

Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden

23 februari 2002, nr.
WJZ/2002/6839(8080)

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen, dr. F. van
der Ploeg;
Gelet op artikel 12 van het
Archiefbesluit 1995,

Besluit:

§ 1 Begrippen

Artikel 1

1. In deze regeling wordt verstaan onder:
 - a. archiefbeheerssysteem: een geheel van mensen, methoden, procedures, gegevensverzamelingen, opslag-, verwerkings- en communicatieapparatuur en andere middelen, bestemd tot het beheer van archiefbescheiden;
 - b. archiefbescheiden: archiefbescheiden als bedoeld in artikel 12 van het Archiefbesluit 1995;
 - c. bestand: een geheel van gegevens in een zelfde opslagformaat;
 - d. besturingsprogrammatuur: de programmatuur die bestemd is ter besturing van een informatiesysteem;
 - e. conversie: het omzetten in of het overzetten van gegevens in een ander opslagformaat;
 - f. digitale archiefbescheiden: archiefbescheiden die uitsluitend met behulp van besturings- of toepassingsprogrammatuur geraadpleegd kunnen worden;
 - g. documentair structuurplan: een plan waarin is vastgelegd de wijze waarop de toegankelijkheid van archiefbescheiden is georganiseerd en de wijze waarop archiefbescheiden zijn ingedeeld en gerangschikt;
 - h. handeling: een complex van activiteiten ter vervulling van een taak of op grond van een bevoegdheid;
 - i. migratie: het overzetten van gegevens en toepassingsprogrammatuur naar een ander platform;
 - j. ontstaan: het moment dat archiefbescheiden door een overheidsorgaan worden ontvangen of opgesteld als naar hun aard bestemd om daaronder te berusten;
 - k. opslagformaat: de code volgens

welke gegevens op een gegevensdrager zijn opgeslagen;

- l. platform: geheel van apparatuur en besturingsprogrammatuur waarop de toepassingsprogrammatuur werkt;
 - m. structuur: het logische verband tussen de elementen van een document of van een archief;
 - n. toepassingsprogrammatuur: de programmatuur die bestemd is voor de ondersteuning van de uitvoering van een werkproces;
 - o. vorm: de uiterlijke verschijning waarin de structuur en opmaak zichtbaar zijn;
 - p. werkproces: de uitvoering van de taak of handeling uit hoofde waarvan archiefbescheiden door een overheidsorgaan worden ontvangen of opgesteld als naar hun aard bestemd om daaronder te berusten.
2. Met de in deze regeling genoemde technische producteisen worden gelijkgesteld technische producteisen die worden gesteld in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel in een staat die partij is bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte, en die ten minste een gelijkwaardige productkwaliteit waarborgen, mits daarbij een geldig rapport wordt overgelegd, waaruit blijkt dat de producten aan die eisen voldoen en dat rapport is opgesteld door een beproevingslaboratorium dat voldoet aan NEN-EN-ISO/IEC 17025.

§ 2 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 en vorm bij het ontstaan, één en ander voor zover de inhoud, structuur en vorm kenbaar moesten zijn voor de uitvoering van het betreffende werkproces;
 - b. op welk tijdstip en uit hoofde van welke taak of handeling het door het overheidsorgaan werd ontvangen of opgesteld; en
 - c. de samenhang met de andere door het overheidsorgaan ontvangen en opgestelde archiefbescheiden.

Artikel 3

De zorgdrager zorgt ervoor dat de onder hem ressorterende overheidsorganen beschikken over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht, geordend overeenkomstig het ten tijde van de vorming van het archief daarvoor geldende documentaire structuurplan, van:

- a. de bij dat overheidsorgaan berustende archiefbescheiden; en
- b. de bestanden waarin deze bewaard worden, met daarin tenminste de in artikel 9 bedoelde gegevens, alsmede de verblijfplaats van de archiefbescheiden.

Artikel 4

De zorgdrager zorgt ervoor dat het archiefbeheerssysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat:

- a. elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn kan worden gevonden, hetzij aan de hand van een onderwerp dat in het stuk is behandeld, hetzij aan de hand van het werkproces uit hoofde waarvan het stuk is ontvangen of opgesteld, hetzij aan de hand van de afzender, dan wel de datum en het nummer dat door de afzender aan het stuk is gegeven, hetzij aan de hand van het nummer waaronder het stuk bij het ontstaan is geregistreerd; en
- b. elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn leesbaar of waarneembaar te maken is.

§ 3 Te bewaren digitale archiefbescheiden in het bijzonder

Artikel 5

1. Indien een gerede kans bestaat dat, als gevolg van wijziging van besturingsprogrammatuur, toepassingsprogrammatuur of andere apparatuur, niet langer voldaan kan worden aan de artikelen 2, 3 en 4, zorgt de zorgdrager ervoor dat conversie dan wel migratie van digitale archiefbescheiden plaatsvindt.
2. Iedere conversie of migratie van digitale archiefbescheiden die niet geschiedt met inachtneming van de artikelen 2, 3 en 4, is een vervanging

in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995.

3. De zorgdrager maakt van de conversie of de 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 de artikelen 2, 3 en 4 is of kan worden voldaan.

Artikel 6

Digitale archiefbescheiden dienen, uiterlijk op het tijdstip van overbrenging, als bedoeld in de artikelen 12 en 13 van de Archiefwet 1995, te worden opgeslagen volgens de volgende standaarden:

- a. voor character sets: ASCII (ISO/IEC 8859-1) of Unicode (ISO/IEC 10646-1);
- b. voor tekstbestanden: Portable document format (PDF) of SGML dan wel XML vergezeld van een stylesheet (XSL, CSS) dan wel TIFF of PDF met de metadata in een XML-wrapper;
- c. voor CAD/CAM bestanden: Portable document format (PDF) en STEP (Standard for the exchange of product data) als metadata standaard (ISO 10303);
- d. voor images/beelden (bitmapped): Portable document format (PDF) en, indien gebruik gemaakt wordt van compressie: ITU T4 of ITU T6;
- e. voor databases: het oorspronkelijke opslagformaat of ASCII (flatfile, met veldscheidingstekens), vergezeld van documentatie bij voorkeur in XML-DTD over de structuur van de database, tenminste omvattende een compleet logisch datamodel met beschrijving van de entiteiten; queries dienen in de vraagtaal SQL (SQL2) te worden vastgelegd.

Artikel 7

De ordening en toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden, zoals gerealiseerd door middel van toepassingsprogrammatuur, maken onverbrekkelijk onderdeel uit van de archiefbescheiden waarop ze betrekking hebben.

