

Beleidsregel digitale vervanging archiefbescheiden

Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 22 januari 2008, nr. WJZ/2008/452 (8218), inzake de bevoegdheid tot het afgeven van een machtiging als bedoeld in artikel 7 van de Archiefwet 1995 ten behoeve van routinematige digitalisering van archiefbescheiden (Beleidsregel digitale vervanging archiefbescheiden)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Gelet op de artikelen 7 van de Archiefwet 1995, 2, eerste lid, onderdelen c en d, en 6 van het Archiefbesluit 1995 en 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. digitale vervanging: routinematige, digitale vervanging van archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen;
- b. ontwerpvervangingsbesluit: ontwerp van een besluit als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995;
- c. vervangingsbesluit: besluit als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze beleidsregel heeft betrekking op de wijze waarop de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gebruik maakt van de bevoegdheid tot het afgeven van een machtiging tot vervanging als bedoeld in artikel 7 van de Archiefwet 1995, voor zover het een wijze van digitale vervanging betreft.

Artikel 3. Verleningscriteria

1. Een machtiging wordt in ieder geval verleend, indien de zorgdrager blijkens een ontwerpvervangingsbesluit voor alle in dat verband te digitaliseren archiefbescheiden:

- a. toepassing zal geven aan:
 - 1°. artikel 2 van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden; en
 - 2°. een ten behoeve van de aanvraag ingediende beschrijving van de procesmatige en technische inrichting van de voorgenomen vervanging, die ten minste voorziet in de elementen die zijn opgenomen in paragraaf 1 van de bijlage bij deze beleidsregel en die onder meer dient ter instructie voor de personen die binnen de organisatie belast zijn met taken in het vervangingsproces; en

b. ten minste zal voldoen aan de technische specificaties die zijn opgenomen in paragraaf 2 van de bijlage bij deze beleidsregel.

2. Een machtiging wordt slechts verleend voor de vervanging van archiefbescheiden die:

- a. zijn ontvangen of opgemaakt voorafgaand aan de inwerkingtreding van het vervangingsbesluit, en zaken betreffen die nog niet zijn afgedaan; of
- b. zullen worden ontvangen of opgemaakt in de periode tot en met vijf jaar na de inwerkingtreding van het vervangingsbesluit.

Artikel 4. Uitzonderingen

1. Een machtiging heeft geen betrekking op digitale vervanging die onverenigbaar is met de waarden, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel c en d, van het Archiefbesluit 1995.

2. Digitale vervanging is in ieder geval onverenigbaar met de waarde, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel c, van het Archiefbesluit 1995, voor zover het vervanging betreft van archiefbescheiden:

- a. waarvan de waarde als bestanddeel van het cultureel erfgoed geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op de uitwendige vorm;
- b. die als bestanddeel van het culturele erfgoed een symbolische waarde of historische belevingswaarde vertegenwoordigen.

3. Digitale vervanging is in ieder geval onverenigbaar met het belang, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel d, van het Archiefbesluit 1995, voor zover het vervanging betreft van archiefbescheiden:

- a. waarvan de authenticiteit of integriteit niet of onvoldoende vaststaat;
- b. die krachtens verdragen of op grond van wettelijke bepalingen in hun oorspronkelijke vorm moeten worden bewaard.

Artikel 5. Inwerkingtreding

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

Artikel 6. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel digitale vervanging archiefbescheiden.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst met uitzondering van de bijlage, die ter inzage wordt gelegd bij het Ministerie

van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en raadpleegbaar wordt gemaakt op de internetsite www.nationaalarchief.nl.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H.A. Plasterk.

Toelichting

1. Algemeen

Ministeries en andere overheidsorganisaties maken in hun werkprocessen steeds minder gebruik van papieren documenten. In het informatiebeheer wordt in hoog tempo de digitale archiefvorming dominant. Anderzijds worden de papieren documenten, ook al zijn deze gescand, traditiegetrouw nog altijd gearchiveerd. Zolang originelen niet worden vernietigd, is van vervanging in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995 geen sprake. Immers, pas met de vernietiging van een origineel gaat de status daarvan 'van rechtswege' over op de reproductie.

