



GOED IS GOED GENOEG

Eindrapport review Handreiking Vervanging
Archiefbescheiden

Margreet Windhorst, Raamwerk advies en tekst, in opdracht van Archief 2020

Versie 1.0, juli 2015

Colofon

Project : Goed is goed genoeg
Eindrapport review Handreiking Vervanging Archiefbescheiden

Opdrachtgever Archief 2020

Onderzoek en rapportage: Margreet Windhorst, Raamwerk advies en tekst

Versie: 1.0, juli 2015

Inhoud

Inleiding—4

1 Opzet van de review—6

1.1 Interviews—6

1.2 Keuze van de gesprekspartners—6

2 Bevindingen—8

2.1 Verspreidingskanalen—8

2.2 Gebruik—8

2.3 Compleetheid—9

2.4 Juistheid—12

2.5 Hanteerbaarheid—13

2.6 Toepasbaarheid—15

2.7 Ontwikkelingen die nopen tot actualisatie—16

2.8 Aansluiting op en bekendheid bij beoogde doelgroepen—17

2.9 Toegevoegde waarde en waardering—17

2.10 De meest noodzakelijke/wenselijke verbeteringen—18

3 Conclusies en aanbevelingen—19

3.1 Conclusies—19

3.2 Aanbevelingen—19

Inleiding

Begin 2014 bracht het programma Archief 2020 de Handreiking Vervanging Archiefbescheiden uit. De Handreiking werd opgesteld door een werkgroep van deskundigen. Het instrument is bestemd voor overheden die papieren archiefbescheiden willen vervangen door digitale kopieën die de status krijgen van archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995.

De Handreiking is geen voorschrift, maar een denkwijzer ten behoeve van de afwegingen die gemaakt moeten worden om op een verantwoorde manier te kunnen beslissen over (de inrichting van) vervanging. De beoogde gebruikersgroepen zijn: eindverantwoordelijken voor informatiemanagement (CIO's, directeuren IM), adviseurs op het gebied van DIV en IM, DIV-medewerkers en archivariissen/toezichthouders binnen alle overheidslagen.

Doel review

De Handreiking is nu ruim een jaar beschikbaar. Er is door diverse partijen gebruik van gemaakt in de voorbereiding van vervangingstrajecten. Lezers en gebruikers hebben er via online platforms zoals BREEDnetwerk en Archief 2.0 al de nodige vragen over gesteld en opmerkingen over gemaakt. Daaruit valt af te leiden dat het instrument zeker in een behoefte voorziet, maar ook dat gebruikers wensen hebben voor verbeteringen. Om die wensen preciezer in kaart te brengen, heeft Archief 2020 in de periode april-juni 2015 een review laten uitvoeren onder gebruikers. Op basis van de uitkomsten van de review kan het programmamanagement van Archief 2020 beargumenteerd beslissen of het nodig is om een herziene versie van de Handreiking te maken en zo ja: op welke punten herziening het meest zinvol is.

Leeswijzer rapport

De aanpak van de review komt aan de orde in hoofdstuk 1 van dit rapport. Hoofdstuk 2 bevat de uitkomsten van de gesprekken en de signalen die gebruikers en lezers van de Handreiking via andere kanalen hebben afgegeven. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en aanbevelingen.

1 Opzet van de review

1.1 Interviews

De review focust op gebruikerservaringen. In overleg met de opdrachtgever is gekozen voor **diepte-interviews** als belangrijkste methode om deze ervaringen in kaart te brengen. De opbouw van de gesprekken was zodanig, dat gesprekspartners zowel hun ervaringen met vervanging konden delen als hun ervaringen met en oordeel over de Handreiking als hulpmiddel daarbij. Daartoe was voor de meeste gesprekken het volgende **interviewscript** van toepassing:

- Hoe bent u de Handreiking op het spoor gekomen?
- Hoe ver bent u inmiddels met de (voorbereiding van) vervanging(en) binnen uw organisatie?
- Hoe heeft u de Handreiking daarbij gebruikt?
- Wat is uw oordeel over de compleetheid van de Handreiking?
- Wat is uw oordeel over de juistheid van de Handreiking?
- Wat is uw oordeel over de hanteerbaarheid van de Handreiking?
- Wat is uw oordeel over de toepasbaarheid van de Handreiking?
- Zijn er ontwikkelingen, inzichten of juridische voorschriften die nopen tot actualisatie van de Handreiking?
- Is de Handreiking geschikt voor en bekend bij alle doelgroepen, van management/beslissers tot adviseurs/beleidsmakers tot uitvoerders? Zo nee: voor welke groep niet of minder? Hoe komt dat?
- Heeft de Handreiking toegevoegde waarde voor uw werk?
- Welk rapportcijfer zou u aan de Handreiking geven?
- Wat is uw top 5 van aan te brengen verbeteringen?

Daarnaast zijn de relevante online discussies en **posts** bekeken¹. Voor zover afwijkend van en/of aanvullend op de gesprekken, is ook deze informatie in dit rapport verwerkt.

1.2 Keuze van de gesprekspartners

Om gesprekspartners te werven, zijn oproepen gedaan via de websites en Twitteraccounts van BREEDnetwerk, Archief2020 en het Nationaal Archief. Ook hebben de werkgroepleden hun eigen netwerk ingezet en gericht mensen benaderd voor deelname. Bij de keuze van de gesprekspartners zijn de volgende criteria gehanteerd:

1. de gesprekspartner vertegenwoordigt een organisatie die in 2014 geheel of grotendeels een vervangingstraject heeft doorlopen waarbij de **Handreiking is gebruikt**;
2. de groep geïnterviewden is een goede **mix van commerciële en overheidsgebruikers** en van verschillende typen overheidsorganisaties ;
3. de groep geïnterviewden bestaat voor het grootste deel uit **DIV-medewerkers** (de belangrijkste gebruikersgroep van het instrument), maar bevat ook minstens één **CIO** en één **archivaris**.