Artikel 8

1. De zorgdrager zorgt ervoor, dat de functionele eisen ten aanzien van de inhoud, structuur en vorm, bedoeld in artikel 2, worden vastgelegd.
2. De zorgdrager zorgt voor de bewaring van de toepassingsprogramma-

tuur, met inbegrip van de nieuwere versies, voorzover dat nodig is om aan de artikelen 2, 3 of 4 te voldoen.

3. In voorkomende gevallen zorgt de zorgdrager ervoor dat hij beschikt over de noodzakelijke licenties met betrekking tot de in het tweede lid genoemde toepassingsprogrammatuur.

Artikel 9

1. De zorgdrager zorgt voor het vastleggen en het bewaren van tenminste de volgende gegevens:

- a. de benaming van de toepassingsprogrammatuur waarmee de digitale archiefbescheiden zijn ontvangen en opgemaakt, inclusief het versienummer;
- b. de beschrijving van het platform, met naam en versie van de besturingsprogrammatuur en met naam en type van de apparatuur;
- c. de documentatie die aangeeft hoe de toepassingsprogrammatuur heeft gewerkt met inbegrip van de nieuwere versies;
- d. een beschrijving van de opgeslagen bestanden, omvattende ten minste de volgende gegevens:
 - 1°. de naam van het overheidsorgaan dat de digitale archiefbescheiden heeft ontvangen en opgemaakt en de benaming van het werkproces waarbinnen de digitale archiefbescheiden zijn ontvangen en opgemaakt;
 - 2°. de benaming en omvang van elk opgeslagen bestand;
 - 3°. een specificatie van de digitale archiefbescheiden met begin- en einddatum;
 - 4°. de relatie met andere bestanden;
 - 5°. het opslagformaat;
 - 6°. in voorkomende gevallen de toegepaste compressiemethode;
 - 7°. de datum en het tijdstip van de opslag van het bestand op de gegevensdrager;
 - 8°. in geval van een database: de documentatie over de structuur, tenminste omvattende een compleet logisch datamodel met beschrijving van de entiteiten.
2. Op de in het eerste lid bedoelde gegevens zijn deze regeling en de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden van overeenkomstige toepassing.

§ 4 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 10

1. De artikelen 2, 4, 5, 6 en 8 zijn niet van toepassing op digitale archiefbescheiden in bestanden waaraan sedert

1 januari 1996 geen gegevens zijn toegevoegd of waarin sedert 1 januari 1996 geen gegevens zijn gewijzigd.

2. Indien een gereede kans bestaat dat als gevolg van wijziging van besturingsprogrammatuur, toepassingsapparatuur 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 standaarden, genoemd in artikel 6.

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 Wetenschappen dan wel, indien het archiefbescheiden betreft voor de bewaring waarvan een andere dan een rijksarchiefbewaarplaats is aangewezen, na verkregen instemming van gedeputeerde staten, kunnen de artikelen 2, 4, 5, 6 en 8 buiten toepassing blijven ten aanzien van sedert 1 januari 1996 ontvangen en opgemaakte digitale archiefbescheiden in bestanden waaraan sedert de datum van inwerkingtreding van deze regeling geen gegevens zijn toegevoegd of waarin sedert die datum geen gegevens zijn gewijzigd.

5. Ten aanzien van archiefbescheiden als bedoeld in het vierde lid waarop de artikelen 2, 4, 5, 6 en 8 met instemming van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 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 11

1. Op andere dan de in artikel 10 bedoelde, bij de inwerkingtreding van dit besluit bestaande, digitale archiefbescheiden zijn de artikelen 2, 4, 5 en 8, eerste lid, tot 1 januari 2004 niet van toepassing.

2. Indien een gereede kans bestaat dat

als gevolg van wijziging van bestuursapparatuur, 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 6.

3. Artikel 10, derde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 12

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

Artikel 13

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg.*

Toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Artikel 21, tweede lid, van de Archiefwet 1995 bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gegeven kunnen worden met betrekking tot het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden. Dit is uitgewerkt in artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 waarin nadere ministeriële regels worden verlangd. De onderhavige regeling strekt ertoe de desbetreffende ministeriële voorschriften vast te stellen. De basis daarvoor is onder meer gevormd door het Proefreglement digitale archiefbescheiden 1996 en, deels, het per 1 januari 1996 vervallen KB ASAR.¹

Het Proefreglement had naar zijn aard uitsluitend betrekking op digitale archiefbescheiden. Verscheidene bepalingen van het Proefreglement zijn echter evenzeer van belang voor de geordende en toegankelijke staat van papieren archieven. Onder juridische en taalkundige aanpassing en in over-

leg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het merendeel van het Proefreglement overgenomen in de onderhavige regeling. Hierbij is rekening gehouden met de ervaringen met en commentaren op het Proefreglement, die door het Programmabureau Digitale Duurzaamheid zijn ingezameld. Helaas heeft het onverbindende karakter van het Proefreglement ertoe bijgedragen dat het niet op grote schaal in de praktijk is toegepast. Aan de bedoeling om aan de hand van concrete toepassing ervaring op te doen, is daarom niet volledig beantwoord. Dit zal naar verwachting wel het geval zijn met de huidige regeling, waarvan de toepassing in de praktijk na drie jaren zal worden geëvalueerd.

Een voorontwerp en het ontwerp van deze regeling zijn sedert 1998 in brede kring bekendgemaakt en besproken. Op het voorontwerp is van velerlei kanten commentaar geleverd, zowel schriftelijk als tijdens een door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksarchiefdienst in januari 1999 georganiseerde discussiebijeenkomst. De discussie en de geleverde commentaren hebben geleid tot een groot aantal verbeteringen. Op de uitgebrachte adviezen wordt afzonderlijk ingegaan (onder 4).

De regeling is op 20 juli 2001 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer 2001/0327/NL) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217).

Artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 is op 12 december 2001 in werking getreden (koninklijk besluit van 28 november 2001, Stb. 591).