Integrale digitalisering van de informatiehuishouding zonder structurele vervanging (dus inclusief vernietiging van de originelen) schept een onwenselijke situatie: het door en naast elkaar bestaan van originele en niet-originele digitale documenten en dito papieren documenten is een bron van potentiële verwarring, ondergraaft de betrouwbaarheid van en het vertrouwen in overheidsinformatie en compliceert en belast node-loos het archiefbeheer.

2. Vervanging ex artikel 7 Archiefwet 1995

Organisaties die onder de werking van de Archiefwet 1995 vallen mogen vervanging toepassen, mits dat gebeurt met juiste en volledige weergave van de in de bescheiden voorkomende gegevens (artikel 6, eerste lid van het Archiefbesluit 1995). Gaat het om archiefbescheiden die ingevolge een vastgestelde selectielijst niet voor vernietiging (op termijn) in aanmerking komen, dan is voor vervanging een machtiging vereist. Deze machtiging wordt verleend door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor zover het archiefbescheiden betreft voor de bewaring waarvan een rijksarchiefbewaarkaats is aangewezen. Bij het besluit tot vervanging en bij de aanvraag om een machtiging moet de zorgdrager aangeven op welke wijze hij rekening houdt met de waarde als bestanddeel van het cultureel erfgoed, alsmede het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende

gegevens voor overheidsorganen, voor de recht- of bewijszoekende burger en voor historisch onderzoek en (artikel 6, eerste lid, jo. 2, eerste lid, onderdelen c en d, van het Archiefbesluit 1995).

3. Vervanging in de praktijk

Tot voor kort was vervanging in de zin van de Archiefwet 1995 een incidenteel voorkomende archiefbewerking, die – ingegeven door overwegingen van efficiëntie, vooral volumevermindering – hieruit bestond dat een reeds afgesloten (massa)bestand werd microverfilmd. De laatste jaren is in verband met digitalisering van de informatiehuishouding van organisaties binnen en buiten de overheid een radicaal andere vorm van vervanging in beeld gekomen: het routinematig, al tijdens de postbehandeling systematisch scannen van alle ingekomen en uitgaande documenten, met de bedoeling uitsluitend digitale dossiers te vormen en de papieren originelen als overbodige bescheiden te vernietigen.

Omdat bij routinematige vervanging in beginsel alle inkomende, uitgaande en intern roulerende bescheiden van een organisatie zijn betrokken, is daar altijd een zeker bestanddeel bij inbegrepen, bestaande uit voor blijvende bewaring in aanmerking komende documenten. Dit houdt in dat een overheidsorgaan altijd over een machtiging moet beschikken om structurele vervanging te kunnen toepassen. Daarbij komt dat het in het stadium van de postbehandeling lang niet altijd duidelijk is vast te stellen welke documenten zullen gaan behoren tot dossiers welke op grond van een vigerende selectielijst voor blijvende bewaring zijn aan te merken.

Aangezien binnen de systematiek van de Archiefwet 1995 (nog) niet gewaardeerde bescheiden (vooralsnog) als blijvend te bewaren moeten worden beschouwd, is een machtiging dus feitelijk vereist om überhaupt structurele, routinematige vervanging te mogen toepassen.

4. Versoepeling van de overgang van papier naar digitaal

In de door het kabinet Balkenende II vastgestelde nota Informatie op orde. Vindbare en toegankelijke overheidsinformatie (Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 101) is onder Actielijn 4 (Versoepelen overgang van papier naar digitaal) toegezegd dat maatregelen zullen worden voorgesteld voor het vervangen van een papieren origineel door een digitale versie. Deze beleidsregel strekt daartoe, door een kader te creëren waarbinnen een vereenvoudigde (machtigings)procedure mogelijk is. Dit kader laat onverlet dat de zorgdrager zelf verantwoordelijk blijft voor het beheersen van de risico's van vervanging, ook voor die archiefbescheiden waarvoor

geen machtiging wordt afgegeven (de volgens een vastgestelde selectielijst te vernietigen archiefbescheiden).