¹ <http://www.breednetwerk.nl/group/substitutie> en <https://informatie2020.pleio.nl/discussion/owner/27889992>

Het eerste criterium leverde wat problemen op. Veel van de mensen die zich meldden waren al voor 2014 bezig met vervanging en hadden de Handreiking pas in de eindfase of in de onderhoudsfase kunnen gebruiken. Het bleek dan ook niet doenlijk om criterium 1 strak te hanteren. In overleg met de opdrachtgever is er daarom voor gekozen ook in gesprek te gaan met mensen die al voor 2014 met vervanging te maken hebben gehad. Wel stelden we als eis dat de Handreiking bekend moest zijn, zodat de geïnterviewden vanuit hun ervaringen konden reflecteren op het instrument.

De meeste gesprekspartners die zich aanmeldden of die door werkgroepleden werden aangedragen, waren afkomstig van decentrale overheden en uit het bedrijfsleven. Gesprekspartners uit de rijksoverheid waren schaarser. Dat is deels ondervangen doordat de Handreiking aan de orde is gekomen in een overleg met de CIO-adviseurs bij de rijksoverheid; deels doordat diverse commerciële gesprekspartners ruime ervaring hadden met vervanging bij rijksorganen.

Wat betreft het derde criterium bleek het niet mogelijk een CIO te vinden om over dit onderwerp te praten. Dat was al een vooruitwijzing naar een van de uitkomsten van het onderzoek, namelijk dat vervanging een onderwerp is en blijft voor specialisten. Voor managers en beslissers is vervanging een van de vele aspecten van digitaal werken. Zij houden zich daar alleen in zeer algemene zin mee bezig. Om het wegvallen van de input vanuit deze optiek te compenseren, is het onderwerp vervanging en het gebruik van de Handreiking aan de orde gesteld in het hierboven al genoemde overleg met de CIO-adviseurs bij de rijksoverheid.

In totaal zijn 20 gesprekken gevoerd, waarbij 33 personen betrokken waren.

2 Bevindingen

Het algemene beeld dat uit de review naar voren komt, is dubbel. Het instrument oogst alom veel waardering vanwege de inhoudelijke kwaliteit, de heldere structuur en de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de schrijfstijl. Over de toepasbaarheid zijn de gesprekspartners verdeeld. Met name de gesprekspartners die werkzaam zijn in de DIV laten zich kritisch uit. Opvallend is dat de commerciële adviseurs die aan het woord kwamen tot de scherpste criticasters behoren.

2.1 Verspreidingskanalen

Op de vraag hoe men op het spoor van de Handreiking gekomen is, wordt **BREEDnetwerk** het meeste genoemd. De site en nieuwsbrieven van Archief 2020 zijn goed bekend en worden door veel geïnterviewden actief gevolgd om er nieuwe vakinhoudelijke kennis en informatie vandaan te halen. Sommige geïnterviewden geven signalen af dat het instrument bij collega's nog onvoldoende bekend is. Zij benadrukken dat dat niet zozeer een kwestie is van onvoldoende communicatie vanuit Archief 2020, maar meer een kwestie van een attitude- en cultuurprobleem. bij een deel van de beroepsgroep dat zich onvoldoende inspant om bij te blijven.

“Veel mensen werken op een eiland en vinden liever hun eigen wiel uit.”
Jack Schuemie, Regio Gooi en Vechtstreek

Inspecteurs en/of provinciearchivarissen kunnen bij de verspreiding en bekendmaking van nieuwe instrumenten een goede rol spelen door deze actief te ‘pluggen’ en voorlichting te geven over het gebruik ervan. Dat gebeurt al op sommige plaatsen, maar niet overal.

2.2 Gebruik

De Handreiking is voor de meeste gesprekspartners vooral van belang geweest als ‘**naslagwerk**’. Dat is niet wat iedereen er van had verwacht en gehoopt. Er blijken veel verschillende verwachtingen te kleven aan de term ‘handreiking’. Veel gesprekspartners, met name die uit de DIV, hadden gerekend op een kort, handzaam, praktisch instrument, een soort format voor een handboek vervanging met daaraan gekoppeld allerlei nuttige achtergrondinformatie. Opvallend is, dat verschillende mensen de Handreiking als **model-Handboek** hebben opgevat. Ook dat heeft vermoedelijk met de naamgeving te maken. De termen ‘handreiking’ en ‘handboek’ lijken teveel op elkaar en gaan makkelijk door elkaar lopen. In meerdere gevallen reppen gesprekspartners van aanpassing van de structuur van hun handboeken aan de structuur van de Handreiking. In deze gevallen is men ook huiverig voor wijzigingen in de Handreiking, omdat men in de veronderstelling leeft dat dan ook de handboeken moeten worden aangepast. Slechts een enkeling heeft de Handreiking echt gebruikt als **denkwijzer**, om het voorbereidingsproces stap voor stap te doorlopen aan de hand van de vragen die de Handreiking stelt en de argumentatie en informatie die het instrument aanreikt.

“Wij volgen de stappen uit de Handreiking en werken alle vragen en afwegingen af. Dat werkt prima. De Handreiking is als het ware onze bijbel in dit proces.”
Eddy Machiela, Centraal Justitieel Incassobureau

De praktijk is in veruit de meeste gevallen toch zo, dat men gaat ‘shoppen’ bij andere overheidsorganisaties dan wel (in het geval van externe adviseurs) voortborduurde op een format dat men zelf heeft opgesteld en beproefd.

De Handreiking is ook toegepast als **toetsingskader**. Dat geldt niet alleen voor het gebruik door archiefinspecteurs, maar ook voor externe en interne adviseurs die met een bestaand format werkten voor het handboek en in gevallen waarin de Handreiking pas beschikbaar kwam toen het handboek al (bijna) klaar was. Daarbij heeft het misverstand dat de Handreiking een model-handboek is in verschillende gevallen tot structuuraanpassingen geleid die wellicht helemaal niet noodzakelijk waren.