Een op de eigen aard en behoefte van de onderscheiden overheidsorganen toegesneden uitwerking van deze regeling zal kunnen plaatsvinden in de beheersregels die de zorgdragers vaststellen op grond van artikel 14 van het Archiefbesluit 1995 of op grond van de archiefverordeningen van provincie,

gemeente of waterschap volgens de voor laatstbedoelde verordeningen geldende modellen die in 1996 zijn uitgegeven door het Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs. Bij het aanpassen van de beheersregels – sommige van de bestaande beheersregels houden reeds rekening met digitale archiefbescheiden – zal gebruik gemaakt kunnen worden van de inmiddels in brede kring bekende praktische aanbevelingen.² Voorts mag juist voor de praktijk niet het belang onderschat worden van de, op initiatief van zowel het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als van de Rijksarchiefdienst, door marktpartijen ontwikkelde voorlichtings- en scholingsprogramma's, bestemd voor al diegenen die bij de overheid bij digitale archivering zijn betrokken.

2. Reikwijdte en systematiek van de regeling

Ingevolge artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 betreft de regeling alleen archiefbescheiden die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen. De regeling geldt dus niet voor de voor vernietiging in aanmerking komende archiefbescheiden en evenmin voor de data en documenten die niet als archiefbescheiden kunnen worden beschouwd. Op de buiten artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 en deze regeling vallende vernietigbare archiefbescheiden is overigens wel artikel 3 van de Archiefwet 1995 van toepassing, dat de overheidsorganen verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. 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.'³ 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. Aantekeningen, op papier of via e-mail, echter die, bijvoorbeeld door toezending aan een andere ambtenaar, wel buiten het domein van de steller komen, zullen in het algemeen aangemerkt moeten worden als door het overheidsorgaan (voor intern gebruik) opgemaakte archiefbescheiden, zodat zij, voor zover zij ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen, binnen het bereik van deze regeling vallen.

Paragraaf 2 van de regeling heeft betrekking op archiefbescheiden ongeacht hun vorm, waaronder begrepen digitale archiefbescheiden. In paragraaf 3 worden voorschriften gegeven die alleen op digitale archiefbescheiden van toepassing zijn. Paragraaf 4 bevat overgangs- en slotbepalingen.

3. Geordende en toegankelijke staat

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 wordt deze bepaald door de functionaliteit van de toepassingsprogrammatuur, waarmee documenten in een gekozen ordening weergegeven kunnen worden. 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, enz. Over de logische ordening van digitale archiefbescheiden handelen de artikelen 7 en 9.

De toegankelijkheid van papieren archiefbescheiden zal veelal gewaarborgd zijn door hun registratie en hun fysieke ordening. De logische ordening van papieren archiefbescheiden is weergegeven in een overzicht, inventaris of andere toegang.

De keuze van de systematiek met betrekking tot de logische ordening en toegankelijkheid van de archiefbescheiden wordt overgelaten aan de zorgdrager en de door deze vast te stellen beheersregels. Daarbij kan men zich laten leiden door bestaande en in ontwikkeling verkerende normen, zoals de ISO records management standaard ISO15489 die onlangs is vastgesteld.

Zowel een geautomatiseerd als een niet-geautomatiseerd archiefbeheersysteem zal zo moeten zijn ingericht dat bij het ontstaan van documenten erkend en vastgelegd wordt welke van die documenten archiefbescheiden zijn (en dus in het systeem worden opgenomen) en welke niet. Dit is een van de functionele eisen vermeld in de Amerikaanse standaard DoD 5015.2.⁴ Van deze Amerikaanse standaard voor records management software pakketten is inmiddels een Nederlandse vertaling (gemaakt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) beschikbaar, die in samenhang met de reeds genoemde basis set functionele eisen voor digitale archivering als basis kan dienen voor een aan de Nederlandse situatie aangepaste eisen set voor records management software. Ook in Europees verband wordt gewerkt aan een set eisen voor toepassingsprogrammatuur op het terrein van digitale archivering (MoReq-project). Zie hiervoor <http://www.cornwell.uk/moreq>. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bereidt een Nederlandse aanpassing van deze eisen voor (zie ook hierna, onder 5).

4. Adviezen

Het ontwerp van de regeling is ter advisering voorgelegd aan (vertegenwoordigers van) de onderscheiden zorgdragers: de ministeries, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van waterschappen. Tevens is het ontwerp voorgelegd aan diverse organisaties in het archiefveld. De reacties waren overwegend positief.

Hierna is het ontwerp medio 2000 ter advisering voorgelegd aan de Raad voor Cultuur. De Raad heeft in zijn advies het maatschappelijk belang van deze regeling erkend. Volgens de Raad wordt in deze regeling nader vorm en richting gegeven aan de verantwoordelijkheid van overheidsorganen voor het in geordende en toegankelijke

staat brengen en bewaren van archiefbescheiden. De Raad plaatst echter een kanttekening bij de reikwijdte van de regeling. De Raad stelt dat het, gezien de bewijstechnische en juridische belangen, ongewenst is dat op termijn vernietigbare archiefbescheiden niet onderworpen zijn aan de eisen voor geordende en toegankelijke staat. Daarnaast adviseert de Raad om de paragraaf inzake te bewaren digitale archiefbescheiden in het bijzonder nog niet vast te stellen, maar eerst nader onderzoek te doen. In plaats van de regeling stelt de Raad voor een projectorganisatie in te stellen die de regeling toetst in een aantal werkprocessen. Daarnaast stelt de Raad voor een adviesorgaan van experts uit technische en archivistische hoek op te richten met als taken het uitdelen van keurmerken, het geven van voorlichting, het signaleren en propageren van succesvolle systemen etc.

Nadat de Raad zijn advies had uitgebracht hebben de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de rijksarchiefinspectie nog gereageerd op de ontwerp regeling en het advies van de Raad. De VNG heeft zich in zijn reactie aangesloten bij het advies van de Raad voor Cultuur en adviseert om in een aantal pilots meer ervaring op te doen. Daarnaast vraagt de VNG om meer inzicht in de kosten die de regeling met zich mee brengt. De rijksarchiefinspectie acht het dringend gewenst dat de regeling op korte termijn wordt vastgesteld, maar vindt een deel van de maatregelen die de Raad voorstelt van belang als alternatief instrumentarium.

