. Het vierde lid biedt daartoe de mogelijkheid. De beoordeling gebeurt door de autoriteit die ook bevoegd is te machtigen tot vervanging van archiefbescheiden ingevolge artikel 7 van de Archiefwet 1995. In de praktijk zal deze zich laten adviseren door de algemene rijksarchivaris of de provinciale archiefinspecteur.

Artikel 15

De Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden treedt gefaseerd in werking om de overheden tijd te geven voor het herinrichten van computersystemen en procedures voor het beheer van digitale archiefbescheiden. De meeste van de hiervoor noodzakelijke werkzaamheden zijn overigens al verricht in het kader van de millenniumproblematiek. Uitvoering van de artikelen 2, 4, 5, en 8, eerste lid voor bestaande digitale archiefbescheiden vergt een extra termijn, die in artikel 11 op een kleine twee jaar is gesteld. Ook deze bestanden dienen in de sinds de Archiefwet 1962 vereiste goede en geordende staat te verkeren of in de in artikel 3 van de Archiefwet 1995 vereiste goede, geordende en toegankelijke staat gebracht te worden. En ook voor deze bestanden geldt dat er aanleiding kan zijn om over te gaan tot conversie of migratie. Het tweede en het derde lid geven daarvoor een regeling, die strikter is dan die van voor de 'legacy'bestanden van artikel 10. Voor de archiefbescheiden, bedoeld in artikel 11, geldt namelijk dat ook wanneer niet langer voldaan wordt aan artikel 3 van deze regeling, tot conversie of migratie moet worden overgegaan.

Artikel 16

De artikelen die inhoudelijk een voortzetting betekenen van de sinds de Archiefwet 1962 geldende verplichting archiefbescheiden in goede en geordende staat te bewaren,⁴⁶ treden zonder nadere overgangsregeling onmiddellijk in werking. Het gaat om de artikelen 3, 7 en 9. Ook voor de nieuw te vormen digitale én traditionele archiefbescheiden treedt de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden onmiddellijk in werking.

⁴⁶ Daaronder vielen ook computerbescheiden, blijkens de circulaire van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk aan zijn ambtgenoten – ter kennis gebracht aan de provincie-, gemeente- en waterschapsbesturen – van 10 januari 1975, MMA/Ar 117 507.

Bijlage B

Tabel verantwoording wijzigingsvoorstellen Regeling 12

Huidige Regeling 12	Gewijzigde Regeling 12
Artikel/onderwerp en reden van wijziging	Voorstellen en aandachtspunten
I. Begrippen	
<p>Artikel 1 (algemeen) Dit artikel is aangepast.</p> <p>Het <i>begrippenapparaat</i> is aangepast om gelijke tred te houden met nieuwe inzichten.</p> <p>De termen in de vorige versie van Regeling 12 waren vaak nog niet echt ingeburgerd, werden verschillend geïnterpreteerd of waren niet helder gedefinieerd.</p>	<p>Artikel 1 (algemeen) De <i>nader gedefinieerde begrippen</i> sluiten aan bij algemeen aanvaarde standaarden, in het bijzonder NEN-ISO 15489:2001 en NEN-ISO 23081-1:2006. De daarin gehanteerde begrippen geven het bredere kader aan.</p>
II. Te bewaren archiefbescheiden in het algemeen	
<p>Artikel 2 Dit artikel is aangepast.</p> <p>Het begrip <i>vorm was</i> te onduidelijk.</p>	<p>Artikel 2 Artikel 2a schrijft voor dat <i>inhoud, structuur, verschijningsvorm</i> en <i>gedrag</i> van de archiefbescheiden (zoals op het moment dat zij een rol vervullen in het bedrijfsproces) te allen tijde moeten kunnen worden vastgesteld.</p>
<p>Artikel 3 Dit artikel is aangepast.</p> <p>Op grond van de vorige versie van Regeling 12 (2002) is in de praktijk een grote rol toegedeeld aan het <i>documentair structuurplan</i> of <i>DSP</i> om aan de eisen voor toegankelijkheid en ordening te kunnen voldoen. Commerciële bedrijven hebben inmiddels verschillende modellen ontwikkeld, die in gebruik zijn bij verschillende overheidsorganisaties.</p> <p>Deze modellen hebben vaak een ruimere interpretatie dan oorspronkelijk in artikel 3 van Regeling 12 (2002) bedoeld en neigen naar een benadering die zoveel mogelijk eisen uit de regeling wil dekken. Dat is op zich goed, maar door deze ontwikkeling past het niet meer in de regeling zoals bedoeld.</p>	<p>Artikel 3 De term DSP is vervangen door een nauwer begrip: classificatieschema of orderingsstructuur.</p> <p>Aandachtspunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • door de aanwezigheid van een metadataschema (zie artikel 5) kunnen in een digitale omgeving met behulp van sjablonen tal van verschillende soorten <i>overzichten</i> worden geproduceerd, geordend of gegroepeerd volgens verschillende criteria; • in een digitale omgeving is er behalve een overzicht van archiefbescheiden ook een overzicht van de daaraan gekoppelde <i>computerbestanden</i> nodig (zie ook artikel 11 lid 3).