2.3 Compleetheid

De Handreiking wordt door veel mensen als **overcompleet** gekwalificeerd. Ook hier speelt de verwachting die de term 'handreiking' wekt duidelijk een rol. Voor een naslagwerk is het een pre als alles wat er te weten valt er tot in detail in staat, maar wie op een praktische handreiking had gehoopt, ervaart de veelheid aan informatie als overdaad en wordt er eerder door ontmoedigd dan geholpen.

“DIV-afdelingen die hier mee te maken krijgen worden ontmoedigd en afgeschrikt omdat het instrument de indruk wekt dat het vervangingsproces en de voorbereiding daarvan erg ingewikkeld zijn, terwijl het dat in verreweg de meeste gevallen niet is of hoeft te zijn.”

Denny Schouten, Becis

Niet alle gesprekspartners vinden de (over)compleetheid echter een nadeel:

“Het is goed dat de Handreiking zo veelomvattend is, want je weet van tevoren nooit precies wat je tegenkomt in een vervangingsproces. Ook bij routinematige vervanging heb je soms te maken met archiefbescheiden waarmee om een of andere reden extra kritisch en zorgvuldig moet worden omgesprongen.”

Peter van Engelen, VisieDoc

Hoewel de meeste geïnterviewden vinden dat de Handreiking (meer dan) genoeg informatie bevat, zijn er ook mensen die nog dingen missen of vinden dat er zaken onderbelicht zijn. Rijp en groen zijn dat:

- de hamvraag 'aan welke **kwaliteitseisen en randvoorwaarden** moeten proces en reproducties voldoen' wordt niet duidelijk beantwoord.
- de Handreiking besteedt weinig aandacht aan de **context** waarin tot vervanging wordt overgegaan. Vervanging staat nooit op zichzelf en is geen doel op zich. Het staat altijd ten dienste van digitaal werken en moet altijd plaatsvinden in een situatie waarin duurzaam beheer is gegarandeerd. Vervanging moet ook niet alleen maar instrumenteel worden benaderd, maar ook strategisch: het overgaan tot vervanging is een mooi moment om de transitie naar digitaal werken te markeren en mensen bewust te maken van de veranderingen die dat met zich meebrengt. Dat kan vervanging meerwaarde geven, ook voor de positionering van DIV en IM in een organisatie.
- in aansluiting op het vorige: het is een gemis dat de Handreiking geen duidelijke uitspraken doet over de harde **randvoorwaarden** die vervuld moeten zijn voordat een organisatie verantwoord kan vervangen: een robuuste en toereikende configuratie, adequate voorzieningen en procedures voor **back up, recovery** en **duurzaam beheer**. In dat verband wijzen verschillende geïnterviewden op het nut van een RODIN-check voorafgaand aan

vervanging. Anderen vinden dat echter een te zwaar instrument in relatie tot de beperkte scope van vervanging.

“De Handreiking besteedt te weinig aandacht aan de eisen die je voorafgaand aan vervanging en digitaal werken moet stellen aan je technische infrastructuur. In Slochteren ontdekten we daardoor pas laat in het voorbereidingsproces dat het DMS en andere ondersteunende systemen nog niet goed genoeg zijn ingericht met het oog op duurzaam beheer. Als de Handreiking meer houvast geeft t.a.v. de randvoorwaarden die vervuld moeten zijn voordat je überhaupt aan vervanging kunt gaan werken, staat DIV/IM ook steviger in discussies met ICT.”

Harry Jager, gemeente Slochteren

“Als je digitale beheeromgeving er klaar voor is, is het inregelen van vervanging bijna een formaliteit.”

Ria Maarssen en Patricia Schalken, gemeente Lisse

- er is te weinig aandacht voor de **positionering** en de **bevoegdheden** van **DIV**. De integriteit van digitale documenten is niet voldoende geborgd door het hanteren van het pdf/a formaat. Met Adobe Acrobat Professional kun je met een druk op de knop PDF/A weer verwijderen en/of toevoegen. De Handreiking focust op schijnzekerheden. Om te voorkomen dat mensen gaan knoeien in een PDF/A document, is het raadzaam de licentiehouders van Adobe Acrobat Professional strikt te beperken tot de DIV. DIV moet ook een rol krijgen in de aanbesteding van scanapparatuur en multifunctionals.
- **risicomanagement** wordt in de Handreiking aangemerkt als een van de dragende pijlers voor het vervangingsproces, maar krijgt nauwelijks uitwerking. Met name de commerciële adviseurs die in de review aan het woord kwamen, merken op dat de Handreiking eerder aanzet tot risicomijding dan tot risicomanagement.

“We zijn strenger t.a.v. digitaal dan we ooit zijn geweest over papier en benaderen digitale informatie nog veel te veel vanuit het papieren paradigma. Bij het realiseren van digitaal werken zouden we veel meer vanuit mogelijkheden moeten opereren. In plaats daarvan is DIV/IM geneigd om alles te benaderen vanuit de optiek van beperkingen en risico's. De Handreiking weerspiegelt dat. Die benadering levert weinig op. Algemeen nut – impact – risico's: dat is de driehoek waarbinnen afwegingen over digitaal werken en digitale informatie gemaakt zouden moeten worden. In de praktijk ligt het accent vooral op de risico's helaas.”

Hein Hardholt, provincie Drenthe, en Tjerk van Dijk, ProVer

- veel mensen, ook op BREEDnetwerk², missen een concrete lijst met **generieke uitzonderingen**. Wat mag echt niet worden vervangen en op grond waarvan? Vrij algemeen wordt aangenomen dat brondocumenten van de burgerlijke stand niet vervangen mogen worden, maar ook hierover is discussie. Bankgaranties, bescheiden rond de toekenning van ESF-subsidies en verklaringen omtrent gedrag worden regelmatig als uitzonderingen genoemd.³

² <http://www.breednetwerk.nl/forum/topics/vervanging-van-o-a-brondocumenten>; <http://www.breednetwerk.nl/group/substitutief/forum/topics/uitzonderingen-vervangen>

³ Van Waterschap Brabantse Delta is een voorlopige, beargumenteerde lijst met uitzonderingen beschikbaar.