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door eLaw@Leiden, Centrum voor Recht in de Informatiemaatschappij van de Universiteit Leiden, een onderzoek uitgevoerd naar de juridische risico's van vervanging door digitalisering. Het naar aanleiding daarvan verschenen rapport 'Risico's van substitutie. Inventarisatie van risico's en handreikingen voor reductie van risico's in geval van substitutie bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', biedt een handvat voor het in kaart brengen van mogelijke risico's voor overheidsorganisaties bij het nemen van een besluit tot vervanging van archiefbescheiden. De conclusie in het rapport van eLaw is dat er ingevolge de huidige wet- en regelgeving geen overwegende bezwaren bestaan tegen routinematige, digitale vervanging, voor zover zorgdragers hun eigen informatiehuishouding op orde hebben. Het rapport is voor een reactie aangeboden aan enkele leden van de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak. Deze instanties hebben evenwel aangegeven het niet opportuun te achten om vooruit te lopen op mogelijke uitspraken en bevindingen van rechters.

De beleidsregel heeft betrekking op aanvragen van de overheidsorganen van het rijk, van overheidsorganen als bedoeld in artikel 41 van de Archiefwet 1995, alsmede van die van gedeputeerde staten, voor zover het de vervanging van archiefbescheiden betreft die uiteindelijk naar een rijksarchiefbewaarplaats zullen moeten worden overgebracht. Ten aanzien van de vervanging van archiefbescheiden voor de bewaring waarvan een andere dan een rijksarchiefbewaarplaats is aangewezen, zijn gedeputeerde staten bevoegd een machtiging af te geven. In dit verband wordt opgemerkt dat het LOPAL, het Landelijk Overleg Van Provinciale Archiefinspecteurs, een eigen modelbeleidsregel voor routinematige, digitale vervanging in voorbereiding heeft.

Met onderhavige beleidsregel wordt aangegeven ten aanzien van welke categorieën van archiefbescheiden digitale vervanging niet is toegestaan; daarnaast worden richtlijnen geformuleerd voor die gevallen waarin vervanging wel is toegestaan. Beoogd is om voor de overheidsorganen zo veel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over hetgeen is toegestaan in het kader van de routinematige digitalisering. De richtlijnen hebben betrekking op het digitale product en op het proces van vervanging. Indien uit de aanvraag tot machtiging blijkt dat een overheidsorgaan een voorgenomen digitale vervanging uitvoert volgens de uit deze beleidsregel voort-

vloeiende wijze, zal verlening van de verplichte machtiging in de regel vlot en efficiënt kunnen geschieden. Een en ander zal tot gevolg hebben dat, ten opzichte van de huidige situatie, een aanmerkelijke versoepeling van het formele proces omtrent machtiging kan worden bereikt.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Met onderdeel b van dit artikel wordt aangesloten bij wat in de Nota van Toelichting bij het Archiefbesluit 1995 (Stb. 1995, 671, p. 12) is aangeduid als het in de dynamische fase van het archiefbeheer vervaardigen van 'reproducties en conversies (bijvoorbeeld (...) elektronische kopieën van papieren documenten)'.

Artikel 3

Met het eerste lid van dit artikel wordt invulling gegeven aan het in artikel 6, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 opgenomen criterium van vervanging 'met juiste en volledige weergave van de in de te vervangen archiefbescheiden voorkomende gegevens'. Daarvan zal in ieder geval sprake zijn, indien aan de hand van een ontwerpvervangingsbesluit aannemelijk is dat de zorgdrager bij het routinematige vervangingsproces – dus zowel voor archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen als voor archiefbescheiden die (op termijn) mogen worden vernietigd – toepassing zal geven aan de normen, bedoeld in de onderdelen a en b.

De beschrijving van de procesmatige en technische inrichting van de voorgenomen vervanging is in beginsel vormvrij. De beschrijving kan bijvoorbeeld zijn neergelegd in een 'handboek vervanging', maar ook in één of meer afzonderlijke documenten die betrekking hebben op de vervanging. Dit naar gelang de inrichting van het werkproces met betrekking tot vervanging en de structuur van het informatiebeheer.