Huidige Regeling 12	Gewijzigde Regeling 12
Artikel/onderwerp en reden van wijziging	Voorstellen en aandachtspunten
<p>Artikel 4 Dit artikel is vervangen.</p> <p>Aan de wijze waarop archiefbescheiden toegankelijk gemaakt kunnen worden, worden geen specifieke eisen (meer) gesteld, aangezien deze in de eerste plaats afhankelijk zullen zijn van de directe behoeften van de organisatie en de taken waarin de informatie gebruikt wordt. Het instrument om dit vorm te geven is een metadataschema (artikel 5). De verwijzing naar het KB ASA Stb. 182 (26 maart 1980) is daarmee vervallen.</p>	<p>Artikel 4 Het artikel wordt vervangen door de vijf artikelen die de volgende verschillende onderwerpen omvatten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • artikel 4 (beschikbaarheid) • artikel 5 (metadataschema) • artikel 6 (kwaliteitsnorm en systematisch beheer) • artikel 7 (documenteren van systemen en beheeractiviteiten) • artikel 8 (toegangscontrole/ beveiliging).
III. Te bewaren digitale archiefbescheiden in het bijzonder	
<p>Artikel 5 Dit artikel is vervangen. Zie artikel 4.</p>	<p>Artikel 5 Dit artikel is toegevoegd.</p> <p><i>Metadataschema:</i> digitale archiefbescheiden worden nog nauwelijks adequaat beheerd. Het gaat hier vooral om de computerbestanden waarmee de archiefbescheiden kunnen worden gereproduceerd, de functionaliteit die daarvoor eventueel nodig is (om de authenticiteit te waarborgen) en de systemen waarmee deze gemaakt en beheerd zijn of (kunnen) worden.</p>
<p>Artikel 6 Dit artikel is vervangen. Zie artikel 4.</p>	<p>Artikel 6 Dit artikel is toegevoegd.</p> <p><i>Kwaliteitsnorm en systematisch beheer:</i> de veranderingen bij specifieke standaarden gaan snel en er worden nog steeds nieuwe inzichten verworven in de wijze waarop de duurzaamheid van digitale archiefbescheiden kan worden vormgegeven en gerealiseerd.</p>

Huidige Regeling 12	Gewijzigde Regeling 12
Artikel/onderwerp en reden van wijziging	Voorstellen en aandachtspunten
<p>Artikel 7 Dit artikel is vervangen. Zie artikel 4.</p> <p><i>documenteren van systemen en beheeractiviteiten:</i> het artikel wordt vervangen door de drie artikelen die de volgende onderwerpen omvatten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • artikel 11 (functionaliteit) • artikel 12 (documenteren technische omgeving) • artikel 13 (digitale handtekening) 	<p>Artikel 7 Dit artikel is toegevoegd.</p> <p>Zie omschrijvingen bij de artikelen 11, 12 en 13.</p>
<p>Artikel 8 Dit artikel is vervangen. Zie artikel 4.</p>	<p>Artikel 8 Dit artikel is toegevoegd.</p> <p><i>toegangscontrole/ beveiliging:</i> dit artikel is toegevoegd om het belang van informatiebeveiliging bij archiefbescheiden aan te geven. Een goede toegangscontrole, waarbij duidelijk is vastgesteld wie welke bevoegdheden bezit met betrekking tot welke archiefbescheiden, is essentieel om de betrouwbaarheid en integriteit van de archiefbescheiden te waarborgen. Belangrijk instrument daarbij is een toegangsclassificatieschema, waarin de bevoegdheden per functie zijn vastgelegd. Het VIR-BI (voor de rijksoverheid) is reeds genoemd, terwijl er ook een standaard voor informatiebeveiliging is: ISO 17799:2005, die als kader kan dienen.</p>