Het IPO heeft dringend geadviseerd de regeling vast te stellen. Het IPO stelt dat de provinciale archiefinspecteurs de afgelopen jaren getracht hebben om – op basis van het Proefreglement digitale duurzaamheid en het ontwerp van deze regeling – de totstandkoming van noodzakelijke voorzieningen te bewerkstelligen. De realisering van deze voorzieningen, zo stelt het IPO, is echter door de geïnspecteerde instellingen vooruitgeschoven daar het Proefreglement en de ontwerp regeling geen dwingend karakter hebben. Het IPO is van mening dat, ondanks het vaststellen van de regeling, er voldoende ruimte overblijft voor het aanpassen van technische normen, indien daaraan vanuit de praktijk behoefte is. Het advies van de Raad voor Cultuur

en de reacties van VNG, IPO en rijks-archieffinspectie hebben geleid tot wijziging van de concept regeling en tot uitbreiding en aanpassing van de toelichting. Deze wijzigingen worden hierna toegelicht. De kern van het advies van de Raad – gericht op de reikwijdte en opportuniteit van de regeling op dit moment – heb ik evenwel niet overgenomen. Ik heb besloten de regeling met de door de Raad bekritiseerde reikwijdte thans vast te stellen. Zoals de Raad zelf aangeeft, wordt de reikwijdte van deze regeling wettelijk beperkt door de uitdrukkelijke opdracht van artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 tot het stellen van nadere regels inzake de geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen. Onder 2 (Reikwijdte en systematiek) ben ik reeds op deze kwestie ingegaan. Langer uitstel van de regeling betekent mijns inziens dat een onduidelijke situatie, die ook door het veld als onwenselijk wordt ervaren, wordt voortgezet. Het argument van de Raad voor het niet vaststellen van de 'digitale' paragraaf is, dat deze artikelen te gedetailleerd en technisch gespecialiseerd zijn waardoor de regeling moeilijk uitvoerbaar wordt en mogelijk achterhaald is. Deze opvatting deel ik niet. Het uitgangspunt van de regeling is om deze zo technologie-onafhankelijk mogelijk te laten zijn. Mocht de regeling op termijn toch technologie-afhankelijk blijken te zijn, dan leent de regeling zich vrij eenvoudig tot aanpassingen. Hiervoor is wel van belang, zoals de Raad signaleert, dat de uitvoering van de regeling goed wordt gevolgd, zodat tijdig maatregelen genomen kunnen worden. Onder 6 kom ik hierop terug. Ik deel tenslotte niet de mening van de Raad dat er ruim tien jaar na het eerste rapport⁵ en vijf jaar na het vervolgonderzoek⁶ van de Algemene Rekenkamer over informatieverlies als gevolg van gebrek aan digitale duurzaamheid in de overheidsadministratie, nog maar weinig vooruitgang op het terrein van de digitale duurzaamheid is geboekt. Hierna volgt een weergave van de veelheid aan initiatieven op dat terrein.

5. Initiatieven op het terrein van digitale duurzaamheid

Het bewaren van digitale archiefbescheiden wordt wereldwijd gezien als een groot probleem. De oorzaak hier-

van is gelegen in de snelle ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie, die alle opgeslagen digitale informatie snel laat verouderen en ontoegankelijk maakt, indien er niet tijdig maatregelen genomen worden. Om dit te voorkomen moeten wegen of strategieën worden gevonden die het mogelijk maken dat digitale archiefbescheiden zonder onaanvaardbaar verlies van informatie de snelle technologische veranderingen kunnen doorstaan. Zoals de Raad aangegeven heeft in zijn advies zijn in de komende jaren onderzoek, advisering en voorlichting nog heel belangrijk. Op dit terrein zijn en worden al veel initiatieven ontplooid.

Sinds 1996 werken de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen in het Programma Digitale Duurzaamheid⁷ aan het waarborgen van duurzame toegankelijkheid en beschikbaarheid van digitale overheidsinformatie. Binnen dit programma is veel aandacht besteed aan bewustwording met als resultaat een enorme hoeveelheid publicaties, congressen, symposia en zeker ook grotere bewustwording. De ruim bezochte website, www.digitale-duurzaamheid.nl, speelt hierbij een belangrijke rol als communicatiemiddel. Inmiddels wordt binnen het programma een vertaling van theorie naar praktijk gemaakt via onder meer het project Testbed, het Depot 2000+ en de Taskforce Digitale Duurzaamheid. De ervaringen die binnen het Programma Digitale Duurzaamheid opgedaan worden, zijn beschikbaar voor de hele overheid.

In het project Testbed onderzoeken de Rijksarchiefdienst en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wat geschikte strategieën zijn voor middellange en langdurige bewaring van digitale archiefbescheiden. De aanzet voor Testbed is gedaan in het rapport *Digital Preservation: Carrying Authentic, Understandable and Usable Digital Records Through Time*⁸, dat is opgesteld in opdracht van het programma Digitale Duurzaamheid. Vanuit het project Testbed wordt nauw samengewerkt met andere instellingen die trajecten op het gebied van langdurige bewaring hebben opgezet, zoals het project DOCT van de National Archives and Records Administration van de Verenigde Staten van Amerika;

het project CAMiLEON van de universiteiten van Leeds en Michigan en het DNEP (Depot voor Nederlandse Elektronische Publicaties) van de Koninklijke Bibliotheek.

Parallel aan het project Testbed ontwikkelt de Rijksarchiefdienst een digitaal depot, het Depot 2000+. Met de inrichting van het Depot 2000+ creëert de Rijksarchiefdienst een voorziening voor het daadwerkelijke bewaren, beheren en beschikbaar stellen van digitale archiefbescheiden. Het functioneel ontwerp is inmiddels gereed⁹. De Rijksarchiefdienst is voornemens het digitale depot verder te ontwikkelen. De ervaringen die via dit Depot 2000+ opgedaan worden met het toegankelijk houden van digitale overheidsarchieven zullen tevens input vormen voor het Testbed.

Verder wordt vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewerkt aan een kader voor digitale archivering. Een eerste stap hierin is het ontwikkelen van een minimumset functionele eisen voor recordkeeping en digitale archivering. Bij de ontwikkeling hiervan wordt onder andere uitgegaan van de sets functionele eisen die ontwikkeld zijn in Pittsburgh en aan de University of British Columbia. De nieuw ontwikkelde records management standaard ISO15489 wordt hierbij als kader gebruikt. Een tweede stap is een handleiding voor de implementatie van deze eisen bij (overheids)organisaties.

Verder wordt binnen dit kader voor digitale archivering binnen het project Handelingenbank een referentiemodel voor informatie over overheidsfuncties en organisaties ontwikkeld, dat ten doel heeft de herkomst van overheidsinformatie weer te geven en de toegankelijkheid ervan te bevorderen. Tenslotte heeft de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid een Taskforce Digitale Duurzaamheid ingericht. Deze taskforce richt zich op het begeleiden van projecten bij overheidsorganisaties, bewustwording en het verspreiden van kennis op het terrein van digitale archivering en bewaring.