- daar waar vervanging van te bewaren bescheiden aan de orde is, is een vastgestelde **selectielijst** een harde randvoorwaarde. Dat aspect ontbreekt.
- de Handreiking maakt **rol van de archivaris/archiefinspecteur** heel ruim. Inkadering is wenselijk, want er is nu weinig eenduidigheid in de wijze van toetsing van concept-handboeken door de archiefwettelijke toezichthouder. Ook ontbreken verwijzingen naar het Strategisch Informatieoverleg, terwijl dat bij uitstek het gremium is om het op het juiste niveau over de randvoorwaarden voor en de eisen aan vervanging te hebben.

“De rol van de archivaris mag meer ingekaderd worden, want dat schiet alle kanten op. Per archiefverordening is de rol van de archivaris ook heel verschillend ingevuld. Er zijn nog veel archieven die erg papiergericht zijn en afhoudend als het gaat om digitalisering. Zij stellen geen duidelijke eisen en zijn niet altijd bereid en in staat om mee te denken.”
Joost Brinks en Henriëtte van der Stappen, Doxis

Meerdere mensen hebben gewezen op de macht die de archivaris/archiefinspecteur heeft in dit proces. Ze kunnen steeds met nieuwe eisen komen en een besluit lang tegenhouden en sommigen doen dat ook. Door het gebrek aan eenduidigheid in de wijze van toetsing van handboeken en vervangingsprocessen, maken archivariissen hun beroepsgroep ongelooftwaardig.

“Veel archivariissen hebben onvoldoende kennis van digitale archivering en vervanging. Bovendien lopen de standpunten over de do’s en don’ts enorm uiteen. Dat ondergraaft hun gezag. Het zou goed zijn als de branche op dit punt eensgezinder zou opereren.”
Henk Sligman, Stadsarchief en Athenaeumbibliotheek Deventer

“Een inspecteur kan een overheidsorganisatie in dit proces als het ware gijzelen omdat er geen tweede instantie is waar je terecht kunt als je er met de inspecteur niet uit komt.”
Theo van der Zanden, Van Lee & Van Everdingen

Het Utrechts Archief daarentegen heeft binnen de organisatie expliciet gesproken over de wijze van beoordeling van formele adviesaanvragen over vervanging en daarover een standpuntbepaling op schrift gezet aan de hand waarvan de toezichthouders te werk gaan.

- de Handreiking besteedt geen aandacht aan de wenselijkheid en de mogelijkheden om het **ontstaan van papieren documenten** binnen overheidsorganisaties te voorkomen en te ontmoedigen, terwijl dat wenselijker is dan vervangen.

“Het (wederrechtelijk!) vervangen van documenten die digitaal zijn ontstaan door papieren kopieën is aan de orde van de dag en daar moeten we van af. Als overheden bereid en in staat zijn om bijvoorbeeld af te stappen van de natte handtekening onder bepaalde documenten, kunnen ze de papierstroom die ze met veel moeite vervangen zelf al veel kleiner maken.”
Hans Waalwijk, Universiteit van Amsterdam⁴

⁴ Hans Waalwijk verwees daarbij naar het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten in verband met het gebruik van elektronische processtukken (digitale processtukken Strafvordering), TK 2014/2015, 340902, nrs. 2 en 3. Dit wetsvoorstel legt expliciet vast dat elektronische handtekeningen acceptabel zijn mits deze voldoen aan bij amvb nader te stellen eisen en dat schriftelijke verzoeken langs elektronische weg kunnen worden overgedragen met behulp van een bij

- de Handreiking zet niet aan tot denken over de manier waarop de **digitale reproducties** moet worden opgeslagen.

“Het komt voor dat overheidsorganisaties scans los opslaan in plaats van ze direct te koppelen aan zaken of andere structuren en de illusie hebben dat ze achteraf dossiers kunnen samenstellen uit het gescande materiaal.”

Jack Karelse, gemeente Borsele

- praktische informatie over de plaatsing van een **besluit in de Staatscourant** ontbreekt. Omdat dat een handeling is die DIV-afdelingen nooit hoeven te verrichten, kost het best wat moeite om erachter te komen hoe dat moet.
- houvast ontbreekt ten aanzien van de omgang met **vertrouwelijke post**. Hoe doe je dat als de regel is: alles wat binnenkomt scannen?
- het gebruik van **multifunctionals** en zelfs opnamen met tablets of mobiele telefoons (denk aan de keukentafelgesprekken in het kader van de Wmo!) is realiteit en speelt, of we het nu willen of niet, een rol bij vervanging. Op dat punt geeft de Handreiking weinig houvast.
- er wordt geen aandacht besteed aan de keuze van een **invoeringsstrategie**. Afhankelijk van de reikwijdte van het vervangingsbesluit en de omvang en complexiteit van de organisatie, kan een andere invoeringsstrategie nodig zijn: gefaseerd, per proces, per afdeling et cetera. Ook is er behoefte aan houvast om te bepalen hoe je de knip maakt tussen het digitale en papieren archiefblok.
- de **onderhoudsfase** van het handboek roept nog veel vragen op, ook in relatie tot het besluit. Hoe ga je om met een handboek dat per definitie een dynamisch document is maar wel onderdeel vormt van een formeel besluit?
- de Handreiking geeft geen antwoord op de vraag of en zo ja hoe het mogelijk is om een vervangingsbesluit **met terugwerkende kracht** te nemen in het geval van digitalisering van archiefbescheiden die niet van meet af aan als vervanging is bedoeld geweest.