Huidige Regeling 12	Gewijzigde Regeling 12
Artikel/onderwerp en reden van wijziging	Voorstellen en aandachtspunten
	III. Te bewaren digitale archiefbescheiden in het bijzonder
<p>Artikel 9 Dit artikel is vervangen.</p>	<p>Artikel 9 Eén van de belangrijkste zaken om duurzame toegankelijkheid te realiseren is systematisch beheer en planning van de bewaring van digitale objecten. Vooralsnog wordt getracht dit te bereiken door het voorschrijven van regelmatige <i>conversie, migratie of emulatie</i>.</p>
<p>Artikel 10 Dit artikel is vervangen.</p>	<p>Artikel 10 De kern van dit artikel wordt gevormd door de eisen aan de standaarden. Daarmee wordt de regeling <i>minder tijdgebonden</i>. Dit artikel stelt de eis dat de zorgdrager de keuze voor bepaalde opslagformaten onderbouwt met een validatie van de eisen.</p>
	<p>Artikel 11 Dit artikel is toegevoegd.</p> <p><i>Functionaliteit:</i> het gaat dan vooral om het gedrag van het archiefstuk. In hoeverre dat moet worden gedocumenteerd hangt af van de eisen die aan de authenticiteit van het betreffende archiefstuk worden gesteld.</p>

Huidige Regeling 12	Gewijzigde Regeling 12
Artikel/onderwerp en reden van wijziging	Voorstellen en aandachtspunten
	<p>Artikel 12 Dit artikel is toegevoegd.</p> <p><i>documenteren technische omgeving:</i> dit is afwijkend van Artikel 7 documenteren van systemen: hier gaat het om de technische aspecten voorzover relevant voor het reproduceren van archiefbescheiden.</p> <p><i>oorspronkelijke technische omgeving:</i> van belang om te kunnen herleiden indien originele computerbestanden zijn bewaard, maar ook om een beeld te krijgen van hoe archiefbescheiden ooit zijn gemaakt. Zeker van belang in geval van emulatie.</p> <p><i>actuele technische omgeving:</i> noodzakelijk om archiefbescheiden weer te kunnen reproduceren.</p>
	<p>Artikel 13 Dit artikel is toegevoegd.</p> <p><i>digitale handtekening:</i> toegevoegd is een artikel over de digitale handtekening, aangezien hierover in de praktijk veel verwarring bestaat.</p>
<p><i>Toelichting op de Regeling, vraag voor WJZ: is de algemene toelichting op het begrip archiefbescheiden hier op zijn plaats, of hoort dit meer thuis in Archiefwet of Archiefbesluit, toelichting?</i></p>	

Bijlage C

Lijst geraadpleegde deskundigen

Olaf Andersen, ministerie van BZK/POI-Rijk
Hette Bakker, Cap Gemini
Wolfgang Bastel, ministerie van Defensie
Max Beekhuis, Doxis
Adri Bogaard, provincie Zeeland
Jacques Bogaarts, Nationaal Archief
Geert-Jan van Bussel, Van Bussel Document Services
Yolande van Dam-Kooij, ministerie van Defensie
Frans Dondorp, VHIC
Henk Duits, Gemeentearchief Den Haag
Nico Gietema, ministerie van BZK
Margriet van Gorssel, Gemeentelijke Archiefdienst Rotterdam
Hans Goutier, ministerie van V&W
Geert Jan Hermsen, Koenen Baak en Partners
Melior Hoekstra
Erik Jan Keulemans, Provincie Zeeland
Jacinta Kramer, Waterlands Archief
Dick de Maa, Doxis
Jan Möller, ministerie van V&W
Rutger Reijers, De Nederlandse Bank
Jan van der Starre, Rijksarchiefinspectie
Ernst Steigenga, ministerie van Justitie
Esmiralda Thieme, Provinciale Archiefinspectie Limburg
Hans Waalwijk, Archiefschool
Peter Waters, Advies Overheid.nl, ICTU
Hans Zwaanswijk, Gemeentearchief Den Haag.

Bijlage D

Overzicht deelnemers commentaarronde⁴⁷

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.

⁴⁷ van de met een * gemerkte organisaties en personen 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 Haeften, CIB Verkoop en Advies BV (VNG)

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

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, Gemeentelijke Archiefdienst 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 archiefbewaarplaatsen (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.