6. Overige onderwerpen

De onderhavige regeling past zonder meer in het systeem van kwaliteitszorg inzake de archiefbescheiden van de rijksoverheid, dat ik samen met de Minister voor Grote Steden- en

Integratiebeleid in mijn brief van 16 augustus 1999 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal heb aangekondigd.¹⁰

De rijksarchiefinspectie is op rijksniveau belast met de handhaving van de regeling. Ten aanzien van de overige overheidsorganen zal de regeling door de bij de wet ingestelde toezichthoudende organen worden gehandhaafd. De Raad voor Cultuur heeft de aandacht gevestigd op het belang van scholing ter ondersteuning van de effectiviteit van de regeling. De Raad is van mening dat de ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor scholing van hun medewerkers. Deze mening deel ik. De Algemene Rijksarchivaris heeft, samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de verschillende opleidingsinstituten voor het archiefveld gevraagd leerdoelen bij deze regeling geordende en toegankelijke staat te ontwikkelen.¹¹ Deze leerdoelen kunnen geïntegreerd worden in de bestaande opleidingen maar kunnen ook gebruikt worden voor het ontwikkelen van trainingen, specifiek gericht op deze regeling.

Daarnaast laat ik de invoering van de regeling, alsmede de invoering van de regelingen op grond van de artikelen 11 en 13 van het Archiefbesluit 1995, vergezeld gaan van een uitgebreid voorlichtingstraject. Dit traject ('Van regels naar kennis') is op 1 oktober 2001 van start gegaan.

Teneinde de ontwikkelingen op technisch en archivistisch vlak bij te houden ben ik voornemens een of meer ambtelijke werkgroepen in te stellen, die tot taak zullen krijgen deze regeling en de regelingen ingevolge de artikelen 11 en 13 van het Archiefbesluit 1995 op hun actualiteitswaarde te bezien.

Zoals in de inleiding van deze toelichting is opgemerkt is, zal aan de hand van de concrete toepassing van deze regeling ervaring worden opgedaan. Deze ervaring zal, in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de medeoverheden, nauwlettend in het oog worden gehouden. Mocht vroeger of later (maar uiterlijk voor 1 januari 2005) evaluatie van de praktijk, rekening houdende met de veranderingen in informatie- en communicatietechnologie, leiden tot wijziging van de regeling, dan zullen de gewijzigde regels in beginsel slechts gelden voor ná de wij-

ziging te vormen digitale archiefbescheiden. Aldus wordt voorkomen dat de door de overheidsorganen thans te nemen maatregelen achterhaald worden door wijziging van deze voorschriften.

7. Financiële gevolgen

Het toenemende gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) binnen de overheid leidt tot ingrijpende wijzigingen in de wijze waarop taken worden uitgevoerd. De overgang naar elektronische communicatie (tussen overheid en burger en tussen overheidsorganisaties onderling) vereist, net als bij papier, voorzieningen die de zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en integriteit van het handelen van de overheid waarborgen. Tot die voorzieningen behoren ook maatregelen op het terrein van de archivering met name ten behoeve van verantwoording en bewijsvoering. Elke overheid is verplicht tot het nemen van die maatregelen en tot de financiering daarvan. Een belangrijk deel van de voor de invoering van deze regeling noodzakelijke werkzaamheden waren reeds vereist ofwel ingevolge de archiefwetten van 1962 of 1995 ofwel in verband met de millenniumproblematiek.

Van de exacte kosten van de overgang naar een 'elektronische overheid' valt thans geen betrouwbare schatting te maken. Dat geldt ook voor de voorzieningen die nodig zijn om integriteit en betrouwbaarheid van de elektronische archivering te waarborgen. Dergelijke voorzieningen kunnen technische aanpassingen aan systemen omvatten, maar ook organisatorische aanpassingen. Duidelijk is dat archivering niet langer als een tamelijk op zichzelf staand domein beschouwd kan worden, maar als een geïntegreerd onderdeel van de werkprocessen moet worden beschouwd. Door deze geïntegreerde benadering zullen de kosten naar verwachting beperkt blijven. Men denke slechts aan de vermindering van de noodzaak tot het maken, uitwisselen en opbergen van uitdraaien en fotokopieën (in een niet-digitale omgeving wordt een papieren document gemiddeld 10 tot 100 keer gefotokopieerd!) en aan de verkorting van doorloop- en behandeltijden en aan de verbeterde mogelijkheden van werkstroombesturing (workflowmanagement).

Met andere woorden, de inspanningen

die op basis van deze regeling worden verlangd, maken onderdeel uit van de overgang van een papieren naar een digitale wereld. Tegenover de mogelijke kosten staan de opbrengsten van de algemeen erkende voordelen voor overheid en burgers van het werken met digitale documenten.

Artikelen

Artikel 1

Bij de formulering van de begrippen is rekening gehouden met de hiervoor in de regeling vermelde standaarden.

Het tweede lid van artikel 1 bevat een zogeheten bepaling van wederzijdse erkenning. Deze bepaling houdt verband met het uitgangspunt dat Lidstaten van de Europese Unie op grond van het EG-verdrag in beginsel producten en diensten tot hun markt dienen toe te laten die afkomstig zijn uit andere Lidstaten en die daar overeenkomstig de in die andere lidstaat geldende regelgeving zijn vervaardigd of in de handel gebracht. Wederzijdse erkenning houdt in dat producten of diensten die weliswaar niet aan de nationale eisen voldoen maar wel aan buitenlandse eisen die een gelijkwaardige bescherming bieden, moeten worden toegelaten. Zie ook het algemeen deel van de toelichting (onder 1. Inleiding).

Artikel 2

Voor de toegankelijkheid van archiefbescheiden is (zoals de toelichting op artikel 12 van het Archiefbesluit 1995 aangeeft) de zogenaamde contextinformatie essentieel. Deze informatie stelt de gebruiker van archiefbescheiden in staat deze te interpreteren, ook als de oorspronkelijke omgeving waarin ze zijn ontstaan en een rol hebben vervuld, niet meer bestaat. Het begrip context betreft zowel de samenhang met het werkproces, als de samenhang met de andere door het overheidsorgaan ontvangen en opgemaakte archiefbescheiden. Deze contextgegevens zijn tevens van belang voor de authenticiteit van archiefbescheiden. Authenticiteit wil zeggen dat archiefbescheiden dezelfde inhoud, vorm en structuur hebben als op het moment dat zij zijn ontstaan.