2.4 Juistheid

De gesprekspartners signaleren **weinig onjuistheden**. De meeste input die deze vraag opleverde, heeft betrekking op details en zijn eerder redactioneel dan inhoudelijk van aard. Deze zijn opgenomen in de geannoteerde versie van de Handreiking. De belangrijkste opmerkingen luiden als volgt:

algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening.

- Van de interpretatie dat er sprake is van vervanging zodra dat het *vervangingsbesluit* genomen is (zie p. 17 en p. 60) wordt de juistheid door sommigen betwist. Er is behoefte aan onderbouwing van deze interpretatie. Bovendien vindt men dat dit aspect wat weggestopt is in de Handreiking.

“Pas helemaal op het einde gaat de Handreiking nader in op de juridische status van de papieren documenten nadat het vervangingsbesluit van kracht is. Dat is een fundamenteel gegeven dat veel prominenter en veel meer vooraan in de Handreiking aan de orde zou moeten komen en dat wellicht ook een ander licht werpt op sommige passages over de omgang met de papieren documenten die vervangen worden/zijn.”

Menno Schneiders, provincie Groningen

- De term **‘archiefrecht’** komt veel voor in de tekst. Archiefrecht is breed begrip dat betrekking heeft op alle wetgeving die bepalingen bevat over archieven en archiefbescheiden. In vrijwel de hele Handreiking gaat het daar waar de term ‘archiefrecht’ wordt gebezigd echter uitsluitend om de Archiefwet c.a.
- De term **‘overheden’** dient te worden vervangen door ‘overheidsorganen’. Dat is de het begrip dat de juiste juridische implicaties en connotaties heeft (AW, Awb, WOB).
- Gebruik van het woord **‘origineel’** is feitelijk onjuist omdat de vervangende reproducties de status van originele archiefbescheiden krijgen. Het is preciezer om te spreken in termen van: ‘het te vervangen archiefstuk’ en ‘het vervangende archiefstuk’.
- De **rol van de interne toezichthouder** wordt groter gemaakt dan de wet- en regelgeving rechtvaardigt. Het is primair de overheidsorganisatie zelf die verantwoordelijk is. De DIV-adviseurs daar moeten de kar trekken. De Handreiking zet hen niet goed in positie, door telkens maar te benadrukken dat ze er verstandig aan doen alles door de toezichthouder te laten beoordelen. Soms (paragraaf 4.3) wordt de toezichthouder bijna op de stoel van de opdrachtgever gezet.

2.5 Hanteerbaarheid

Naar aanleiding van deze vraag werd gesproken over de structuur van de handreiking, over het gemak waarmee gebruikers hun weg konden vinden in en konden zoeken door de ruim 80 pagina’s die het instrument telt en over de duidelijkheid van de tekst. Het algemene oordeel op dit punt was **positief**, vooral als mensen het instrument als **naslagwerk** zien en gebruiken. Als praktisch hulpmiddel wordt de Handreiking door de omvang en de mate van detaillering veel minder hanteerbaar gevonden.

- Een handreiking die **toegespitst** is op **routinematige vervanging** en daardoor korter en eenvoudiger van opzet is, zou beter in de behoefte van overheidsorganisaties voorzien.

“Het inrichten van backlogscanning en routinematige vervanging zijn echt verschillende dingen. Backlogscanning is vooral gericht op de kwaliteit van de scan als product. Bij routinematige vervanging gaat het vooral om de kwaliteit van het proces. Beide lopen op onderdelen in de Handreiking te veel door elkaar heen.

Wilma Koolen, Regionaal Archief Nijmegen

- Er wordt veel gesproken over **'de zorgdrager'** zonder dat wordt gespecificeerd wie/wat nu precies wordt bedoeld. Veel van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de zorgdrager zijn gemandateerd of kunnen dat zijn. Daar waar de zorgdrager echt MOET acteren en er geen mandatering mogelijk is (i.c.: bij de vaststelling van het besluit) moet dat ook glashelder zijn.
- Vervanging draait voor een belangrijk deel om de kwaliteit van de scans, maar op het punt van de **kwaliteitseisen** die daarvoor gelden, blijft de Handreiking vaag. De suggestie dat je met Metamorfose Light geen enkel risico loopt, krijgt daardoor al snel de lading dat je daar dus voor moet kiezen, terwijl dat in de meeste gevallen volstrekt niet nodig is en zorgdragers op hoge kosten jaagt. De vaagheid van de Handreiking op dit punt geeft archivariissen/toezichthouders de kans om eisen te stellen die vanuit de **business** gezien onzinnig zijn en vanuit erfgoedoptiek ook altijd even goed verdedigd kunnen worden.
- Het verschil tussen een **audit en toetsing** door de toezichthouder is niet duidelijk benoemd. Hetzelfde geldt voor de verantwoordelijkheden ten aanzien van het inzetten van deze acties en de frequentie daarvan in de fase van beheer en onderhoud van het vervangingsproces.
- Het is onduidelijk op **welk niveau** de vervangen bescheiden beschreven moeten worden in de Verklaring van vervanging.
- Er is sprake van een woud van hulpmiddelen, handreikingen en voorschriften dat steeds dichter wordt. Informatieveiligheid, TMLO, vervanging, waardering&selectie: voor ieder aspect wordt een nieuw instrument ontwikkeld. Die instrumenten zijn onderling niet altijd consistent en compatibel. Er is meer behoefte aan een samenhangend geheel, aan een **integraal kwaliteitssysteem** dus, dan aan een nieuwe versie van welke handreiking dan ook.

“Gevaar is dat DIV'ers door de bomen het bos niet meer zien. Daarom is de samenhang tussen die instrumenten van groot belang. En de omvang van dat hele pakket kan een probleem worden. Archief 2020 zou het 'stelsel van handreikingen' als geheel moeten bezien en kijken hoe dat hanteerbaar kan blijven/worden.”