Hoewel een machtiging voor onbepaalde tijd wordt verleend, vloeit uit het tweede lid niettemin een beperking voort ten aanzien van de categorieën van archiefbescheiden die binnen de reikwijdte van een machtiging zullen vallen. Het gaat uitsluitend om (1) archiefbescheiden die al zijn gevormd voorafgaand aan het moment van inwerkingtreding van een vervangingsbesluit, en zaken betreffen die nog niet zijn afgedaan en om (2) archiefbescheiden die nog zullen worden gevormd binnen een periode van vijf jaar, gerekend vanaf het moment van inwerkingtreding van dat vervangingsbesluit.

Ad 1. Ondanks de voortschrijdende techniek zijn archieven vooralsnog eenvoudiger te conserveren in papieren vorm dan in digitale vorm. In dat licht is het niet wenselijk om afgesloten, papieren dossiers – die in die hoedanigheid al

naar een archiefbewaarplaats zouden kunnen worden overgebracht – alsnog op grote schaal te vervangen door digitale bestanden. Aan een algemene uitsluiting van digitale vervanging van al gevormde archiefbescheiden zouden voor zorgdragers echter praktische bezwaren kleven. De informatiehuishouding in de dynamische fase van het archiefbeheer zal met naast elkaar bestaande papieren en digitale documenten uit lopende dossiers immers complexer zijn dan die, waarbij sprake is van een integrale digitalisering van archiefbescheiden. Om die reden vallen ook de al gevormde archiefbescheiden die deel uitmaken van een nog niet afgesloten dossier binnen de werkingsfeer van deze beleidsregel. Daarnaast vindt veelal eerst een proefdigitalisering plaats, voordat door de zorgdrager een vervangingsbesluit wordt genomen. De archiefbescheiden die in dat verband en volgens de standaarden zoals beschreven in de aanvraag voor de machtiging worden gedigitaliseerd vallen, uiteraard voor zover zij zaken betreffen die nog niet zijn afgedaan, binnen de werkingsfeer van deze beleidsregel.

Ad 2. De beperking in tijd moet worden bezien tegen de volgende achtergrond. Een machtiging zal binnen het

kader van deze beleidsregel uitsluitend betrekking hebben op vervanging, die wordt toegepast op de wijze die met het vervangingsbesluit wordt vastgelegd, terwijl afschrijvingen en voortschrijdende technologische ontwikkelingen overheidsorganisaties zullen nopen tot periodieke vervanging van benodigde technische apparatuur. Uit het vorenstaande vloeit dus in algemene zin voort dat een nieuwe machtiging nodig zal zijn, indien en voor zover de betrokken organisatie vervanging op een andere wijze wil gaan uitvoeren dan zoals vastgelegd in de gegeven beschrijving van de procesmatige en technische inrichting. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat een zorgdrager ook een nieuwe machtiging zal moeten aanvragen, wil hij ook na de periode van vijf jaar na de inwerkingtreding van een vervangingsbesluit nog digitale vervanging kunnen toepassen.

Artikel 4

Een machtiging die wordt verleend, zal niet zien op archiefbescheiden die daarvoor ingevolge dit artikel niet in aanmerking komen. Zorgdragers aan wie een machtiging is verleend zullen zich er in de dynamische fase van het

archiefbeheer dus steeds van moeten vergewissen dat de categorieën van archiefbescheiden waar artikel 4 betrekking op heeft door hen niet worden vervangen in de zin van artikel 7 van de Archiefwet 1995.

Bij de categorie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, kan worden gedacht aan aspecten als bijzondere materiaal- of schrijfstofkeuze, aan wijze van samenstelling of vervaardiging en aan bepaalde attributen die onderdeel van de bescheiden uitmaken, zoals een officieel zegel.

Bij de categorie, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, kan bij 'symbolische waarde' worden gedacht aan stukken die een functie hebben vervuld bij ceremoniële aangelegenheden, bescheiden met een bijzondere ontstaansgeschiedenis, herkomst of overlevering, en stukken die een rol hebben gespeeld bij belangrijke historische gebeurtenissen. Van 'historische belevingswaarde' kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een condoleanceregister.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H.A. Plasterk.*