Van papieren archiefbescheiden zijn inhoud, structuur en vorm fysiek aanwezig in het document en in de fysieke ordening. Van digitale archiefbescheiden echter zijn inhoud, structuur en

vorm in wezen vluchtig; de kenmerkende elementen dienen in zogenaamde metadata te worden beschreven. De aan inhoud, structuur en vorm van digitale archiefbescheiden te stellen eisen zullen afzonderlijk moeten worden vastgelegd en bewaard, als norm waaraan de mate van (behoud van) authenticiteit na conversie en migratie (zie de toelichting op artikel 5) getoetst kan worden. Hierover handelt artikel 8, eerste lid.

Artikel 3

Een belangrijke voorwaarde voor toegankelijkheid is een overzicht van de archiefbescheiden en hun verblijfplaats. Het overzicht heeft betrekking op alle soorten archiefbescheiden, zowel digitale als papieren als microfilm en eventuele andere vormen, zodat ook de relatie tussen verschillende archiefstukken naar voren komt. Verder dient het overzicht alle bij een overheidsorgaan berustende archiefbescheiden te omvatten, alsmede de aan derden tijdelijk uitgeleende of ter beschikking gestelde archiefbescheiden.

Het overzicht dient actueel te zijn, dus het dient te worden onderhouden. Dat wil zeggen dat de veranderingen in de informatiehuishouding van een overheidsorganisatie beschreven moeten worden voor zover deze veranderingen relevant zijn voor 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.

Artikel 4

De 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 voor ieder archiefbestanddeel kunnen dezelfde eisen worden gesteld, maar de in dit artikel genoemde criteria vormen het minimum.

De inhoud van dit artikel is wat onderdeel a betreft ontleend aan artikel 13, vierde lid, van het per 1 januari 1996 vervallen Besluit algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie en, wat onderdeel b betreft, aan artikel 52, zesde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Artikel 5

De toegankelijke staat (dat wil zeggen de raadpleegbaarheid) en de authenticiteit van digitale archiefbescheiden worden bedreigd door de snelle ontwikkelingen van de informatietechnologie zowel wat de apparatuur als wat de programmatuur betreft. De in een bepaalde omgeving ontvangen en opgemaakte archiefbescheiden moeten, ook na vervanging van apparatuur en programmatuur, in geordende en toegankelijke staat blijven, terwijl inhoud, structuur en vorm van de archiefbescheiden zoals die waren bij hun ontstaan, leesbaar of waarneembaar gemaakt moeten kunnen worden. Om dit te realiseren is nog geen definitieve oplossing beschikbaar. Vooral nog wordt getracht dit te bereiken door het voorschrijven van regelmatige conversie dan wel migratie (zie de begripsomschrijvingen in artikel 1).

Conversie vindt, anders dan migratie, plaats binnen dezelfde toepassingsprogrammatuur. Een voorbeeld ervan is het omzetten van een Wordperfect 5.1-document naar Wordperfect 6.0. Mits aan de artikelen 2, 3 en 4 wordt voldaan, is een dergelijke conversie – ook die van een bepaalde toepassing naar een andere, gelijksoortige, toepassing, bijvoorbeeld van Wordperfect naar MSWord – toegestaan. Dit, evenals het maken van veiligheidskopieën, back-ups en dergelijke, wordt niet beschouwd als een vervanging in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995. Dit standpunt is een nuancering van de in de Nota van toelichting op artikel 6 van het Archiefbesluit 1995 vertolkte opvatting dat routinematige conversie van informatie in een geautomatiseerde omgeving een vervanging in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995 zou inhouden. Deze nuancering wordt ingegeven enerzijds door de ontwikkeling van de informatietechnologie en anderzijds door de wens tot beperking van de lasten voor de overheidsorganen verbonden aan de wettelijke vervanging van archiefbescheiden.¹²

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 bestaand informatiesysteem wordt vervangen door een nieuw ontworpen systeem. Meestal gaat dit gepaard met een nieuw platform. Het is dus niet alleen een verhuizing van

apparatuur en besturingsprogrammatuur, maar het kan ook de vervanging van een informatiesysteem betreffen. Een dergelijke migratie is, mits aan de artikelen 2, 3 en 4 wordt voldaan, toegestaan; deze wordt niet als een vervanging in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995 beschouwd.

Migratie of conversie waarbij niet aan de artikelen 2, 3 en 4 kan worden voldaan, is een vervanging in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995: de archiefbescheiden met de in artikel 2 bedoelde inhoud, structuur en vorm worden vervangen door andere. 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. Het zal, aldus de Nota van toelichting op artikel 8 van het Archiefbesluit 1995, van het geval afhankelijk zijn of een stuksgewijze opsomming moet worden gegeven of dat met een meer algemene specificatie volstaan kan worden.

Artikel 6

De standaarden voor opslag die zijn genoemd, zijn gebaseerd op een advies van het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) en gelden als de beste keuze die op dit moment mogelijk is, vergelijkbaar met buitenlandse voorbeelden. De onderhavige regeling zal in de toekomst regelmatig worden aangepast aan de ontwikkelingen. Die aanpassing zal steeds gelden voor de vervolgens naar een archiefbewaarplaats over te brengen digitale archiefbescheiden.

Uiteraard kan de zorgdrager desgewenst al eerder dan op het moment van overbrenging naar een archiefbewaarplaats (dus in het algemeen voordat de archiefbescheiden twintig jaar oud zijn) de archiefbescheiden doen opslaan volgens één van de genoemde standaarden. Dat ontslaat hem echter niet van de uit artikel 5 voortvloeiende verplichting om, indien nodig door conversie of migratie, ervoor te zorgen dat, behalve de context, ook de inhoud, structuur en vorm van de archiefbescheiden zoals ze waren bij hun ontstaan, vastgesteld kunnen worden, één en ander voor zover deze

kenbaar moesten zijn voor de uitvoering van de taak of handeling uit hoofde waarvan de archiefbescheiden werden ontvangen of opgemaakt. Hoewel er door de ISO (International organization for standardization) standaarden zijn geformuleerd, worden deze ('de iure' standaarden) op dit moment nog niet algemeen door de industrie gehanteerd, dat wil zeggen in de vorm van producten vertaald. Voorbeelden van standaarden zijn SGML (Standardized General Markup Language), ODA/ODIF (Open Document Architecture/Open Document Interchange Format), en SPDL (Standard Page Description Language).

In de praktijk ontstaan ook 'de facto'-standaarden (of industriestandaarden), doordat bepaalde industrieproducten zo algemeen in zwang zijn, dat zij als standaard kunnen worden beschouwd. Voorbeelden daarvan zijn: MS-DOS (van Microsoft), ASCII, TIFF en PDF.