Robin Lassche, Regionaal Archief Dordrecht

“In de gemeente Utrecht geeft het kwaliteitssysteem de kaders waaraan het informatiebeheer moet voldoen. Vervanging is daar integraal in meegenomen. Er worden geen aparte handboeken vervanging gemaakt. Het kwaliteitssysteem is een dynamisch geheel dat actief wordt beheerd en waarin voortdurend nieuwe regels en instrumenten worden opgenomen. Onlangs is een nieuwe versie vastgesteld, waarin TMLO is opgenomen.”

Kaj van Vliet, Het Utrechts Archief

- De verschijningsvorm van de Handreiking (**statische pdf**) is niet erg gebruiksvriendelijk. Er is de Handreiking zelf, het model handboek en het stappenplan. Dat veroorzaakt ruis. Op basis van welk van deze documenten ga je aan de slag met de voorbereiding van vervanging? Er is behoefte aan een **beslisboom** à la de Belastingdienst, van waaruit je kunt doorklikken naar de per deelbeslissing relevante inhoud van de Handreiking.

- Sommige **afbeeldingen** in de Handreiking zijn van een zo **slechte kwaliteit** dat ze onbruikbaar zijn. Dat is niet alleen onhandig, maar komt ook ridicul over in een instrument dat draait om (beeld)kwaliteit van scans. De Handreiking moet zelf het goede voorbeeld geven.

2.6 Toepasbaarheid

Ook het oordeel over de toepasbaarheid is wisselend, maar de algemene teneur is hier iets negatiever dan op veel andere punten. Rode draad in de commentaren is dat er teveel vanuit erfgoedperspectief is gedacht en **te weinig vanuit de bedrijfsvoering**.

- de Handreiking gaat ervan uit dat vervanging altijd **maatwerk** is, dat per organisatieonderdeel/werkproces/zaaktype wordt beslist en afgewogen. Dat is misschien waar voor retrospectieve vervanging, maar staat ver af van de realiteit van routinematige vervanging. Veruit de meeste organisaties die in de interviews ter sprake kwamen, werken aan/met generieke vervangingsbesluiten ten behoeve van routinematige vervanging.

“In Zwolle, maar ook bij de meeste andere overheden die gaan vervangen in het kader van digitaal werken, is er sprake van generieke vervangingsbesluiten die gefaseerd per proces of cluster processen worden ingevoerd. Dat betekent dat risico’s en risico-afwegingen dan pas worden gemaakt. In die zin sluit de Handreiking absoluut niet aan op de praktijk.”

Maria Willems, gemeente Zwolle

- de Handreiking legt **de lat te hoog** voor veel (met name kleinere) overheidsorganisaties en schiet daardoor z’n doel voorbij. Daar waar de kennis en capaciteit van de DIV beperkt is en de hoeveelheid te vervangen archiefbescheiden klein is, is het niet reëel om het vervangingsproces zo in te richten als de Handreiking beschrijft. VNG/AIDO loopt tegen hetzelfde aan bij het maken van het kwaliteitssysteem voor gemeenten en zoekt naar manieren om organisaties van verschillende schaalgrootte en uiteenlopende niveaus van capaciteit en deskundigheid een passende oplossing te bieden. Afstemming zoeken op dit punt is raadzaam.

“De Handreiking zit teveel op het ‘niveau Amsterdam’, waar grootschalig wordt vervangen. Daar is het verstandig en uitvoerbaar om bijvoorbeeld scanners 2x per dag te calibreren/te controleren. Maar voor het gros van de overheidsorganisaties is dat veel te hoog gegrepen.”

Peter Leechburch Auwers, VHIC

- het gezichtspunt van de **gebruiker** is in de Handreiking onderbelicht.

“Vervanging en digitaal werken moeten de ambtenaar helpen in zijn dagelijks werk. Dat aspect moet je steeds meenemen in je afwegingen maar de Handreiking doet dat niet of nauwelijks.”

Saskia Nijssen, Waterschap Vechtstromen

“Neem nou de eis dat bij bouwdoosiers ook de achterkanten van bouwtekeningen gescand moet worden omdat daar het stempeltje van de welstandscommissie op staat. Gevolg is dat in Nederland tienduizenden keren A0 formaat bladen worden gescand alleen maar om

een uniform stempeltje vast te leggen van een vergunning die al lang verleend is. Duizenden keren dezelfde scans die niets toevoegen maar wel systemen belasten en erg veel geld kosten. Ik vind dat onverdedigbaar.”

Nynke Schenk, RUD Utrecht, en Leon van Oosterom, Elveo

- de Handreiking wekt de indruk dat het bedenken en beschrijven van de inrichting van het vervangingsproces een papieren exercitie is: je maakt een handboek, dat test je en laat je toetsen en pas na de formele besluitvorming start de uitvoering. In de praktijk is het precies andersom. Het Handboek is een systematische vastlegging van de bestaande praktijk. Het opstellen van het Handboek helpt je om in kaart te brengen wat nog niet (goed) geregeld is en maakt het mogelijk om de praktijk te toetsen en te verbeteren. Het heeft geen zin om te zeggen dat je niet mag scannen met multifunctionals, want in een doorsnee werkproces gebeurt dat gewoon. De **business** heeft er behoefte aan te weten hoe je kunt voorkomen dat daarmee dingen helemaal mis lopen.

“Je gaat de business niet veranderen, als DIV en als toezichthouder moet je zelf meebewegen met de business en van vorm veranderen. We moeten Barbapapa’s worden!”
Jan-Willem de Reus, DCMR

- de Handreiking gaat uit van nauwe betrokkenheid van **proceseigenaren** bij de inrichting van het vervangingsproces en de keuzes die daaraan vooraf gaan. Dat staat ver af van de praktijk. Managers en bestuurders zijn niet geïnteresseerd in de (uitvoerings)details. Zij laten dit geheel over aan de professionals. Die moeten daarbij wel in de huid van de proceseigenaren kruipen en deze op de goede momenten de juiste vragen stellen.
- de **relatie tussen besluit, toelichting bij het besluit en het handboek** is problematisch. Hoofdstuk 7 van de Handreiking blijft hier vaag over, terwijl het Model vervangingsbesluit in bijlage 8 vermeldt dat het er in de praktijk op zal uitdraaien dat het Handboek als bijlage bij het besluit wordt opgenomen. Organisaties die dat doen, worstelen met het gegeven dat het handboek veranderlijk is, terwijl het niet uitvoerbaar en onwenselijk is om bij elke wijziging van het handboek een nieuw besluit te nemen. Onduidelijk blijft wat verstaan moet worden onder ‘majeure wijzigingen’ die opnieuw consultatie van de archivaris en een wijziging van het vervangingsbesluit vergen.
- de Handreiking kan gemakkelijk leiden tot een **omvangrijk, onderhoudsgevoelig handboek**. Dat is onwenselijk. Het is mogelijk en raadzaam veel van de procedures op te nemen in het algemene Kwaliteitshandboek DIV en in plaats van een Handboek Vervanging een korte, feitelijke beschrijving te geven van de manier waarop het proces is ingericht en de eisen die aan proces, hardware, software en kwaliteit worden gesteld.

2.7 Ontwikkelingen die nopen tot actualisatie

Als belangrijkste ontwikkeling die van invloed moet zijn op de beslissing om de Handreiking al dan niet (ingrijpend) te herzien, noemen de geïnterviewden de toenemende ervaring met vervanging. ‘**Sluit aan bij de praktijk**’, is de boodschap van de gebruikers. Met het oog daarop benadrukken de gesprekspartners vrijwel zonder uitzondering dat er niet teveel geld en tijd gestoken moet worden in een nieuwe versie van de Handreiking. Je kunt twisten over de (over)completeheid en de

toepasbaarheid van het instrument als praktisch hulpmiddel, maar inhoudelijk is de kwaliteit goed en als naslagwerk functioneert het prima.

- de ervaring van veel gesprekspartners, met name zij die al jaren ervaring hebben met vervanging en daarmee dus al gestart zijn voordat de Handreiking er was, leert dat vervanging **nauwelijks problemen** oplevert. Vanuit die constatering is er wellicht reden om de Handreiking kritisch te bekijken op overbodige of overdreven inhoud, maar niet om heel veel te veranderen en zeker niet om van alles en nog wat toe te voegen.

“We vervangen nu al jaren en dat verloopt zonder problemen. Het volume van het papier neemt snel af. Daarom zou ik niet te veel meer willen doen aan de Handreiking. Goed is goed genoeg.”

Nico Gietema, CIO-adviseur ministerie van BZK

- de hoeveelheid te vervangen papieren bescheiden neemt sterk af. Vervanging is in die zin een proces dat **steeds minder belangrijk** wordt. Organisaties kunnen zelf sturen op de afname van de papieren documentenstroom. Zo beschouwd is er niet zozeer reden om de Handreiking ingrijpend te actualiseren of te verbeteren, maar juist om de inspanningen daarvoor tot een minimum te beperken.
- Nu er bij steeds meer overheden gewerkt wordt aan het **kwaliteitssysteem** zoals bedoeld in artikel 16 van de Archiefregeling, is het zaak te zorgen dat de Handreiking Vervanging goed aansluit op of zelfs geïntegreerd wordt in dit systeem. Zie ook paragraaf 2.5.

2.8 Aansluiting op en bekendheid bij beoogde doelgroepen

Op geen enkele andere vraag was de respons zo eenduidig als op deze. De Handreiking is vooral bekend bij en **nuttig voor de adviseurs** die het vervangingsbesluit voorbereiden en het vervangingsproces inrichten. Voor managers en bestuurders is het instrument niet geschikt. Dat geeft ook niet, want die moeten kunnen afgaan op de deskundigheid van hun adviseurs, die aan de hand van de Handreiking met hen het gesprek moeten aangaan over nut en noodzaak van vervanging, de risico's die het met zich mee brengt en de geëigende manieren om die te ondervangen.

Ook voor uitvoerenden zoals scanoperators is de Handreiking niet geschikt. Voor hen moeten, op maat van hun takenpakket, werkinstructies worden gemaakt die passen bij de inrichting van het vervangingsproces.

In handen van archivariissen is de Handreiking soms een instrument dat averechts werkt: niet als hulpmiddel maar als hinderpaal. De Handreiking stipt zoveel aspecten aan, en op al die aspecten kan een toezichthouder dwars gaan liggen, temeer omdat er zoveel interpretatieruimte gelaten wordt. Zie ook paragraaf 2.3.

2.9 Toegevoegde waarde en waardering

De rapportcijfers die de Handreiking kreeg, weerspiegelen het **dubbele beeld** dat de Handreiking enerzijds als naslagwerk goed voldoet en anderzijds als praktisch instrument tekort schiet.

Verschillende criticasters gaven twee cijfers: voor toepasbaarheid dikke onvoldoendes en voor inhoudelijke kwaliteit en tekstkwaliteit meer dan ruime voldoende. De meeste gesprekspartners zijn echter zonder terughoudendheid positief en waarderen de Handreiking met een 7 of een 8. Gemiddeld scoort het instrument een **7,1**.