Het NNI adviseert PDF (Portable Document File) zoals ontwikkeld door Adobe, zowel voor tekstbestanden als voor afbeeldingen. Inmiddels worden pogingen ondernomen om PDF tot ISO-standaard te maken.

Criteria bij de keuze waren:

- conversie naar het gekozen opslagformaat moet het oorspronkelijke document (zoveel mogelijk) intact laten;
 - de opgeslagen archiefbescheiden moeten raadpleegbaar zijn en blijven;
 - het gekozen standaardformaat moet, ook op lange termijn, ondersteund worden door gangbare systemen.
- De voordelen van PDF zijn:
- het opgeslagen document is van nature niet muteerbaar;
 - de visuele kenmerken (verschijningsvorm) van het document worden zo goed mogelijk bewaard, terwijl tevens uitgebreide structuurinformatie wordt geboden;
 - het is mogelijk (ook later) aan het document contextgegevens en andere zogenaamde metadata en annotaties toe te voegen, zonder dat daarmee het document wordt gemuteerd;
 - zoeken op (delen van) tekst is mogelijk en geschiedt snel.

Omdat PDF daarnaast uitgebreide mogelijkheden biedt voor grafische informatie is het ook gekozen als standaard voor afbeeldingen en CAD/CAM.

Een andere optie voor tekstbestanden

is XML (Extensible Markup Language) in combinatie met een stylesheet. Afkomstig uit de uitgeverwereld is XML nog geen echte, maar een de facto standaard. XML is een subset van de standaard SGML

(Standardised Generic/alised Markup Language), verwant aan de webtaal HTML. Met behulp van XML wordt de structuur van (een bepaald type) documenten in een zogenaamd Document Type Description (DTD) opgeslagen. Voor het vastleggen van de vorm van documenten kan een style-sheet gebruikt worden. Cascading Style Sheets (CSS), Extensible Stylesheet Language (XSL), dan wel XSL Transformations (XSLT) kunnen dan gebruikt worden. De inhoud van een document tenslotte wordt in ASCII-formaat met XML 'tags' opgeslagen.¹³

Een ander alternatief is om documenten in PDF of TIFF-formaat op te slaan en de bijbehorende metagegevens in XML (een zogenaamde 'wrapper') mee te leveren.

Voor databases is een keuze voor een specifieke standaard, die voldoet aan de eisen die authenticiteit stelt met betrekking tot de verschijningsvorm van schermen en rapporten, (nog) niet mogelijk gebleken. Als query-taal voor databases wordt door het NNI SQL (Standard Query Language) geadviseerd.

Artikel 7

De logische ordening van digitale archiefbescheiden wordt gerealiseerd door middel van programmatuur die hetzij deel uitmaakt van de toepassingsprogrammatuur (bijvoorbeeld de folderstructuur bij een tekstverwerkingsprogramma of een spreadsheet-programma of document management software), hetzij afzonderlijk bestaat, zoals bijvoorbeeld in een postregistratiesysteem of een workflowmanagementsysteem of records management software. In beide gevallen dienen de vereiste metagegevens over de werkprocessen en de bijbehorende documenten te worden geëxtraheerd uit de programmatuur en bij de documenten of afzonderlijk, maar met verwijzing naar de documenten, bewaard.

Van cruciaal belang is het behoud van de onderlinge samenhang van de documenten die in een bepaald werkproces zijn gecreëerd met betrekking tot een zaak ('het dossier'). Deze kan zijn vastgelegd in een dossiernummer

of objectidentificatie. De volgorde van de documenten kan voorts chronologisch of via een doorlopende nummering zijn aangegeven. Beide soorten kenmerken moeten met de documenten worden meegeleverd.

Artikel 8

Artikel 2 schrijft onder meer voor dat inhoud, structuur en vorm van de archiefbescheiden moeten kunnen worden vastgesteld. Het hangt echter af van de eisen van het werkproces welke elementen – in het bijzonder welke elementen van structuur en vorm – behouden moeten blijven. Zo zal bijvoorbeeld de kleur of de pagina-indeling van een (deel 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 in de onderscheiden werkprocessen te stellen eisen aan inhoud, structuur en vorm zullen afzonderlijk moeten worden vastgelegd. In zeer vele gevallen zal dit plaatsvinden bij gelegenheid van de vaststelling van een documentair structuurplan. Eén en ander wordt vergemakkelijkt indien – zoals bij het Rijk gebruikelijk – de selectielijst is ingedeeld naar beleidsterreinen, actoren, taken en handelingen. Ook de selectielijst voor de gemeenten en de VNG Basis archiefcode bieden ondersteuning door het welhaast uitputtende overzicht van procedures. In workflow-systemen zijn deze procedures vaak al beschreven.

De in het eerste lid bedoelde functionele eisen en de in het tweede lid bedoelde programmatuur blijven als archiefbescheiden bewaard, tenzij ze overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet 1995 voor vernietiging in aanmerking komen. In uitzonderlijke gevallen kan het noodzakelijk zijn om voor de toegang tot en de presentatie van digitale archiefbescheiden ook de software waarmee ze zijn gecreëerd, te bewaren. Dan zal een voorziening omtrent de licentierechten getroffen moeten worden.

Alleen die versies van de toepassingsapparatuur dienen bewaard te blijven, die nodig zijn om alle archiefbescheiden, ook die aangemaakt in oudere versies, te kunnen presenteren met inachtneming van de artikelen 2, 3 en 4. In deze gevallen kunnen de digitale archiefbescheiden in hun oorspronkelijke formaat worden overgedragen.

Artikel 9

Naast de gegevens aangaande inhoud, structuur en vorm (zie de toelichting op artikel 2) moeten gegevens aangaande de technische kenmerken worden vastgelegd en bewaard. Het betreft hier een minimum-set gegevens. De in dit artikel vermelde gegevens 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;
 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 dienen de duurzaamheid van deze gegevens alsook de raadpleegbaarheid daarvan op dezelfde wijze als die van te bewaren archiefbescheiden te worden gewaarborgd. Het gaat immers om gegevens die juist op langere termijn noodzakelijk zijn om digitale archieven te ontsluiten. Om die reden zijn de twee ministeriële regelingen die de duurzaamheid en de raadpleegbaarheid van te bewaren archiefbescheiden betreffen, van overeenkomstige toepassing op de gegevens bedoeld in het eerste lid.

Artikel 10

Dit artikel betreft de zogenaamde ‘legacy’ bestanden. Aan de zogenaamde ‘legacy’ bestanden (dat zijn in het verleden gevormde en inmiddels afgesloten en niet meer te wijzigen digitale bestanden met archiefbescheiden) kunnen de eisen van de artikelen 2, 4, 5, 6 en 8 redelijkerwijs niet zonder meer worden gesteld. Uiteraard dienen deze bestanden wel in de sedert de Archiefwet 1962 vereiste goede en geordende staat te verkeren dan wel in de door artikel 3 van de Archiefwet 1995 vereiste goede, geordende en toegankelijke staat gebracht te worden. Dit betekent met name 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 zal tot conversie of

migratie moeten worden overgegaan. Eén en ander is geregeld in de leden 2, 3 en 5. Daarbij is – mutatis mutandis – aangesloten bij de voorschriften die in artikel 5 daaromtrent zijn gesteld ten aanzien van digitale archiefbescheiden in het algemeen. Onder omstandigheden zal tot vervanging ingevolge artikel 7 van de Archiefwet 1995 moeten 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 de sedert deze datum gevormde en inmiddels afgesloten recente bestanden zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden of de artikelen 2, 4, 5, 6 en 8 buiten toepassing kunnen blijven; het vierde lid biedt daartoe de mogelijkheid. De beoordeling geschiedt 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 11

Teneinde de overheden tijd te geven voor het herinrichten van systemen en procedures voor het beheer van digitale archiefbescheiden (de meeste van de daarvoor noodzakelijke werkzaamheden zullen overigens reeds zijn verricht in het kader van de millenniumproblematiek) zal deze regeling gefaseerd in werking treden. 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 (dus tot 1 januari 2004) is gesteld. Ook deze bestanden dienen in de sedert de Archiefwet 1962 vereiste goede en geordende staat te verkeren dan wel in de door artikel 3 van de Archiefwet 1995 vereiste goede, geordende en toegankelijke staat gebracht te worden. Ook voor deze bestanden geldt dat er aanleiding kan zijn om tot conversie of migratie over te gaan. Het tweede en het derde lid geven daarvoor een regeling, die strikter is dan die van voor de legacybestanden van artikel 10. Voor de archiefbescheiden, bedoeld in artikel 11, geldt namelijk dat ook in geval niet langer voldaan

wordt aan artikel 3 van deze regeling, tot conversie dan wel migratie dient te worden overgegaan.

Artikel 12

De artikelen die inhoudelijk een voortzetting betekenen van de sedert de Archiefwet 1962 geldende verplichting archiefbescheiden in goede en geordende staat te bewaren (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) treden zonder nadere overgangsregeling onmiddellijk in werking. Het gaat om de artikelen 3, 7 en 9. Ten aanzien van nieuw te vormen digitale én traditionele archiefbescheiden treedt de regeling eveneens onmiddellijk in werking.

*De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg.*

¹ Besluit algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie (koninklijk besluit van 26 maart 1980, Stb. 182).

² Waaronder publicaties in het kader van het programma Digitale Duurzaamheid: J.E.J. Prins, L. J. Matthijssen, De digitale overheid en de wet: Juridische kaders voor gebruik van digitale documenten bij overheden (Den Haag, 2000); J. Rothenberg, T. Bikson, Digital Preservation: Carrying Authentic, Understandable and Usable Digital Records Through Time (programma Digitale Duurzaamheid, Den Haag, 1999); P. Baak – K. Koenen, Het geheugen als actieve kracht. De archief functie binnen de digitale overheid (Den Haag 1999); B. van den Hooff – A. Meijer, Naar een verantwoorde archivering van e-mail, (Den Haag 1998); P. Horsman, Digitaal archiveren. Het Recordkeeping System als kader voor het beheer van digitale archiefbescheiden (Den Haag 1998) (in gewijzigde vorm verschenen als ‘Organisatie van duurzame digitale opslag’, in: F.C.J. Ketelaar – A.J.M. den Teuling – J.U. van Wijngaarden (red.), Archiefbeheer in de praktijk (Alphen aan den Rijn 1986) 5710; P. Horsman, Archivering van elektronische post. Methoden, meningen en alternatieven (Den Haag 1999). Zie ook: www.digitaaleuurzaamheid.nl.

³ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1958-1959, 4549, nr. 6, blz. 7.

⁴ J. Möller – J. Bogaarts – H. Nijborg, Minimum functionele eisen voor elektronisch archiefbeheer volgens US DoD 5015.2-STD, in: F.C.J. Ketelaar – A.J.M. den Teuling – J.U. van Wijngaarden (red.), Archiefbeheer in de praktijk (Alphen aan den Rijn 1986) 5750-1/36. Aan deze standaard voldoet inmiddels een groot aantal van de verkrijgbare pakketten (zie <http://jtc.fhu.disa.mil/recmgt>). Vele daarvan zijn overigens niet ingericht op waarborging van de authenticiteit van archiefbescheiden wanneer deze niet meer dagelijks gebruikt worden.

⁵ Algemene Rekenkamer, Machineleesbare gegevensbestanden: archivering en beheer bij het Rijk (Den Haag, Algemene Rekenkamer, 1991).

⁶ Algemene Rekenkamer, Beheer en archivering van digitale bestanden (Den Haag, Algemene Rekenkamer, 1998).

⁷ Kamerstukken 1995/96, 20 644, nr. 25.

⁸ J. Rothenberg, T. Bikson Digital Preservation: Carrying Authentic, Understandable and Usable Digital Records Through Time (programma Digitale Duurzaamheid, Den Haag, 1999)

⁹ N. van Egmond, J. Hofman, J. Slat, T. van Zwol, Depot 2000, Functional Design for a digital depot (Rijksarchiefdienst, Den Haag, 2000).

¹⁰ Kamerstukken II 1998/99 25 809, nr. 12.

¹¹ Leerdoelen, gericht op overdracht van kennis inzake de toepassing van regels betreffende het beheer van (digitale) archiefbescheiden ex artikel 12 van het Archiefbesluit, opgesteld door de Archief-school, de stichting GO, de stichting HMDI en de stichting SOD in opdracht van de Rijksarchiefdienst en het ministerie van BZK.

¹² Zie E.J. Prins, Digitale duurzaamheid: een verloren geschiedenis?, in: De Gerechtsdeurwaarder 109 (1999) 205-214.

¹³ Zie voor meer informatie over XML en XSL: www.w3c.org.