De toegevoegde waarde van het instrument neemt wel echter zienderogen af, constateren velen:

“Overall waar een vervangingsbesluit genomen is en een handboek is gemaakt, verliest de Handreiking snel aan waarde. Als naslagwerk blijft het best een handig instrument, maar het zijn nu vooral onze eigen ervaringen die van belang zijn om het proces te verbeteren.”
Hans Niezink, gemeenten Ommen en Hardenberg

2.10 De meest noodzakelijke/wenselijke verbeteringen

De vraag naar de meest noodzakelijke en wenselijke verbeteringen levert een aantal duidelijke **verbeterpunten** op. De meestgenoemde punten zijn, in volgorde van belangrijkheid zoals gebleken uit de interviews:

- Besteed meer aandacht aan de context waarbinnen vervanging plaatsvindt en de randvoorwaarden die vervuld moeten zijn voordat vervanging een optie is.
- Reduceer de omvang van het instrument en focus dan op routinematige vervanging.⁵
- Breng overzicht en samenhang in het woud van hulpmiddelen en instrumenten voor de inrichting van het informatiebeheer; benader de Handreiking als onderdeel van een integraal kwaliteitszorginstrumentarium.
- Kader de toetsende rol van de archivaris in door duidelijk te maken wanneer en waarop deze moet toetsen en wat de meetlat is die daarbij gebruikt wordt.
- Neem aansluiting bij de bedrijfsvoering nadrukkelijk als uitgangspunt.
- Geef meer houvast voor het hanteren van het uitgangspunt van risicomanagement en werk ook consequent vanuit dat vertrekpunt in plaats vanuit risicomijding.
- Wees helder over de generieke uitzonderingen die op basis van wet- en regelgeving gemaakt moeten worden.
- Wees helder en reëel over de eisen die gesteld moeten worden aan beeldkwaliteit.

⁵ Als goede voorbeelden van instrumenten die geschikter zijn als praktische handreiking voor routinematige vervanging worden genoemd:

- Handboek digitalisering van documenten van de Vlaamse archiefkoepel FARO (2011), dat onderscheid maakt in 4 kwaliteitsniveau's. Niveau 2 heeft betrekking op routinematige vervanging. Zie <http://www.faronet.be/e-documenten/handboek-digitaliseren-van-documenten-technische-aspecten-en-kwaliteitseisen>
- Werkboekje voor de Summerschools over de Handreiking, die Archief 2020 in 2014 organiseerde
- Interne leidraad van het ministerie van V&J
- Idem gemeente Nijmegen
- Idem gemeente Tilburg

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Prima naslagwerk

De Handreiking Vervanging Archiefbescheiden is **inhoudelijk een goed instrument**: compleet en correct. Als naslagwerk is het goed toepasbaar en hanteerbaar en voorziet het in een behoefte. Als zodanig levert het instrument een bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van Archief 2020 met betrekking tot digitale duurzaamheid en kwaliteitszorg en bestelversterking. “Goed is goed genoeg”, is dan ook de boodschap die de gebruikers Archief 2020 in de review meegeven. Met enkele wijzigingen aan de hand van de in paragraaf 2.10 gesignaleerde punten kan het instrument nog verder worden verbeterd. Een grote herziening lijkt echter niet nodig.

Geen praktisch handvat

Als praktisch handvat schiet de Handreiking tekort, zeker voor kleine overheidsorganisaties met beperkte capaciteit en deskundigheid op het gebied van digitalisering en digitale archivering. Als zodanig is de bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van Archief 2020 met betrekking tot digitale duurzaamheid en kwaliteitszorg en bestelversterking niet optimaal.

Er is behoefte aan een compact hulpmiddel dat toegespitst is op routinematige vervanging en dat klip en klaar antwoord geeft op de volgende belangrijke vragen:

- aan welke kwaliteitseisen moeten scans voldoen zodat de risico's op informatieverlies tot een aanvaardbaar niveau beperkt zijn?
- welke (soorten/categorieën) documenten moeten op basis van wet- en regelgeving uitgezonderd worden van vervanging?
- wat is het toetsingskader van de archivaris/archiefinspecteur; waarop worden het proces (i.c. het handboek vervanging) en de resultaten daarvan beoordeeld?

En marge

De review bracht ook iets aan het licht dat niet zozeer over de Handreiking gaat, maar dat zeker relevant is met het oog op de doelstellingen van Archief 2020 met betrekking tot digitale duurzaamheid en kwaliteitszorg en bestelversterking. De toetsende rol van de archivaris/intern toezichthouder ten aanzien van vervanging wordt verre van eenduidig ingevuld, waardoor overheidsorganen niet weten waar ze aan toe zijn. De Handreiking geeft de archivaris/intern toezichthouder te veel ruimte; nadere inkadering van zijn rol is gewenst.

3.2 Aanbevelingen

1. Voer de in de review als noodzakelijk en wenselijk naar voren gebrachte **inhoudelijke verbeteringen** in de Handreiking door en breng een herziene versie uit.
2. Maak naast en mede op basis van de Handreiking een **kort, praktisch instrument voor de inrichting van routinematige vervanging**. Maak hiervoor gebruik van reeds beschikbare soortgelijke documenten van andere overheden (zie noot 3). Betrek bij het opstellen hiervan nadrukkelijk en in meerderheid DIV-georiënteerde adviseurs met veel praktische ervaring met routinematige vervanging bij overheden.
3. Besteed bij de publicatie van de herziene handreiking en het praktische instrument voor routinematige vervanging voldoende aandacht aan de **communicatie en gebruikersondersteuning** om ervoor te zorgen dat beide instrumenten goed begrepen en gehanteerd worden.

4. Ga met BRAIN in gesprek over de rol en de opstelling van de **archivaris/toezichthouder** in vervangingstrajecten en over de noodzaak om te komen tot een eenduidig toetsingskader voor vervanging.
5. Bundel tegen het einde van het programma Archief 2020 de dan beschikbare hulpmiddelen tot een samenhangend en consistent geheel, bijvoorbeeld in de vorm van een '**regiescherm**' met alle relevante documenten, kaders, hulpmiddelen, systemen, ter ondersteuning van het kwaliteitssysteem ex artikel 16 Archiefregeling.

Juli 2015

Dit is een uitgave van Archief 2020, een samenwerkingsprogramma van het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit werk valt onder de Creative Commons licentie NaamsvermeldingGelijkDelen 4.0 Internationaal

Archief 2020 is een samenwerking tussen



Nationaal Archief
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten