**Gemeente** [naam gemeente]

**Handboek vervanging archiefbescheiden**

Vervanging van

de analoge archiefbescheiden

door digitale reproducties

[desgewenst: logo gemeente]

Positief advies door archivaris drs. Nadia Lehmann van het Regionaal Historisch Centrum Eindhoven:

[checksum: in te vullen door RHCe]

[handtekening archivaris] [datum positief advies: in te vullen door RHCe]

**Versiebeheer**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **versie** | **Beschrijving versie/wijzigingen** | **auteur** | **datum** |
| 1 | definitief | Ivonne Lipsch-Wijnen | 25 april 2019 |
| 2 | Wijziging (bijlage Metadataschema) | Ivonne Lipsch-Wijnen | 5 augustus 2019 |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

**Inhoudsopgave**

**Hoofdstuk 1** **[Managementsamenvatting in acht stappen](#Managementsamenvatting1)** p4

**Hoofdstuk 2** **[Afwegingen van het vervangingsbesluit](#Afwegingen1)** p6

**Hoofdstuk 3** **[Vaststellen van de benodigde beeldkwaliteit](#Vaststellen1)** p8

**Hoofdstuk 4** **[Kiezen van technische infrastructuur](#Kiezen1)** p9

**Hoofdstuk 5** **[Bepalen van wijze van reproduceren](#Bepalen1)** p10

**Hoofdstuk 6** **[Inrichten van kwaliteitsprocedures](#Inrichten1)** p11

**Hoofdstuk 7** **[Opstellen van het vervangingsbesluit](#Opstellen1)** p13

**Hoofdstuk 8** **[Uitvoeren van het vervangingsbesluit](#Uitvoeren1)** p14

**Hoofdstuk 9** **[Beheren, onderhouden en herzien van het vervangingsproces](#Beheren1)** p15

**Bijlage** **[Kernbegrippen en uitgangspunten](#Kernbegrippen1)** p16

**Bijlage** **[Wet- en regelgeving](#wet1)** p19

**Bijlage** **[Juridische grondslag](#Juridischegrond1)** p21

**Bijlage** **[Juridisch uitspraken vervanging](#Juridischeuitspraak1)** p27

**Bijlage** **[Normen](#normen1)** p33

**Bijlage** **[Taken en verantwoordelijkheden](#taken1)** p34

**Bijlage** **[Uitzonderingen op vervanging](#uitzonderingen1)** p36

**Bijlage** **[Metadataschema](#Metadataschema1)** p37

**Bijlage** **[Toetscriteria visuele controle, beschrijvende metadata, technische metadata](#Toetscriteria1)** p38

**Bijlage** **[Procedure technische controle van een scan](#Procedure1)** p39

**Bijlage** **[Bekendmaking van het besluit tot vervanging van archiefbescheiden door reproducties](#Bekendmaking1)** p40

 **Bijlage** **[Verklaring van vervanging van archiefbescheiden](#Verklaring1)** p41

**Bijlage** **[Logboek kleine wijzigingen](#Logboek1)** p42

1. **[Managementsamenvatting](#Managementsamenvatting)**

**Achtergrond**

De overheid communiceert steeds meer digitaal met burgers, bedrijven en in het onderlinge verkeer.

Dat leidt tot de wens om werkprocessen volledig digitaal in te richten. Daar hoort ook een

volledig digitale informatiehuishouding bij. Wat er nog op papier wordt vastgelegd, maakt plaats

voor digitale scans. Het is in zulke situaties mogelijk om papieren archiefbescheiden ook formeel te

vervangen door digitale reproducties. De papieren originelen worden dan vernietigd. Vervanging is een onomkeerbaar proces. Daarom is de kwaliteit van de reproducties cruciaal.

Voorbereiding, inrichting en uitvoering van het proces van vervanging zijn complex en vergen zorgvuldige afwegingen binnen de kaders van de Archiefwet 1995 en aanverwante regelgeving (zie bijlagen [‘Wet- en regelgeving’](#wet1), [Juridische grondslagen’](#Juridischegrond1) en [Juridische uitzonderingen op vervanging’](#uitzonderingen1)). Overheden zijn sinds 1 januari 2013 zelf volledig bevoegd en verantwoordelijk voor de vervanging van papieren archiefbescheiden door digitale reproducties.

Het is raadzaam om de afwegingen en uitkomsten van deze stappen voor elk nieuw vervangingsproces zorgvuldig vast te leggen. Het Handboek heeft drie functies:

* + **het onderbouwt het vervangingsbesluit en toont aan dat de zorgdrager zorgvuldig omgaat met zijn bevoegdheid tot vervanging**
	+ **het maakt objectieve toetsing van het vervangingsproces mogelijk**
	+ **het onderbouwt in hoeverre de reproductie kan worden vertrouwd als accurate en volledige weergave van het origineel.**

**Samenvatting: vervanging in acht stappen**Het Handboek beschrijft stapsgewijs welke afwegingen het vervangingsproces vergt en hoe deze

moeten worden vastgelegd en verantwoord. Het resultaat is een goed doordacht plan om

het gehele proces van vervanging van begin tot eind zowel juridisch als technisch als qua toetsing

op een verantwoorde en praktische wijze te doorlopen. De volgende stappen moeten worden

doorlopen:

**1. Bepalen of vervanging verantwoord, doeltreffend en doelmatig is**

**2. Vaststellen van de benodigde beeldkwaliteit**

**3. Inrichten van de technische infrastructuur**

**4. Inrichten van het proces van reproductie van de te vervangen archiefbescheiden**

**5. Vaststellen van de procedures om de kwaliteit van het proces te waarborgen**

**6. Formaliseren van het proces door het vervangingsbesluit te nemen en te publiceren**

**7. Uitvoeren van de daadwerkelijke vervanging**

**8. Beheren en onderhouden van het vervangingsproces**

Iedere stap in het proces is als hoofdstuk in het Handboek terug te vinden. De te maken keuzes hangen sterk af van de aard en het belang van de te vervangen archiefbescheiden en de werkprocessen waaruit ze voortkomen en/of waarin ze gebruikt worden. Daarom is vervanging altijd maatwerk. In dit Handboek zijn, binnen de bandbreedte van de regelgeving, systematisch alle aspecten die van invloed (kunnen) zijn op de kwaliteit en duurzaamheid van de vervangende reproductie opgenomen. Hieronder is dit proces schematisch weergegeven.



1. **[Afwegingen van het vervangingsbesluit](#Afwegingen)**

Vervanging kan problemen oplossen en processen vergemakkelijken. Maar het brengt ook risico’s

en kosten met zich mee. Niet alleen het vervangingsproces kost geld, maar ook en vooral het beheer

van de reproducties. Iedere keer dat een organisatie vervanging overweegt, dient de vraag of

de voordelen opwegen tegen de nadelen als eerste beantwoord te worden. Daarbij is het volgende relevant:
 **Redenen van vervanging**

Het doel dat met vervanging wordt nagestreefd, bepaalt gedeeltelijk of vervanging de

beste optie is. De redenen die voor de gemeente [gemeentenaam] van toepassing zijn, zijn de volgende:[laat de redenen staan die op jouw gemeente van toepassing zijn:]

• volledig digitaal werken

• operationele voordelen

• hergebruik van overheidsinformatie bevorderen

• gebruiksgemak voor burgers [geef dan aan hoe jouw gemeente dit praktisch regelt. Indien jouw gemeente burgers deze mogelijkheid niet geeft, geef dan kort aan waarom dat zo is].

• online beschikbaarstelling [geef dan ook aan hoe jouw gemeente omgaat met auteursrechtelijke risico’s]

• rentabiliteit

• verval van analoge bescheiden [Indien de gemeente wel papieren archiefbescheiden heeft, die in slechte materiële staat verkeren, geef dan kort aan welke bescheiden het betreft en of dit een reden is deze bescheiden te vervangen. Let op! Ook al verkeren archiefbescheiden in slechte staat, dan kan nog zinvol zijn om de papieren versie te bewaren (denk bijvoorbeeld aan de historische waarde!). Indien gewenst kan het RHCe hierin adviseren]

**Volledig analoge archiefbescheiden**

De vervanging van volledig analoge archiefbescheiden dient zorgvuldig te worden afgewogen. De gemeente [gemeentenaam] is zich bewust van de zorgvuldige afweging in geval van volledig analoge archiefbestanden, en kiest er voor om volledig analoge archiefbestanden niet te vervangen, om de volgende redenen: [laat de redenen staan die op uw gemeente van toepassing zijn:]

* + - de analoge verschijningsvorm kan een historische waarde vertegenwoordigen en van belang zijn om te behouden
		- alles vóór 1850 mag niet worden vervangen[[1]](#footnote-1)
		- specifieke wettelijke eisen kunnen vervanging in de weg staan
		- op termijn is vervanging qua beheer erg kostbaar
		- als de te vervangen bescheiden nog niet zijn overgebracht, maar wel een geheel vormen

met al analoog overgebrachte archiefbestanddelen, ontstaat door vervanging een hybride

archiefbestand. Het beheer van hybride archieven kan, zoals bekend, de nodige problemen met zich meebrengen.

[Indien uw gemeente ervoor kiest om volledige analoge archiefbestanden wel te vervangen, motiveer dan kort aan waarom u afwijkt van bovengenoemde (dringende) adviezen].

**Hybride archiefbescheiden**

Vanaf circa 1980 is er vaak sprake van hybride archiefbescheiden, waarin analoge en digitale

archiefonderdelen naast en door elkaar bestaan. Het beheer van hybride archiefbescheiden

is vaak complex en risicovol en gaat veelal gepaard met hogere beheerlasten. Dat is

een goede reden om tot vervanging over te gaan. Anderzijds zijn vervangingsprocessen complex en kan het daarom beter zijn is om archiefbescheiden te houden zoals ze oorspronkelijk zijn gemaakt. Er zijn dus redenen om te vervangen en redenen om niet te vervangen. [Geef hier kort aan waar jouw gemeente voor kiest en geeft hierbij aan of de gemeente wel/niet hybride archiefbescheiden toestaat, en/of soms vervangt. Vervangen kan zowel van papier naar digitaal en van digitaal naar papier].

**Uitzonderingen op vervanging[[2]](#footnote-2)**

Dit handboek betreft de hele organisatie. Uitzonderingen hierop zijn opgenomen in de bijlage [Uitzonderingen op vervanging](#uitzonderingen1). [In de bijlage staan alle uitzonderingen genoemd. Laat de uitzonderingen staan die op jouw gemeente van toepassing zijn en haal de rest weg].

**Waardering archiefbescheiden**

In het geval van een gedifferentieerd archiefbestand is het raadzaam

om het hoogste, voor te bewaren bescheiden noodzakelijke, kwaliteitsniveau voor scanning

te hanteren en zo de risico’s op informatieverlies te minimaliseren. De gemeente [gemeentenaam] kiest er [daarom] voor om [het hoogste/een lager] kwaliteitsniveau te hanteren bij scanning van te bewaren bescheiden. [Indien uw gemeente ervoor kiest om een lager kwaliteitsniveau te hanteren, motiveer dan kort waarom u hiervan afwijkt].

**Context van de te vervangen archiefbescheiden[[3]](#footnote-3)**

Archiefbescheiden ontlenen hun belang en betekenis deels aan de context waarin zij zijn

ontstaan. Ook moet dit voor zover relevant reconstrueerbaar blijven, ook na vervanging.

Daarom wordt vastgelegd in welke context de te vervangen bescheiden zijn ontstaan, door metagegevens te behouden en verbinden met de te vervangen archiefbescheiden, alsook door ervoor te zorgen dat relevante relaties met of verwijzingen naar andere archiefbescheiden ook na vervanging nog gelegd kunnen worden. Hiervoor heeft de gemeente [gemeentenaam] een metadataschema vastgesteld op d.d. [datum vaststelling door het College van B&W]. Het metadataschema van de gemeente [gemeentenaam] is opgenomen in bijlage [‘Metadataschema’](#Metadataschema1).

**3.** **[Vaststellen van de benodigde beeldkwaliteit](#Vaststellen)**

Het is van belang de beeldkwaliteit primair te baseren op het vooraf bepaalde minimale niveau van geaccepteerd informatieverlies en dat dit niveau gekozen is met het oog op de aard en inhoud van de archiefbescheiden en niet zozeer op basis van argumenten zoals de belasting van de systemen door scans in hoge resolutie.

 **De gemeente [gemeentenaam] scant daarom standaard:**

* in kleur (full-color, 24 bits/pixel)
* op minimaal 300 ppi[[4]](#footnote-4)
* Met een minimale scherpte van 5 lp/mm

[Dit wordt sterk aanbevolen. Indien jouw gemeente hiervan afwijkt, dan kort uitleggen waarom]

**Visuele controle van scans**De gemeente [gemeentenaam] heeft toetscriteria opgesteld om scans visueel te controleren. Zie bijlage [‘Toetscriteria’](#Toetscriteria1).

**4** **[Kiezen van technische infrastructuur](#Kiezen)**

De zorgdrager bepaalt en beschrijft hoe de technische infrastructuur voor het scanproces

wordt ingericht. Daarom is het ook essentieel om de instellingen voor de apparatuur op elkaar af te stemmen en te beschrijven.

**Korte bewaartermijn**

Stukken met een korte bewaartermijn vergen weinig specifieke technische eisen

aan scans en scanners. De opgedane praktijkervaringen wijzen uit dat oudere ‘gewone’ scans, gemaakt met ‘gewone’ scanners van goede kwaliteit, nog prima leesbaar zijn en in het dagelijkse

werkproces zonder bezwaar gebruikt kunnen worden.

**Langdurig en permanent te bewaren stukken**
Ten aanzien van langdurig en permanent te bewaren stukken gaat het er erom dat de apparatuur: [Onderstaande wordt sterk aanbevolen. Indien uw gemeente hiervan afwijkt, dan kort uitleggen waarom]

* voldoende technische detailinformatie kan produceren (nodig met het oog op duurzaam

beheer )

* niet automatisch allerlei beeldverbeteringsactiviteiten uitvoert, waarbij technische informatie (bits en bytes) verloren gaat.

**Technische specificaties**Een goede vastlegging van technische specificaties maakt het mogelijk om de beperkingen van de gemaakte vervanging in te schatten, om eventuele nabewerkingen en correcties te doen en om de beste technische bewaarstrategie te bepalen met het oog op het beheer. De gemeente [gemeentenaam] hanteert de volgende technische scanspecificaties:

Leg voor scanners in ieder geval het volgende vast: [ in rood wat wordt aanbevolen]

* Bestandsformaten: PNG, JPEG, TIFF. PDF/A [let op! Aan sommige bestandsformaten kleven risico’s, zie hoofdstuk 5]
* Paginagrootte: A4
* Dubbelzijdig scannen (waarbij de scanner de paginavolgorde handhaaft). Als wordt gekozen voor dubbelzijdig scannen, moet duidelijk vastliggen wat wordt gedaan met blanco pagina’s (dit mag je zelf bepalen). Ook moet duidelijk zijn wanneer een pagina als blanco mag gelden, bijvoorbeeld als de scanner perforatiegaatjes als ‘inhoud’ ziet terwijl de pagina verder leeg is.
* Geen lege pagina’s
* Geen geautomatiseerde correcties/nabewerkingen
* Gebruik van Optical Character Recognition (OCR)
* Geen gebruik van compressie

**Technische metadatacontrole en beschrijvende metadatacontrole**De gemeente [gemeentenaam] heeft toetscriteria opgesteld om de technische en beschrijvende metadata te controleren. Zie bijlage [‘Toetscriteria’](#Toetscriteria1).

 **Procedure technische controle van een scan**

De gemeente [gemeentenaam] heeft een procedure beschreven. Zie bijlage [‘Procedure technische controle van een scan’](#Procedure1).

**5** **[Bepalen van de wijze van reproduceren](#Bepalen)**

Sommige archiefbescheiden zijn moeilijk te scannen en hebben speciale aandacht nodig tijdens de

scanvoorbereiding. Voorbewerking is nodig bij: [laat de gevallen staan waarin voorbewerking in jouw situatie nodig is]:

* Afwijkend papierformaat
* Afwijkende stand van de tekst
* Gekleurd papier
* Inktkleuren
* Kleurcombinaties
* Papiersoort
* Doorschijnendheid
* Contrast
* Matrixprinter
* Lettergrootte en stijl
* Negatiefbeelden
* Marges
* Barcodes
* Foto’s en afbeeldingen
* Achtergronden

**6** **[Inrichten van kwaliteitsprocedures](#Inrichten)**

Kwaliteitsprocedures voor (onderdelen van) het vervangingsproces moeten goed aansluiten op

de resultaten van de risicowegingen die in de loop van de voorbereiding van de vervanging zijn

gemaakt.

**Interne controle**
De organisatie zelf oefent voortdurend interne controle uit op de kwaliteit van zowel het

vervangingsproces als de reproducties. Om de kwaliteitszorg bij vervanging procedureel en technisch goed te borgen, is dit ´Handboek vervanging archiefbescheiden´ opgesteld.

**Uitvoering interne controle**

* Het handboek vervanging archiefbescheiden is getest op uitvoerbaarheid en effectiviteit (zie bijlage [Procedure technische controle van een scan](#Procedure1)).
* De technische targets waaraan de scan moet voldoen zijn bekend en in het

handboek vervanging vastgelegd (zie bijlage [toetscriteria](#Toetscriteria1))

* De scanapparatuur wordt periodiek gecontroleerd en geijkt [leg kort uit hoe je dat doet en/of verwijs naar de bijlage Procedure technische controle van een scan]
* Het is bekend en beschreven hoe en op welke aspecten visuele controle dient

plaats te vinden. Technische controle kan namelijk nooit alle relevante eigenschappen van de scan beoordelen. Er is aanvullend een visuele controle nodig, met name om de leesbaarheid van de scan te controleren. Daarom wordt gedurende het scannen [geef hier aan hoe vaak] een steekproef genomen/ Daarom worden alle scans visueel gecontroleerd. Visuele controle vindt plaats zoals beschreven in de bijlage [‘Toetscriteria’](#Toetscriteria1).

* Bij het bepalen van de omvang en frequentie van de steekproef wordt een risicoafweging gemaakt. Daarbij is het van belang dat de frequentie zo gekozen wordt, dat er in geval van geconstateerde fouten of tekortkomingen niet onverantwoord veel werk overgedaan moet worden. De gemeente [gemeentenaam] heeft de acceptabele foutmarge bepaald op [vul in of verwijs naar bijlage [´Toetscriteria´](#Toetscriteria1). Voor berekening van de foutmarge gebruik je de AQL-norm. Uitleg over de AQL-norm is op te vragen bij Ivonne Lipsch van het RHCe, i.lipsch@rhc-eindhoven.nl.
* Er is voorzien in een goede voorbewerking en metadatering van de te scannen

Archiefbescheiden (zie hoofdstuk 5 en bijlage [Metadataschema](#Metadataschema1)). Alleen dan kunnen later in het proces controles softwarematig plaatsvinden.

* Er is voorzien in controles op de noodzakelijke eigenschappen van de scanbatch

Zie bijlage [‘Toetscriteria: visuele controle’](#Toetscriteria1).

* Er is voorzien in een terugkoppeling van tekortkomingen en fouten in het

Proces. Om de plan-do-check-act-cyclus (PDCA) voortdurend gaande te houden, is het van belang

dat de gemeente [gemeentenaam] voortdurend leert van de dingen die niet goed gaan. Het vervangingsproces dient een proceseigenaar te hebben die meldingen in ontvangst neemt en daarop tijdig en adequaat acteert. [Zet deze naam ook in de bijlage ‘Taken en verantwoordelijkheden’]. Zie bijlage [‘Taken en verantwoordelijkheden’](#taken1).

* Er is voorzien in een periodieke audit op het vervangingsproces. Om ervoor te zorgen dat het kwaliteitsbewustzijn hoog blijft, wordt eens per twee jaar een audit uitgevoerd op onder meer het vervangingsproces door archiefinspecteurs.
Als jouw gemeente ervoor kiest om de audit op het vervangingsproces (ook) in te bedden in een bredere audit, neem je dat hier ook kort op, inclusief de reden. Een reden kan zijn om aan te sluiten bij bestaande afspraken over en structuren voor audit en kwaliteitszorg, omdat het vervangingsproces nauw samenhangt met de technische inrichting van de IT-infrastructuur etc..

**7** **[Opstellen van het vervangingsbesluit](#Opstellen)**

Het vervangingsbesluit is een formeel besluit van de zorgdrager. Dit besluit impliceert een wijziging

in het archief: de originelen worden immers vervangen door reproducties.

**De reikwijdte van het vervangingsbesluit**

Het vervangingsbesluit heeft betrekking op [een retrospectieve vervanging (van een

afgesloten archiefbestand) en/of op routinematige vervanging in de dynamische fase]. In het besluit wordt expliciet en precies aangeven welke categorieën archiefbescheiden worden vervangen en hoe de vervanging plaatsvindt. Zie hoofdstuk 2 en bijlage ‘Uitzonderingen op vervanging’.

**De verhouding tussen het handboek vervanging en het vervangingsbesluit**

De informatiefunctie van de reproducties is gebaat bij een zorgvuldige vastlegging van de

manier waarop het vervangingsproces is voorbereid en ingericht. Dit handboek legt de inhoudelijke basis voor het vervangingsbesluit, omdat hierin is vastgelegd welke keuzes

de zorgdrager maakt en wat de inhoud van het vervangingsbesluit feitelijk is.

**Inrichting besluitvormingsproces**Voor het vervangingsbesluit is geen wettelijke voorbereidingsprocedure vastgelegd, daarom is aansluiting gezocht bij de procedures binnen de gemeente [ gemeentenaam] en bij de organisatie van het vervangingsproces zelf. [Indien jouw gemeente dit anders regelt, geef hier dan kort aan hoe dat gebeurt]. Omdat vervanging gevolgen heeft voor de manier waarop processen worden uitgevoerd, is het in ieder geval noodzakelijk om de betrokken proceseigenaar(s) bij de besluitvorming te betrekken. De betrokken proceseigenaar(s) staan beschreven in bijlage [‘Taken en verantwoordelijkheden’](#taken1). Uiteindelijk neemt de zorgdrager het vervangingsbesluit.

**Bekendmaking vervangingsbesluit**Het vervangingsbesluit kan niet in werking treden zonder dat het is bekendgemaakt.[[5]](#footnote-5)De gemeente [gemeentenaam] maakt het vervangingsbesluit kenbaar via [hier opschrijven op welke wijze jouw gemeente dat doet].[[6]](#footnote-6)Op grond van de Awb hebben belanghebbenden zes weken de tijd om bezwaar tegen het besluit in te dienen, bijvoorbeeld in het geval van vervanging van informatie waaruit of op grond waarvan betrokkenen rechten kunnen ontlenen. Eventuele bezwaren hebben geen opschortende werking; het besluit mag dan ook worden geëffectueerd (dus analoge bescheiden mogen worden vernietigd) in afwachting van de uitspraak op het bezwaar. Het is echter raadzaam om de bezwaartermijn en de uitkomst van een eventueel daaropvolgende bezwaar- en beroepsprocedure af te wachten alvorens tot vernietiging over te gaan, aangezien dit een onomkeerbare handeling is. Daarom wacht de gemeente [gemeentenaam] de bezwaartermijn en de uitkomst af. Indien jouw gemeente hiervan afwijkt, leg dan kort uit waaom]. Zie bijlage [‘Bekendmaking’](#Bekendmaking1).

**8** **[Uitvoeren van het vervangingsbesluit](#Uitvoeren)**

**Juiste uitvoering van het vervangingsbesluit**

Ook al is het vervangingsproces van a tot z goed afgewogen en uitgedacht, de kwaliteit

van het proces valt of staat met een juiste uitvoering ervan. Daarom is het essentieel dat

de betreffende medewerkers (zie bijlage [‘Taken en verantwoordelijkheden](#taken1)) bekend zijn met het handboek vervanging en in staat zijn daarmee te werken. De gemeente [gemeentenaam] regelt dit door [vul hier in hoe jouw gemeente dit regelt. Bijvoorbeeld scholing (geef dan concreet aan om wat voor scholing het gaat), instructie (geef dan aan om wat voor instructie het gaat) en/of het bespreken van de resultaten van toetsing en controle (geef dan kort aan hoe en hoe vaak dit gebeurt, door …).

**Vernietiging van de analoge originelen**

Hoe snel tot vernietiging kan worden overgegaan, hangt af van de aard van de vervangen

archiefbescheiden en de voor de kwaliteitstoets benodigde doorlooptijd. Vanwege de bezwaartermijn uit hoofde van de Awb wacht de gemeente [gemeentenaam] in ieder geval de bezwaartermijn (zes weken) en de uitkomst van een eventueel aangespannen bezwaar- en beroepsprocedure af te wachten alvorens tot vernietiging over te gaan, aangezien dit een onomkeerbare handeling is (zie [hoofdstuk 7](#Opstellen1)).

* Doorlopende vervanging
Bij doorlopende vervanging van actuele informatiestromen wordt na het uitvoeren van de benodigde kwaliteitscontroles vernietigd. De gemeente [gemeentenaam] hanteert de volgende termijn: [vul hier de termijn in]
* Vervanging achteraf
Bij vervanging achteraf worden de papieren bescheiden langer bewaard, afhankelijk van het

gebruiksverleden van de archiefbescheiden en de intensiteit waarmee zij geraadpleegd

worden. Als er in lopende werkprocessen of onderzoeken gebruik gemaakt is van de analoge

originelen, moet daarop nog enige tijd kunnen worden teruggegrepen. De ervaring

leert dat het verstandig is om deze papieren archiefbescheiden niet eerder te vernietigen

dan enige tijd nadat het gehele vervangingsproject afgerond is en de digitale bestanden

enige tijd geraadpleegd worden. De gemeente [gemeentenaam] hanteert de volgende termijn: [vul hier de termijn in]. **De zorgdrager moet daarbij wel voor ogen houden dat de vervanging formeel al een feit is zodra het vervangingsbesluit genomen is. De vernietiging van de originele bescheiden is de afronding van de feitelijke uitvoering van de vervanging. De originelen zijn in afwachting van hun vernietiging dan ook niet langer te beschouwen als archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995.**

**Eisen verklaring van vervanging**Nadat de vervanging daadwerkelijk is uitgevoerd (originele bescheiden zijn gereproduceerd en vervolgens daadwerkelijk en volgens voorschrift vernietigd), stelt de zorgdrager een verklaring van vervanging op zoals voorgeschreven in artikel 8 Archiefbesluit 1995. Deze verklaring bevat:

* een specificatie van de vervangen archiefbescheiden;
* de grond op basis waarvan de vervanging heeft plaatsgevonden (= het vervangingsbesluit);
* een beschrijving van de manier waarop vervanging heeft plaatsgevonden. Anders dan het

besluit tot vervanging hoeft deze verklaring niet bekend gemaakt te worden door de zorgdrager.

Zie bijlage [‘Verklaring van vervanging’](#Verklaring1).

**9** **[Beheren, onderhouden en herzien van het vervangingsproces](#Beheren)**

Vervangingsprocessen zijn veranderlijk. Allerlei wijzigingen kunnen nopen tot bijstellen of zelfs

geheel herzien van het proces: veranderingen in praktische uitvoering, regelgeving, technische mogelijkheden, technische voorzieningen en in (de perceptie van) het belang van informatie. Hierbij

zijn dezelfde zorgvuldigheidseisen van toepassing als bij de initiële inrichting van het proces.

**Retrospectieve vervanging**Sommige vervangingsprocessen zijn eindig. De vervanging achteraf van een afgegrensd archiefbestand is op zeker moment afgerond. In dat geval is het niet nodig om het vervangingsproces als zodanig te blijven beheren en te onderhouden. Alleen zolang het vervangingsproces nog gaande is, is het van belang de geldigheid van de procedures en processen te monitoren en eventuele veranderingen zorgvuldig vast te leggen zoals hieronder beschreven.

**Routinematige vervanging**Als er sprake is van routinematige vervanging, bijvoorbeeld van de inkomende post, is het van belang om het vervangingsproces steeds *up to date* te houden. Zie daarvoor ook [hoofdstuk 6](#Inrichten1).

**Wanneer is er reden voor herziening van het vervangingsbesluit?**

Er kunnen wijzigingen in de werkwijze voorkomen die van dusdanige invloed zijn op het

vervangingsproces dat een nieuw vervangingsbesluit moet worden genomen. Op voorhand staat vast dat bij een of meer van de volgende ontwikkelingen op basis van een risicoweging bezien moet worden of het nodig is een nieuw vervangingsbesluit te nemen:

* Als er sprake is van veranderingen in de wettelijke eisen die aan vervanging worden gesteld;
* Als er sprake is van een radicaal gewijzigde (perceptie van het) belang van de betreffende

archiefbescheiden bij de zorgdrager (zoals een gewijzigde waardering in een nieuwe (versie

van een) selectielijst;

* Als er een nieuwe categorie te vervangen bescheiden wordt toegevoegd;
* Als de werkwijze of de volgorde van de handelingen daarbinnen aanzienlijk wijzigt;
* Als er sprake is van wijzigingen in de technische infrastructuur die gevolgen hebben voor

het vervangingsproces en/of de kwaliteitsprocedures.

De stappen uit het handboek dienen dan grotendeels (hoofdstuk 3 tot en met 8) opnieuw

doorlopen te worden.

**Hoe om te gaan met kleine wijzigingen in het vervangingsproces?**

* De gemeente [gemeentenaam] controleert [vul hier in hoe vaak. Aanbevolen wordt jaarlijks en op een vast moment dat wordt vastgelegd in een jaarplan] of er nog gewerkt wordt volgens het handboek vervanging;
* Kleine procedurele wijzigingen worden onmiddellijk doorgevoerd in het handboek en hiervan wordt aantekening gemaakt in een logboek (zie bijlage [‘logboek kleine wijzigingen’](#Logboek1));
* De kwaliteit en *compliance* van de in het handboek procesmatige en technische inrichting wordt geborgd door bij veranderingen het gewijzigde proces opnieuw te toetsen, te documenteren en te controleren volgens het kwaliteitssysteem dat, conform artikel 16 Archiefregeling, gebruikt wordt voor het archiefbeheer in het algemeen.

**[Bijlage Kernbegrippen en uitgangspunten](#Kernbegrippen)**

**1.1 Vervanging ≠ digitalisering**

**Vervanging** is het conform de wettelijke voorschriften vervaardigen van (digitale) reproducties van

archiefbescheiden zodat deze de plaats innemen van de oorspronkelijke bescheiden, die worden

vernietigd. In juridische zin is er al sprake van vervanging wanneer er een besluit tot vervanging is

genomen. De reproducties worden dan archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995.

**Digitaliseren** is het digitaal maken van analoge archiefbescheiden door middel van scanning. Daardoor ontstaan digitale kopieën. De papieren versies blijven gelden als archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995 en moeten conform de wettelijke voorschriften worden beheerd.

Het onderscheid tussen digitalisering en vervanging is van belang om de archiefwettelijke status

van informatie te kunnen vaststellen en om het digitaal reproduceren en het beheer goed te kunnen

inrichten.

**1.2 Informatiefunctie**

Archiefbescheiden worden gedurende kortere of langere tijd bewaard omwille van het belang van

de daarin vervatte gegevens voor overheidsorganen, ten behoeve van de democratische controle

en van recht- of bewijszoekende burgers, bedrijven en instellingen[[7]](#footnote-7). Het gaat hierbij om de

functie van archiefbescheiden voor de bedrijfsvoering, voor bewijsvoering en verantwoording, in

dit Handboek samengevat met de term ‘informatiefunctie’. Daarbij gaat het erom dat archiefbescheiden inzicht geven in de wijze waarop en de context waarbinnen een proces is uitgevoerd en dat ze informatie bevatten over de inhoud van dat proces. Het vervangende archiefstuk moet dezelfde functies kunnen vervullen als het origineel. Op de vraag welke informatie vereist is om een proces te reconstrueren is geen standaard antwoord mogelijk.

* 1. **Historische bron**

Ook als de informatiefunctie door het verstrijken van de tijd in belang is afgenomen, kunnen (de

gegevens in) archiefbescheiden het bewaren waard blijven met het oog op historisch onderzoek.

De bronfunctie ten behoeve van historisch onderzoek is nauw verweven met de informatiefunctie,

maar sommige informatieve ingrediënten die er voor de informatiefunctie niet toe doen, kunnen

voor de bronfunctie wel van belang zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan handschrift dat diep in het

papier gedrukt is, juist bij passages waar de penvoerder blijk geeft van hoogoplopende emotie, of

aan bindsporen die aantonen dat bepaalde archiefbescheiden ooit aan elkaar hebben gezeten.

Als vervanging leidt tot verlies van informatie en/of kenmerken van het origineel, kan dat de bronfunctie van archiefbescheiden aantasten. Bij een vervangingsbesluit moet de zorgdrager uit hoofde van artikel 2 van het Archiefbesluit 1995 rekening houden met het belang van de in deze archiefbescheiden voorkomende gegevens voor historisch onderzoek.

**1.4 Cultureel erfgoed**

Bij een vervangingsbesluit moet de zorgdrager uit hoofde van artikel 2 van het Archiefbesluit

1995 ook rekening houden met de waarde van de archiefbescheiden als onderdeel van het cultureel

erfgoed. Het Archiefbesluit 1995 zet dit apart van het belang van gegevens voor historisch

onderzoek[[8]](#footnote-8). De wetgever maakt dus onderscheid tussen het erfgoedbelang van archieven en de

bronfunctie waarvan in paragraaf 1.3 sprake is. Het gaat er bij het erfgoedbelang vooral om of een

archiefstuk als zodanig betekenis heeft voor een samenleving of een maatschappelijke groep[[9]](#footnote-9).Die

betekenis is sterk, zij het niet exclusief, verbonden aan het originele object en is daarom moeilijk

vervangbaar[[10]](#footnote-10).

**1.5 Te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden**

Het archiefrecht maakt onderscheid tussen te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden. De

algemene zorgplicht om archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te houden,

geldt voor beide categorieën[[11]](#footnote-11). Voor beide geldt ook dat de zorgdrager mag besluiten tot vervanging[[12]](#footnote-12), mits de reproducties de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens juist en volledig weergeven. Daarbij gaat het om het belang dat de in de bescheiden voorkomende gegevens

kunnen hebben voor overheidsorganen, recht- en bewijszoekende burgers en historisch onderzoek

en om de eventuele waarde die de bescheiden kunnen hebben als onderdeel van het cultureel

erfgoed[[13]](#footnote-13).

In aanvulling op de eisen uit de Archiefwet 1995 en het Archiefbesluit 1995 voor het beheer van

archiefbescheiden, stelt artikel 26b van de Archiefregeling specifieke eisen aan vervangingsbesluiten

voor archiefbescheiden die in aanmerking komen voor blijvende bewaring en dus voor overbrenging

naar een archiefbewaarplaats. Hoewel deze eisen strikt genomen niet gelden voor vernietigbare

archiefbescheiden[[14]](#footnote-14), hanteert de gemeente [gemeentenaam] niettemin het uitgangspunt dat ook daarop wordt toegepast, omdat deze stukken in de praktijk vaak lastig te scheiden zijn in het

scanproces. [Dit wordt sterk aanbevolen. Indien jouw gemeente hiervan afwijkt, geef hier dan aan waarom niet]. Bovendien is het ook voor vernietigbare bescheiden nodig om een zorgvuldige en goed gedocumenteerde beheerstrategie te hebben gedurende de periode dat deze bescheiden bewaard moeten blijven. [Als je de vorige zin heeft veranderd, moet je ook deze in veranderen: Het is echter ook voor vernietigbare bescheiden nodig om een zorgvuldige en goed gedocumenteerde beheerstrategie te hebben gedurende de periode dat deze bescheiden bewaard moeten blijven.] Artikel 26b helpt daarbij in die zin dat het aangeeft hoe een vervangingsbesluit grondig onderbouwd kan worden.

De Archiefregeling geeft de zorgdrager wel de mogelijkheid om aan een vervangingsbesluit voor

uitsluitend vernietigbare archiefbescheiden minder hoge eisen te stellen (concreet: in het besluit

minder vast te leggen dan in artikel 26b is voorgeschreven), dus het staat de zorgdrager vrij van die

ruimte gebruik te maken. De gemeente [gemeentenaam] heeft ervoor gekozen om aan vernietigbare archiefbesluiten [dezelfde/minder hoge] eisen te stellen als aan te bewaren archiefbescheiden.

**1.6 Risicomanagement**

Dit handboek heeft als uitgangspunt dat het voorbereiden en uitvoeren van vervanging risico’s

op informatieverlies met zich mee kan brengen. Daarom is risicomanagement een van de pijlers

waarop het vervangingsproces rust. Elk van de volgende hoofdstukken geeft inzicht in de risicoafwegingen die in de betreffende fase van het vervangingsproces gemaakt moeten worden. Met behulp daarvan kunnen bij de inrichting van ieder vervangingsproces de volgende vragen worden beantwoord:

**1. zijn deze risico’s van toepassing?**

**2. hoe vaak komen deze voor?**

**3. wat is de impact bij verwaarlozing hiervan?**

**4. welke interne normen worden hierbij gehanteerd?**

Als (1) positief beantwoord wordt, kan de combinatie van kans (2) en impact (3) een risico-indicatie

geven, die vervolgens moet worden gerelateerd aan een bredere visie op het omgaan met bedrijfsrisico’s (4).

Als het bijvoorbeeld gaat over de scankwaliteit in relatie tot het werkproces waarvoor vervanging

wordt overwogen, is het risico dat kleurverlies informatieverlies met zich meebrengt in het ene

proces kleiner dan in het andere. Die constatering impliceert dat in het ene proces wellicht kan

worden volstaan met zwart-witscans en in het andere een kleurenscan noodzakelijk is. De resultaten

van de risicoweging moeten worden meegenomen bij de opzet van kwaliteitsprocedures voor

(onderdelen van) het vervangingsproces, zie daarvoor hoofdstuk 6.

 **1.7 Opdrachtgeverschap**

Uitbesteding van (aspecten van het) vervangingsproces is goed mogelijk, maar vergt behalve zorgvuldige afwegingen ook goed opdrachtgeverschap. Een succesvolle en probleemloze uitbesteding valt of staat met een heldere en volledige opdrachtformulering en dito kwaliteitseisen, een goede regie op de uitvoering en een gedegen kwaliteitscontrole. Het is een illusie om te denken dat de zorgdrager die vervanging uitbesteedt, zelf niet in het vervangingsproces hoeft te investeren[[15]](#footnote-15).

**[Bijlage Wet- en regelgeving](#wet)**

De volgende wetgeving speelt een rol in het vervangingsproces en de wijze waarop de verantwoordelijkheid hiervoor is georganiseerd:

**Archiefwet 1995**

Artikel 7

De zorgdrager is bevoegd archiefbescheiden te vervangen door reproducties, ten einde de te vervangen bescheiden te vernietigen.

Artikel 9 lid 1

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent het ontwerpen van lijsten als bedoeld in artikel 5 alsmede omtrent de vervanging en vervreemding van de archiefbescheiden.

**Archiefbesluit 1995**

Artikel 2

1. Bij het ontwerpen en vaststellen van selectielijsten, bij besluiten omtrent de vervanging van de Archiefbescheiden, door reproducties en bij besluiten omtrent vervreemding wordt rekening gehouden met:

a. de taak van het betreffende overheidsorgaan;

b. de verhouding van dit overheidsorgaan tot andere overheidsorganen;

c. de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed; en

d. het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- en bewijszoekenden en voor historisch onderzoek.

2. Selectielijsten worden vastgesteld voor de duur van ten hoogste twintig jaar.

Artikel 6

1. De zorgdrager besluit tot vervanging van archiefbescheiden door reproducties slechts indien de vervanging geschiedt met juiste en volledige weergave van de in de te vervangen

Archiefbescheiden voorkomende gegevens.

2. De zorgdrager maakt zowel bij een aanvraag om een machtiging als bedoeld in artikel 7 van de wet, als bij de bekendmaking van een besluit als bedoeld in het eerste lid van artikel 6, melding van de wijze waarop toepassing is gegeven aan artikel 2, eerste lid, onderdelen c en d.

Artikel 8

De zorgdrager maakt van de vernietiging, vervanging of vervreemding een verklaring op die tenminste een specificatie van de vernietigde, vervangen of vervreemde archiefbescheiden bevat, alsmede aangeeft op grond waarvan en op welke wijze de vernietiging, vervanging of vervreemding is geschied. Een exemplaar van deze verklaring wordt bewaard door het overheidsorgaan waaronder de archiefbescheiden zouden berusten, indien zij niet waren vernietigd, vervangen of vervreemd.

Artikel 11

1. De zorgdrager treft zodanige voorzieningen ten aanzien van de door hem opgemaakte

archiefbescheiden die ingevolge een voor hem geldende selectielijst voor bewaring in

aanmerking komen, dat bij het raadplegen van die archiefbescheiden na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang zal zijn te constateren.

2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld omtrent de duurzaamheid van de in het eerste lid bedoelde archiefbescheiden.

Artikel 12

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden, die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen. Uitzonderingen zijn art. 2 lid c en d Archiefbesluit.

**Archiefregeling 2012**

Artikel 17. Context en authenticiteit

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

vastgesteld:

a. De inhoud, structuur en verschijningsvorm bij het ontvangen of opmaken ervan door het overheidsorgaan, een en ander voor zover deze aspecten kenbaar moesten zijn voor de uitvoering van het betreffende werkproces;

b. Wanneer, door wie en uit hoofd van welke taak of werkproces het door het overheidsorgaan werd ontvangen of opgemaakt;

c. De samenhang met andere door het overheidsorgaan ontvangen en opgemaakte

archiefbescheiden;

d. De met betrekking tot de archiefbescheiden uitgevoerde beheeractiviteiten; en

e. De besturingsprogrammatuur of toepassingsprogrammatuur waarmee de archiefbescheiden worden bewaard of beheerd.

**[bijlage Juridische grondslagen](#Juridischegrond)**

**Hoofdstuk 2. Afwegingen van het vervangingsbesluit**

De zorgdrager[[16]](#footnote-16)heeft de bevoegdheid om tot vervanging over te gaan op grond van artikel 7

Archiefwet 1995. De zorgdrager moet op grond van artikel 2 Archiefbesluit 1995 bij het nemen van

een besluit tot vervanging rekening houden met: *de taak van het desbetreffende overheidsorgaan,*

*de verhouding van dit overheidsorgaan tot andere overheidsorganen, de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed en het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- of bewijszoekenden en voor historisch onderzoek.*

Per 1 januari 2013 is de Archiefwet 1995 gewijzigd ingevolge de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. Sindsdien kunnen zorgdragers zonder machtiging van GS of van de

minister van OCW een besluit over vervanging nemen. De wetgever stelt wel regels waaraan de

zorgdrager in geval van vervanging van te bewaren archiefbescheiden moet voldoen en waar achteraf op kan worden getoetst. Deze regels zijn opgenomen in de artikelen 26a en 26b in hoofdstuk 3a van de Archiefregeling.

Artikel 26a maakt duidelijk wat vervanging niet is*: onder vervanging wordt niet begrepen het veranderen van het bestandsformaat (conversie), het overzetten naar een nieuw systeem / beheeromgeving (migratie) of het nabootsen van een bepaald computerplatform of computerprogramma op een ander platform of programma (emulatie)*.

Artikel 26b bepaalt dat de zorgdrager in geval van vervanging van blijvend te bewaren archiefbescheiden inzicht moet geven in een aantal elementen van vervanging.

De Archiefregeling eist dat de zorgdrager de reikwijdte van het vervangingsbesluit goed omschrijft.

Hoewel deze eis formeel alleen geldt voor te bewaren stukken, doet de zorgdrager er goed aan om

dit ook te beschrijven als er sprake is van vervanging van vernietigbare bescheiden. Bovendien kan

de organisatie bij een volgend vervangingsbesluit gebruik maken van de opgedane ervaringen als

de afwegingen en de uitkomsten daarvan goed zijn vastgelegd.

Het vastleggen welke archiefbescheiden worden vervangen en dus welke originele archiefbescheiden

zijn vernietigd, is verplicht uit hoofde van artikel 7 Archiefwet 1995 en artikel 8 Archiefbesluit

1995.

De Archiefregeling formuleert dat in artikel 26b sub a als de eis dat er een opgave wordt gegeven

van ‘*de organisatieonderdelen en de categorieën archiefbescheiden waarvoor het vervangingsproces*

*geldt.*’

Vanuit het bedrijfsvoeringsbelang is het bovendien zaak dat per werkproces getoetst kan worden

of de reproductie daadwerkelijk het origineel kan vervangen. De inrichting van het vervangingsproces

moet borgen dat de reproducties een juiste en volledige weergave geven van de in de te

vervangen archiefbescheiden voorkomende gegevens en het besluit moet inzichtelijk maken hoe

dat is geborgd.

**Hoofdstuk 3. Vaststellen van de benodigde beeldkwaliteit**
Op grond van artikel 26b , sub d, e en f van de Archiefregeling moet de zorgdrager in het besluit tot

vervanging van te bewaren archiefbescheiden inzicht geven in

*d. de criteria voor de keuze ter zake van reproductie in kleur, grijswaarden of zwart-wit*

*e. de wijze waarop de reproductie tot stand komt, waartoe in elk geval worden gerekend*

*de formaten, bewerkingen, metagegevens en, voor zover van toepassing, de keuze ter zake*

*van reproductie per batch of per stuk*

*f. de inrichting van de controle op juiste en volledige weergave en van het herstel van fouten*

Deze eisen kunnen worden gezien als een uitwerking van de algemenere eis uit artikel 6 Archiefbesluit 1995 dat een reproductie een *juiste en volledige weergave* moet zijn van *de in de te vervangen archiefbescheiden voorkomende gegevens*. Vastgesteld moet worden welke aspecten van het origineel (bijvoorbeeld kleur en scherpte) wezenlijk zijn voor de juistheid en volledigheid van de

daarin voorkomende gegevens. Vervolgens moet het scanproces zo worden ingericht dat de scan

alle wezenlijke aspecten juist en volledig weergeeft. In dat kader moet goed worden afgewogen of

en in hoeverre (geautomatiseerde) nabewerkingen wenselijk zijn, bijvoorbeeld om scans recht te

zetten, van vlekken te ontdoen, aan te scherpen of bij te snijden.

Bij ieder vervangingsbesluit moet de zorgdrager zich ook rekenschap geven van het feit dat er

risico’s zijn op informatieverlies door fouten in de uitvoering (bijvoorbeeld enkelzijdig scannen

van dubbelzijdige originelen) en door technische mankementen (bijvoorbeeld pagina’s die half of

scheef in de scanner worden getrokken of vuil in de optica). In hoeverre dergelijke risico’s acceptabel

zijn, is aan de zorgdrager om te bepalen. De wetgever eist in ieder geval dat de zorgdrager

adequate controle inricht ter voorkoming van fouten.

De Archiefregeling eist ook dat beschreven wordt welke keuzes zijn gemaakt voor de totstandkoming

van de reproductie, hoe de reproductie wordt gemaakt en hoe de kwaliteit van de reproductie

wordt bewaakt. Deze eisen vertalen zich enerzijds in technische eisen aan het vervangingsproces

en de technische (beeld)kwaliteit van de vervanging en anderzijds in procedurele eisen, zoals

de inrichting van kwaliteitsprocedures en foutherstel.

Hoewel op grond van de Archiefregeling de vastlegging en verantwoording van deze criteria alleen verplicht is als het over te bewaren archiefbescheiden gaat, is het evengoed in het belang van de zorgdrager om deze keuzes ook voor vernietigbare archiefbescheiden weloverwogen te maken en vast te leggen met het oog op verantwoording en leereffecten.

 **Hoofdstuk 4. Kiezen van technische infrastructuur**

Op grond van artikel 26b, sub b en c van de Archiefregeling moet de zorgdrager in het besluit tot

vervanging van te bewaren archiefbescheiden inzicht geven in de keuzes ten aanzien van de (inrichting van) de apparatuur en software die in verband met het vervangingsproces worden aangeschaft:

*b. de inrichting van de apparatuur waarmee wordt vervangen, de gekozen instellingen en*

*de randapparatuur*

*c. voor zover van toepassing de software en de gekozen instellingen*

Dat impliceert dat op al deze punten zorgvuldige afwegingen en keuzes zijn gemaakt. Hoewel op

grond van de Archiefregeling de vastlegging en verantwoording van deze keuzes alleen verplicht is

als het over te bewaren archiefbescheiden gaat, is het evengoed in het belang van de zorgdrager

om deze keuzes voor vernietigbare bescheiden weloverwogen te maken en vast te leggen met het

oog op verantwoording en leereffecten.

**Hoofdstuk 5. Bepalen van de wijze van reproduceren**

De Archiefwet 1995 stelt geen expliciete eisen aan de techniek van de reproductie. Evenmin zijn

(compressie)methoden of bestandsformaten voorgeschreven. De gedachte is dat de eis van een

juiste en volledige weergave van de in de te vervangen archiefbescheiden voorkomende gegevens

bepalend is voor de keuze van de toe te passen technieken.

De Archiefregeling bevat eisen waaraan een bestandsformaat moet voldoen als het gaat om

blijvend te bewaren archiefbescheiden. Artikel 26 Archiefregeling stelt in het eerste lid: *Digitale*

*archiefbescheiden worden, uiterlijk op het tijdstip van overbrenging, opgeslagen in een valideerbaar*

*en volledig gedocumenteerd bestandsformaat dat voldoet aan een open standaard, tenzij dit*

*redelijkerwijs niet van de zorgdrager kan worden verlangd. Alsdan vindt met de beheerder van de*

*voor overbrenging aangewezen archiefbewaarplaats overleg plaats over een alternatief bestandsformaat.*

Deze eis geldt uiteraard ook voor het bestandsformaat van digitale reproducties.

Als de zorgdrager gebruik gemaakt heeft van versleutelingstechnieken, moet de beheerder van de

archiefbewaarplaats na overbrenging de mogelijkheid hebben om de versleuteling ongedaan te

maken. Dat geldt niet alleen voor *born digital* gegevens, maar eveneens voor digitale reproducties.

Het tweede lid van artikel 26 stelt daarom: *voor zover op het tijdstip van overbrenging gebruik*

*wordt gemaakt van encryptietechniek, wordt aan de beheerder van de archiefbewaarplaats de*

*bijbehorende decryptiesleutel verstrekt.*

De keuzes ten aanzien van de wijze van reproduceren dienen te worden beschreven op grond van

artikel 26b sub e van de Archiefregeling: de zorgdrager moet inzicht geven in: *de wijze waarop de*

*reproductie tot stand komt, waartoe in elk geval worden gerekend de formaten […].*

De Archiefwet 1995 staat compressie tot op zekere hoogte toe. Artikel 26 lid 3 stelt: *gebruikmaking*

*van compressietechniek is slechts toegestaan, voor zover daarbij niet zodanig verlies van informatie*

*optreedt, dat niet langer aan de bij deze regeling gestelde eisen ten aanzien van de toegankelijke*

*en geordende staat van digitale archiefbescheiden kan worden voldaan.*

*Lossless* compressie, waarbij het gedecomprimeerde bestand geheel identiek is aan het origineel,

is zonder meer toegestaan. *Lossy* compressie, waarbij het verkleinen van het bestand gepaard gaat

met een zekere mate van informatieverlies, is tot op zekere hoogte verdedigbaar. De zorgdrager

dient het informatieverlies wel te beperken tot verantwoorde proporties. Hij zal, zoals al beschreven

in de paragrafen 2.1 en 3.1, zorgvuldig moeten bepalen wat het belang is van de archiefbescheiden in kwestie en welke gegevens en aspecten essentieel zijn om te behouden. Vervolgens zal hij

moeten onderbouwen en verantwoorden welke informatie door de gekozen compressiemethode

verloren gaat en waarom hij dat acceptabel vindt.

Met het oog op de digitale duurzaamheid is de zorgdrager verantwoordelijk voor het converteren

van een gecomprimeerd archiefbestand als er een gevaar bestaat dat een bestandsformaat (of een

daarin gebruikte compressietechniek) niet langer praktisch bruikbaar is[[17]](#footnote-17).

Niet alleen de gebruikte technieken, maar ook de metadatering en de bewerkingen zijn bepalend

voor de kwaliteit van de vervanging. Om te kunnen garanderen dat de vervanging een ‘juiste en

volledige weergave’ van de gegevens biedt, moet de zorgdrager ook oog hebben voor de risico’s

die schuilen in het daadwerkelijke proces van vervanging. Bewerkingen kunnen de kwaliteit van

scans verbeteren, maar kunnen ook informatieverlies veroorzaken. Daarom moet de zorgdrager

inzicht geven in: *de wijze waarop de reproductie tot stand komt, waartoe in elk geval worden gerekend de formaten, bewerkingen, metagegevens en, voor zover van toepassing, de keuze ter zake*

*van reproductie per batch of per stuk.*

Hoewel op grond van de Archiefregeling de vastlegging en verantwoording van de reproductiewijze

alleen verplicht is als het over te bewaren archiefbescheiden gaat, is het evengoed in het belang

van de zorgdrager om deze keuzes ook voor vernietigbare bescheiden weloverwogen te maken en

vast te leggen met het oog op verantwoording en leereffecten.

**Hoofdstuk 6. Inrichten van kwaliteitsprocedures**

Artikel 3 van de Archiefwet 1995 verplicht overheden tot het in goede, geordende en toegankelijke

staat houden van archiefbescheiden. Deze verplichting is onverkort van toepassing op reproducties

die op grond van een vervangingsbesluit originele archiefbescheiden vervangen. Een vervangende

reproductie wordt geacht een ‘juiste en volledige weergave’ te geven van de gegevens uit het origineel, zodat het origineel vernietigd kan worden. Het is dan ook essentieel dat het vervangingsproces voorziet in kwaliteitsbewaking om te voorkomen dat er onbedoeld en onomkeerbaar informatie verloren gaat door fouten.

Artikel 26b sub f en h Archiefregeling schrijven voor dat de zorgdrager in het vervangingsbesluit

inzicht geeft in: *de inrichting van de controle op juiste en volledige weergave en van het herstel van*

*fouten* en in *de kwaliteitsprocedures.*

In het vervangingsproces kunnen technische en procedurele fouten optreden. Bij technische fouten

gaat het bijvoorbeeld om pagina’s die scheef in de scanner worden getrokken of om automatische

nabewerkingen waarbij lege pagina’s onterecht voor leeg worden aangezien, markeringen als

vlekken worden verwijderd et cetera. Voorbeelden van procedurele fouten zijn: onvolledig ontnieten, waardoor aangehechte pagina’s meegaan in de scanner of kapot worden getrokken, of het foutief instellen van de scanner waardoor dubbelzijdige originelen enkelzijdig worden gescand.

De aard van de mogelijke fouten is afhankelijk van de soorten archiefbescheiden die worden vervangen en de aard van de informatie die daarin is vervat. Dat is de reden waarom het archiefrecht

geen eenduidige kwaliteitsprocedures voorschrijft. De zorgdrager heeft de verantwoordelijkheid

om de kwaliteit die het vervangingsproces moet bieden actief te bewaken. Die kwaliteitsbewaking

moet duidelijk blijken uit de inrichting en beschrijving van het vervangingsproces, zodat de vervanging juist verloopt en daarop kan worden getoetst.

Vervanging vergt niet alleen technische, maar ook procedurele kwaliteitseisen. Artikel 16 van de

Archiefregeling schrijft voor dat (de zorgdrager zorgt dat): *het beheer van zijn archiefbescheiden*

*voldoet aan toetsbare eisen van een door hem toe te passen kwaliteitssysteem*.

Vervanging valt onder de beheertaken waarvoor een kwaliteitssysteem moet zijn ingericht. De eis

dat de zorgdrager in het vervangingsbesluit inzicht moet verschaffen in de kwaliteitsprocedures

(artikel 26b sub h Archiefregeling) moet dus worden gelezen als een specifieke uitwerking van artikel

16: de zorgdrager moet niet alleen een kwaliteitssysteem hanteren, maar moet in het vervangingsbesluit expliciet aangeven hoe dat in geval van vervanging wordt toegepast. De toelichting bij artikel 26b sub h is redelijk kort: (met betrekking tot de kwaliteitsprocedures) *wordt beschreven op welke manier de continue kwaliteit van het vervangingsproces wordt geborgd door bijvoorbeeldkalibreren, wat de criteria zijn voor en de frequentie is van interne controles en hoe deze zijn ingebouwd in het gehele proces*.

Het ligt voor de hand om bij de inrichting van het kwaliteitssysteem aan te sluiten bij de normering:

bij NEN-ISO 15489 voor het archiefsysteem in brede zin en bij NEN-ISO 30301: 2011 voor het

managementsysteem voor archivering in het bijzonder. Zie bijlage [‘Normen’](#normen1) voor de aan een kwaliteitssysteem te stellen eisen.

Hoewel op grond van de Archiefregeling de vastlegging van de kwaliteitsprocedures in het vervangingsbesluit alleen verplicht is als het over te bewaren archiefbescheiden gaat, is het evengoed in het belang van de zorgdrager om kwaliteitszorg ook voor vernietigbare bescheiden goed in te richten en vast te leggen met het oog op verantwoording en leereffecten.

**Hoofdstuk 7. Opstellen van het vervangingsbesluit**

Artikel 6 Archiefbesluit 1995 verplicht de zorgdrager bekend te maken hoe bij vervanging rekening

is gehouden met de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed

(conform artikel 2, eerste lid onder c Archiefbesluit 1995) en met het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- en bewijszoekende burgers en voor historisch onderzoek (conform artikel 2, eerste lid, onder d Archiefbesluit 1995). Die bekendmaking vindt plaats door middel van publicatie van het vervangingsbesluit.

Op grond van artikel 26b moet de zorgdrager in het besluit tot vervanging van te bewaren archiefbescheiden het volgende beschrijven:

*a. de reikwijdte van het vervangingsproces, waartoe in elk geval worden gerekend een*

*opgave van de organisatieonderdelen en de categorieën archiefbescheiden waarvoor het*

*vervangingsproces geldt*

*b. de inrichting van de apparatuur waarmee wordt vervangen, de gekozen instellingen en*

*de randapparatuur*

*c. voor zover van toepassing de software en de gekozen instellingen*

*d. de criteria voor de keuze ter zake van reproductie in kleur, grijswaarden of zwart-wit*

*e. de wijze waarop de reproductie tot stand komt, waartoe in elk geval worden gerekend*

*de formaten, bewerkingen, metagegevens en, voor zover van toepassing, de keuze ter zake*

*van reproductie per batch of per stuk*

*f. de inrichting van de controle op juiste en volledige weergave en van het herstel van fouten;*

*g. het proces van vernietiging van de vervangen archiefbescheiden*

*h. de kwaliteitsprocedures*

Hoewel op grond van de Archiefregeling de vastlegging van de hierboven genoemde elementen

in het vervangingsbesluit alleen verplicht is als het over te bewaren archiefbescheiden gaat, is het

evengoed in het belang van de zorgdrager om dit ook voor vernietigbare bescheiden te doen met

het oog op verantwoording en leereffecten.

Het vervangingsbesluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht, zoals

de toelichting bij de artikelen 6 en 7 van het Archiefbesluit 1995 expliciet vermeldt. Het vervangingsbesluit staat dan ook open voor bezwaar en beroep. Dit betekent dat het besluit gepubliceerd moet worden, omdat belanghebbenden de kans moeten hebben bezwaar tegen het besluit in te dienen, bijvoorbeeld in het geval van informatie waaruit of op grond waarvan betrokkenen rechten kunnen ontlenen. Daadwerkelijk tot vervanging overgaan kan dus pas als de bezwaartermijn van zes weken is verstreken en de eventueel daaruit volgende bezwaren zijn afgerond.

**Hoofdstuk 8. Uitvoeren van het vervangingsbesluit**

Artikel 26b sub g van de Archiefregeling verplicht de zorgdrager in het besluit tot vervanging van te

bewaren archiefbescheiden ook een beschrijving op te nemen van

*g. het proces van vernietiging van de vervangen archiefbescheiden*

Hoewel de Archiefregeling de vastlegging van het proces van vernietiging van de vervangen bescheiden slechts verplicht voor zover het over te bewaren archiefbescheiden gaat, is het van belang om de gang van zaken in de uitvoeringsfase in *alle* gevallen goed vast te leggen. Artikel 3 van

de Archiefwet 1995 verplicht overheden immers om al hun archiefbescheiden in *goede, geordende*

*en toegankelijke staat* te houden en artikel 8 van het Archiefbesluit 1995 vergt *van de vernietiging,*

*vervanging (…) een verklaring (…), die ten minste een specificatie van de vernietigde, vervangen (…)*

*archiefbescheiden bevat, alsmede aangeeft op grond waarvan en op welke wijze de vernietiging,*

*vervanging (…) is geschied.*

Bovendien is het voor de zorgdrager van belang dat de reproducties een juiste en volledige weergave

geven van de in de originele archiefbescheiden voorkomende gegevens en kan de organisatie

bij een volgend vervangingsbesluit gebruik maken van de opgedane ervaringen als de werkwijze

adequaat is vastgelegd.

**Hoofdstuk 9. Beheren, onderhouden en herzien van het vervangingsproces**Artikel 16 van de Archiefregeling schrijft voor: *De zorgdrager zorgt ervoor dat het beheer van zijn*

*archiefbescheiden voldoet aan toetsbare eisen van een door hem toe te passen kwaliteitssysteem.*

Kwaliteitszorg is een continu en cyclisch proces (plan-do-check-act, PDCA-cyclus) dat borgt dat processen

en procedures voortdurend worden gecontroleerd, onderhouden en, indien nodig, verbeterd.

Dat geldt ook voor het vervangingsproces.

**[Bijlage Juridische uitspraken vervanging](#Juridischeuitspraak)**

In het proces van vervanging maak je als organisatie de afweging of je alle stukken vervangt of uitzonderingen moet maken. De Handreiking beschrijft dit onder andere in paragraaf 2.2.9.

Een belangrijke vraag is of er bepalingen in nationale of Europese wet- en regelgeving bestaan, die

vervanging verbieden. Hierover bestaan veel vragen en misverstanden, waar in deze bijlage nader

op in wordt gegaan.

**Nationale regelgeving**

**Bescheiden rechterlijke macht**

De aanname dat rechtbanken in Nederland alles nog op papier willen ontvangen was de laatste

jaren in de meeste gevallen al onjuist en sinds in 2015 het Besluit kennisgeving vervanging processtukken[[18]](#footnote-18)van kracht werd ook echt achterhaald. Rechtbanken in Nederland accepteren hun processtukken in principe allemaal digitaal. Dit vervangingsbesluit geldt voor de volgende zorgdragers en de daaronder vallende organisaties:

a. de minister van Veiligheid en Justitie voor de volgende actoren:

* Openbaar Ministerie;
* Justitiële Informatiedienst.

b. de korpschef van Politie voor de volgende actoren:

* Regionale eenheden;
* Landelijke eenheid;
* Politiedienstencentrum.

c. de besturen van de volgende gerechtelijke organen:

* Rechtbanken;
* Gerechtshoven;
* Centrale Raad van Beroep;
* College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Het vervangingsbesluit betreft zowel te bewaren als te vernietigen analoge processtukken en bepaalt

dat de volgende stukken van vervanging zijn **uitgesloten**:

***a. stukken van overtuiging***

***b. processtukken waarvan de authenticiteit en/of integriteit niet of onvoldoende vaststaat***

***c. processtukken waarvan de oorspronkelijke staat vermoed[elijk] van cultuurhistorische***

***waarde is.***

De onder b en c. genoemde stukken zijn ook al als uitzondering in de Handreiking Vervanging opgenomen,

maar de zogenaamde ‘stukken van overtuiging’ niet. Een stuk van overtuiging (SVO) is een

bewijsstuk in een strafzaak. Dat kan bijvoorbeeld een mes zijn dat gebruikt is bij een geweldsdelict,

maar ook een analoog document. Aan het aanleveren van SVO’s zijn strikte regels verbonden.

Ieder stuk krijgt een uniek nummer en houdt dat door de hele juridische keten heen.

Op basis van de juridische praktijk en het Besluit kennisgeving vervanging processtukken kan

iedere overheid die zijn vervanging goed heeft geregeld de stukken die in een rechtszaak moeten

worden aangeleverd ook digitaal aanleveren. Als de rechter twijfelt aan de echtheid of authenticiteit

van een document, is het aan de overheid als betrokken partij zaak om aan te tonen dat het

document ‘klopt’ en conform de bepalingen uit de archiefregeling is vervangen.

**Bescheiden van Burgerzaken**

Het Amsterdamse stadsarchief wilde in 2007 de **papieren persoonskaarten** uit de jaren 1939-1964

vervangen en daarna vernietigen. De provincie Noord-Holland wees het verzoek daartoe af. In het

beroep dat Amsterdam instelde, werd de provincie door de rechtbank in het gelijk gesteld. Reden

voor de afwijzing was dat het e-depot van het Stadsarchief Amsterdam nog niet geschikt werd geacht

voor het duurzaam beheer en behoud van de gescande archiefkaarten als blijvend te bewaren

archiefbescheiden. De conclusie is dat de papieren persoonskaarten vervangen mogen worden

mits de zorgdrager toeziet op een zorgvuldig vervangingsproces inclusief een daartoe geschikte

beheeromgeving.

Een ander type document dat bij de afdeling bevolking van gemeenten wordt vervaardigd is de

**akte burgerlijke stand.** Deze akten zouden niet vervangen mogen worden op grond van de Regeling

papier en schrijfmiddelen voor de burgerlijke stand 1994, artikel 2 lid 1, dat een uitwerking is

van het Besluit Burgerlijke Stand 1994, artikel 10[[19]](#footnote-19).Deze regeling schrijft voor dat voor de vervaardiging van *akten van de burgerlijke stand, [….] uitsluitend wit normaal 1-schrijfpapier van het*

*formaat A4 worden gebruikt en in bijzondere gevallen afgeweken kan worden van het voorgeschreven formaat schrijfpapier.*

Dat impliceert dat de papieren akte bij opmaak aan die eis moet voldoen, maar nergens staat dat

deze documenten vervolgens niet vervangen mogen worden. Een vervangen akte is de

(nieuwe) originele akte, dus er moet wel een voorziening getroffen worden om latere

aantekeningen op de akte te kunnen plaatsen, maar dat is mogelijk, bijvoorbeeld door softwarematig

aantekeningen te plaatsen op een bestaande PDF.

Of het zinvol is om de akten van de burgerlijke stand te vervangen is een andere zaak, maar juridisch

is er geen beletsel. Intussen is de wetgever ook al zover dat het binnen enkele jaren mogelijk

is om alle akten digitaal op te maken. Met de gefaseerde invoering van de Wet elektronische

dienstverlening burgerlijke stand op 1 september 2015 komt het digitaal aanmaken en digitaal

bewaren van akten in zicht[[20]](#footnote-20). Medio 2018 vindt de evaluatie van deze nieuwe wet plaats en zal

besloten worden over de mogelijke digitale opmaak en opslag van de akten van geboorten, huwelijk,

geregistreerd partnerschap en overlijden.

**Accountantsbescheiden**

Regelmatig komt bij organisaties die bezig zijn met digitaal werken en zo papierarm mogelijk werken

de vraag van de financiële afdeling als er over vervanging wordt gesproken “maar dat vindt

de accountant toch niet goed?” Het is in een dergelijk geval zaak met de accountant om de tafel

te gaan zitten en uit te leggen wat je als organisatie voor ogen staat: papierarm werken, overgaan

tot vervanging, zo digitaal mogelijk werken. De accountant heeft de gemeente als klant en de klant

schrijft voor op welke manier hij werkt en wil werken, inclusief vervanging van originele papieren

financiële bescheiden. Een wettelijke bepaling op basis waarvan accountants overheden zouden

kunnen verplichten hen slechts analoge documenten te verstrekken ontbreekt!

**Notariële bescheiden**

Een notaris is verplicht de oorspronkelijke, door hem opgemaakte akten (minuten) te bewaren. De

meest voorkomende akten zijn testamenten, transporten of overdracht van onroerend goed,

schuldbekentenissen onder hypotheek, schenkingen en huwelijksvoorwaarden. Het notarieel

archief bewaart de notaris zelf - zijn cliënten krijgen een afschrift - waarna het in een notariële

archiefbewaarplaats, veelal bij de arrondissementsrechtbank in de regio, wordt ondergebracht.

Voor het protocol en de daarin opgenomen notariële akten schrijven de Wet op het notarisambt

(Wna), de Verordening Aktepapier en aanvullende Regelingen voor hoe de notaris zorg dient te

dragen voor het archiveren en bewaren daarvan. Volgens wordt de inhoud van de akte op duurzaam

en deugdelijk materiaal gesteld. Aan de vorm van het protocol, de notariële en overige

bescheiden worden geen eisen gesteld.

Voor zowel het protocol als de onderhandse akten en overige bescheiden gelden ook voor een

notaris de Archiefwet, het Archiefbesluit en de Archiefregeling ongeacht of het de papieren of digitale vorm betreft. Alle documenten kunnen op grond van deze wet- en regelgeving digitaal worden bewaard, zodat dit voor het notariaat geen belemmering vormt om papieren bescheiden te vervangen door digitale reproducties. Uiteraard tenzij de aard en de vorm van de akten dat tegenhouden omdat wezenlijke kenmerken op of van het document verdwijnen door het te digitaliseren.

**Bankgaranties**

Over bankgaranties werd in het verleden bepaald dat deze na afloop van de garantietermijn in

originele papieren vorm retour gestuurd moeten naar de garantieverstrekker. Dit betekent echter

niet dat vervanging uitgesloten is. Inmiddels kunnen dergelijke garanties al volledig digitaal worden

aangevraagd, compleet met PKI-certificaat, dus is er geen reden waarom deze niet ook vervangen

zouden kunnen worden en na verstrijking van de termijn digitaal worden teruggezonden. Ze worden

ook digitaal naar de notaris verzonden door bijvoorbeeld het Waarborgfonds.

**Europese regelgeving**

Veel Nederlandse overheden beschikken over een machtiging voor vervanging van archiefbescheiden

of hebben sinds 2013 zelf een vervangingsbesluit genomen. Al geruime tijd is er discussie over

de vraag of de vervangingsregelingen – en besluiten van deze overheden wel van toepassing zijn

op de analoge archiefbescheiden, die zijn ontvangen of opgemaakt in het kader van Europese subsidies of deel uitmaken van zaken waarvoor de Europese Unie het beslisniveau is.

Nederlandse overheden ontvangen Europese subsidies veelal op basis van meerjarige Europese

programma’s. De bij deze programma’s behorende Europese verordeningen schrijven voor aan

welke eisen de documenten die subsidiënten ontvangen of opmaken moeten voldoen en op welke

wijze en voor welke duur deze moeten worden bewaard. Zo bepalen de verordeningen die in het

kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) zijn vastgesteld dat het mogelijk

is gewaarmerkte kopieën of volledig digitale documenten te accepteren als bewijsstuk. Hiertoe

moet de betrokken lidstaat een waarmerkingsprocedure voor de vaststelling van de authenticiteit

opstellen (artikel 19 van Verordening (EG) 1828/2006).

De Europese Commissie accepteert op basis van dat artikel tenminste de volgende documenten als

bewijsstukken:

* fotokopieën van originelen;
* microfiches van originelen;
* elektronische versies van originelen;
* documenten die uitsluitend in elektronische versie bestaan, mits de gebruikte computersystemen voldoen aan aanvaarde beveiligingsnormen die waarborgen dat de bewaarde documenten voldoen aan de eraan te stellen wettelijke eisen en dat bij controles op deze documenten kan worden gesteund.

De eisen die Europa stelt aan de onder c. genoemde ‘elektronische versie van originelen’ zijn te

vinden in de Europese Procedures voor authentiek gewaarmerkte versies van originele bewijsstukken

en digitale bewijsstukken[[21]](#footnote-21)en luiden als volgt:

*“In Nederland is de praktijk steeds vaker dat bij binnenkomst een document direct wordt gescand*

*en met de gescande versie het verdere traject wordt doorlopen. In dat geval dient de betrouwbaarheid,authenticiteit en integriteit van het omzettingsproces en van de elektronische versies te worden gewaarborgd. Het is aan de subsidieontvanger om aan te tonen dat het scanproces en het verdere verloop c.q. de verdere procesgang binnen de organisatie daaraan kan voldoen. Indien de verdere procesgang volkomen elektronisch geschiedt, moet de subsidieontvanger kunnen aantonen dat:*

* *de originelen volgens een standaard procedure worden omgezet;*
* *de functiescheiding binnen het systeem wordt gewaarborgd en*
* *beoordelingen en vaststellingen door daartoe gerechtigden niet meer te wijzigen zijn.*

*Indien de verdere procesgang overeenkomt met die van een papieren bewijsstuk (de verdere afhandeling geschiedt met een print van de scan, welke aan het einde weer wordt gescand), moet de*

*subsidieontvanger kunnen aantonen dat:*

* *documenten volgens een standaard procedure worden omgezet en*
* *verdere verloop c.q. afhandeling blijkt uit de verschillende en/of laatste versie van de*

*scans.”*

Indien een Nederlands overheidsorgaan een vervangingsbesluit heeft genomen of een machtiging

tot vervanging heeft dient het aan de in deze Europese procedures gestelde eisen te voldoen.

Mochten er in de verordening van een Europees subsidieprogramma geen bepalingen over de

bewaring van documenten zijn opgenomen kan beter **niet** tot vervanging worden overgegaan of is

het raadzaam contact op te nemen met de Europese instelling die de verordening heeft opgesteld.

Alvorens tot de vervanging van documenten die in het kader van Europese subsidieprogramma’s

worden ontvangen over te gaan moeten overheden nagaan wat de bepalingen in het betreffende

Europese programma zijn omtrent de eisen aan de wijze van aanlevering en bewaring van documenten en zo ja, te toetsen of de eigen vervangingsprocedure en -besluit aan deze eisen voldoen.

De vraag of de Europese Unie vervangen documenten als origineel accepteert, is in 2015 door

Rijkswaterstaat voorgelegd aan het Europe Direct Contact Centre (EDC) in Brussel en het European

Court of Auditors (ECA) in Luxemburg. Hierna is deze casus opgenomen.

De casus toont aan dat de Europese Unie documenten die zijn vervangen op grond van nationale

wet- en regelgeving niet in alle gevallen als originelen zal erkennen. De erkenning is afhankelijk

van datgene wat over het thema is opgenomen in de clausules van specifieke Europese programma’s. Het is dan ook van groot belang dat alle organisaties die betrokken zijn bij de programma’s van de EU en die invloed kunnen uitoefenen op de opstelling van reglementen ten behoeve van die programma’s, er alert op zijn dat clausules over de rechtsgeldigheid van documenten die zijn vervangen conform nationale wet- en regelgeving worden opgenomen in de richtlijnen voor die programma’s.

**Casus Rijkswaterstaat: vervanging van bescheiden met Europese Unie als beslisniveau[[22]](#footnote-22)**

Sinds maart 2012 beschikt Rijkswaterstaat over een machtiging voor digitale vervanging van papieren

archiefbescheiden. De machtiging heeft betrekking op records die onderdeel uitmaken van

zaken of werkprocessen van Rijkswaterstaat. Onder de verantwoordelijkheid en onder de regie

van Rijkswaterstaat worden grote infrastructurele projecten uitgevoerd met begrotingen van vaak

honderden miljoenen euro’s. Die projecten worden soms geheel of gedeeltelijk met Europees geld

gefinancierd. Ook komt het voor dat Rijkswaterstaat een coördinerende rol vervult in Europese

programma’s waarin meerdere EU-landen participeren. In dergelijke gevallen beheert Rijkswaterstaat ook de projectarchieven.

Binnen Rijkswaterstaat is discussie ontstaan over de vraag of de vervangingsregeling van Rijkswaterstaat wel van toepassing is op analoge archiefbescheiden die zijn ontvangen of opgemaakt

in het kader van zaken waarvoor de Europese Unie beslisniveau is. En in samenhang daarmee is

de vraag gesteld of papieren documenten die Rijkswaterstaat uit andere lidstaten van de Europese

Unie ontvangt en die het alleen maar moet doorsturen naar Brussel of archiveren, wel zijn

te beschouwen als de neerslag van taken van RWS. Blijven die documenten geen eigendom van

het land van oorsprong? Die laatste vraag heeft Rijkswaterstaat voor zichzelf simpel beantwoord.

Wanneer Rijkswaterstaat documenten uit andere landen archiveert of doorstuurt in het kader van

een doorgeefluik functie, gebeurt dat op basis van een statutair vastgelegde afspraak. Daardoor is

er sprake van een taak of werkproces van Rijkswaterstaat en is in principe de vervangingsregeling

van toepassing.

Dan blijft de vraag over of de Europese Unie in het kader van verantwoording achteraf en toekenning

van Europese gelden, analoge records die op basis van de vervangingsregeling van RWS

zijn gedigitaliseerd, als origineel accepteert. Deze vraag is door Rijkswaterstaat voorgelegd aan

het Europe Direct Contact Centre (EDC) in Brussel en aan het European Court of Auditors (ECA) in

Luxemburg. De ECA heeft de vervangingsregeling van Rijkswaterstaat geanalyseerd en gemeld dat

analoge records die zijn vervangen op grond van de vervangingsregeling van Rijkswaterstaat zijn

gedigitaliseerd, als origineel zullen worden beschouwd. De reactie van de EDC was voorzichtiger.

En omdat de EDC eerder dan de ECA het geluid van de subsidie gevende partij op Europees niveau

vertolkt, is het verstandig om het EDC-standpunt zwaarder te wegen dan het ECA standpunt.

De EDC maakt onderscheid tussen zaken waarin een overheidsorganisatie binnen een lidstaat

direct ontvanger van gelden uit Europese fondsen is enerzijds en zaken waarin Europese lidstaten een gedelegeerde rol hebben bij de implementatie van Europese programma’s anderzijds. In het

eerste geval houdt de EU volledig zelf de regie en spreken we van direct management. In het tweede

geval is er sprake van shared management.

Indien er sprake is van direct management accepteert de Europese Unie Europese documenten die

zijn vervangen op grond van nationale regelgeving alleen als origineel wanneer daarover afspraken

zijn vastgelegd in de zogenaamde grant agreements of grant decisions. Dat zijn documenten

waarin plichten en verantwoordelijkheden van de bij het programma betrokken partijen zijn vastgelegd. Wanneer er sprake is van shared management is de situatie vergelijkbaar. In dat geval zijn vaak sectorspecifieke reglementen opgesteld. Voorbeelden van sectoren waarvoor sectorspecifieke reglementen zijn opgesteld, zijn het Europees Sociaal Fonds en het Europees Landbouwfonds. Het kan overigens ook zo zijn dat voor een bepaald programma binnen een sectorspecifieke statuten zijn opgesteld. Indien er sprake is van shared management accepteert de Europese Unie Europese documenten die zijn vervangen op grond van nationale regelgeving alleen als origineel wanneer daarover afspraken zijn vastgelegd in de eerdergenoemde sector specifieke reglementen of anders in specifieke programmastatuten.

De door Brussel gehanteerde uitgangspunten stellen Rijkswaterstaat voor een uitdaging. Het

spreekt vanzelf dat het agentschap vanaf nu alles op alles zal zetten om gedaan te krijgen dat in

de statuten voor nieuw op te starten Europese programma’s clausules worden opgenomen op

basis waarvan gedigitaliseerde records als origineel kunnen worden geaccepteerd. Daarbij kan

dan gebruik worden gemaakt van voorbeeld clausules die de Europese Unie zelf heeft opgesteld.

Maar voorlopig participeert Rijkswaterstaat in programma’s die allemaal zijn gestart op momenten

waarop nog niet aan clausules over het als origineel accepteren van gedigitaliseerde documenten

werd gedacht. Natuurlijk kan Rijkswaterstaat in voorkomende gevallen proberen om de bedoelde

clausules alsnog te laten opnemen in de statuten van lopende programma’s. Maar deze keuze zal

ongetwijfeld leiden tot een complex juridisch en bestuurlijk traject. Voor deze weg wil Rijkswaterstaat niet kiezen.

Maar wat doet Rijkswaterstaat dan wel? Wanneer het agentschap ervoor zou kiezen om de volledige

neerslag van projecten die geheel of gedeeltelijk met Europees geld worden gefinancierd van

vervanging uit te sluiten, zou dat impliceren dat wel 50% van alle analoge neerslag van Rijkswaterstaat in papieren vorm moet worden bewaard. Dat zou de digitaliseringsambitie van Rijkswaterstaat enorm frustreren. En dat kan niet de bedoeling zijn, ook niet van Brussel.

Inmiddels heeft Rijkswaterstaat een werkbare oplossing voor het vraagstuk gevonden. Het vakgebied

Documentair Informatie Management heeft in samenwerking met het Bureau Brussel een

voorlopige analyse uitgevoerd om uit te vinden welke documenten nu werkelijk een rol spelen bij

afstemming en verantwoording over Europese programma’s. Naast enkele andere categorieën van

documenten zijn dat vooral de contractdocumenten tussen deelnemende bestuurlijke partijen.

Het geluk wil dat deze documenten in het geval van Rijkswaterstaat in de praktijk allemaal in een

andere taal dan het Nederlands zijn gesteld. Rijkswaterstaat ontvangt niet zoveel documenten

die in een vreemde taal zijn gesteld. Daarom kon de praktische afspraak worden gemaakt dat alle

in een andere taal dan het Nederlands gestelde documenten, voor zover ze binnenkomen via de

postkamers, worden doorgezonden aan het Bureau Brussel van Rijkswaterstaat. Daar wordt dan

bepaald of het daadwerkelijk gaat om contractdocumenten of andere documenten die van vervanging moeten worden uitgezonderd. Tot nu toe blijkt de gemaakte afspraak te werken. De werkwijze zal op regelmatige basis worden geëvalueerd en zo nodig aangepast.

**[Bijlage Normen](#normen)**

Naast wettelijke kaders zijn er verschillende normen waaraan de organisatie zich conformeert in het kader van het vervangingsproces:

* De NEN-ISO 2082 norm beschrijft eisen voor functionaliteit van informatie- en archiefmanagement in programmatuur.
* De NEN – ISO 2084 norm bevat een indeling en beschrijving van documenttypen, om onder meer het vastleggen en terugzoeken van informatie te standaardiseren.
* De NEN-ISO 23081 norm biedt een raamwerk voor het beschrijven van metadata elementen ten behoeve van digitale archivering van informatie.
* De NEN-ISO 15489 norm voor informatie- en archiefmanagement beschrijft op hoofdlijnen beleid en procedures betreffende archiefbeheer.
* Het Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer (RODIN)[[23]](#footnote-23), is een samenvatting van de belangrijkste eisen voor digitaal informatiebeheer uit wetgeving en NEN-ISO normen.
* Het Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden (TMLO) is de standaard voor metadatering bij alle decentrale overheden.

**[Bijlage Taken en verantwoordelijkheden](#taken)**

**[Vul schema hieronder in. In rood zijn voorbeeldteksten.]**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Rol in vervangingsproces** | **Omschrijving verantwoordelijkheden** | **functienaam** |
| Bestuur  | * De zorgdrager is verantwoordelijk voor informatie- en archiefmanagement. De zorgdrager draagt zorg voor een overkoepelend beleidsprogramma voor informatie- en archiefmanagement, de organisatorische inbedding en voldoende middelen. De zorgdrager is verantwoordelijk voor periodieke monitoring en correctie van de werking van het archief (in brede zin), inclusief het vervangingsproces.
 | College van Burgemeester en Wethouders |
| Proceseigenaar vervangingsproces | * De Proceseigenaar Vervangingsproces is verantwoordelijk voor de juiste werking van zijn proces, de kwaliteit van de output en de documentatie van het vervangingsproces. Tevens is hij/zij change manager voor zijn proces.
 | Afdelingshoofd XX |
| DIV-medewerker | * De archiefmedewerker is verantwoordelijk voor het archiefbeheer van analoge en digitale documenten.
* De registratiemedewerker is verantwoordelijk voor het registreren van digitale documenten en het uitvoeren van kwaliteitscontroles op de registratie.
* De scanmedewerker is verantwoordelijk voor het scannen van de analoge documenten en het uitvoeren van kwaliteitscontroles op de resultaten van de scans.
 | DIV-medewerker |
| Technisch beheer | * Technisch beheer is verantwoordelijk voor het technisch functioneren van de applicaties en de onderliggende infrastructuur die nodig zijn voor de uitvoering van het vervangings- en informatiebeheerproces.
 | Adviseur ICT |
| Functioneel beheer | * Functioneel beheer is verantwoordelijk voor de functionele inrichting en werking van de applicaties die nodig zijn voor de uitvoering van het vervangings- en informatiebeheerproces.
 | Adviseur DIV |
| auditor | * De door B&W aangestelde auditor auditeert jaarlijks het vervangingsproces en de digitale informatiebeheer.
 | streekarchivaris |
| behandelaar |  |  |
| … [vul aan indien nodig] |  |  |

**[Bijlage Uitzonderingen op vervanging](#uitzonderingen)**

Het handboek betreft de hele organisatie. Er kunnen echter redenen zijn om specifieke bescheiden uit het te vervangen archiefbestand uit te zonderen van vervanging.

Het verlies van bepaalde kenmerken kan de integriteit en authenticiteit van het document

aantasten. Dat kan wellicht worden opgevangen door bijzondere metadata toe te voegen,

maar dat heeft z’n beperkingen. Hoe dan ook moeten ook de aanwezigheid en het belang

van dergelijke kenmerken in ogenschouw genomen worden bij de afweging wat wel en

wat niet vervangen kan worden. Redenen van uitzondering [laat de redenen staan die op jouw gemeente van toepassing zijn]:

* Cultureel erfgoed en/of historisch onderzoek. Voorbeelden:
	+ opgedrukte zegels
	+ bindwijzen
	+ doorgedrukte typeletters
	+ esthetische of artistieke waarde van de verschijningsvorm
	+ geur
	+ structuur en chemische samenstelling van het papier en de inkt
	+ watermerken
	+ bindwijzen
	+ gewicht
	+ sporen van andere gebruikers die belangrijk kunnen zijn
	+ de verschijningsvorm geeft onvervangbare contextuele informatie, bijvoorbeeld foto’s in
	+ een gedenkalbum of stukken op afwijkend papier;
	+ het betreft bijzondere bescheiden met betrekking tot historisch belangrijke personen,
	+ gebeurtenissen, plaatsen, zaken of voorwerpen;
	+ hoge ouderdom en/of zeldzaamheidswaarde van het origineel
* Specifieke wet- en regelgeving: Er kan zijn bepaald dat bepaalde archiefbescheiden in hun originele vorm moeten worden bewaard. Soms is voorgeschreven dat bescheiden in papieren vorm overlegd moeten worden aan controlerende of toetsende instanties als de belastingdienst, de rechtbank of de Europese Unie.
* Relevante kenmerken van verschijningsvormen: Voorbeeld: hologrammen

**[Bijlage Metadataschema](#Metadataschema)**

Voeg hier het metadataschema in dat door het college van B&W is vastgesteld.

**[Bijlage Toetscriteria visuele controle, beschrijvende metadata en technische metadata](#Toetscriteria)**

Voeg hier jouw toetscriteria toe ( visuele controle, beschrijvende metadata en technische metadata).

**[Bijlage Procedure technische controle van een scan](#Procedure)**

De procedure is als volgt op hoofdlijnen ingericht: [hieronder staat een voorbeeld van een procedure op hoofdlijnen. Pas de procedure aan zodat het voldoet aan de procedure in jouw gemeente]

* Zet de gekozen instellingen in de scanner
* Voer een testscan uit volg daarbij de door jouw organisatie vastgelegde procedures.
* Sla de gescande beelden in een tijdelijke map op.
* Onderzoek de testscans op scherm en vergelijk ze met een referentieset.
* Als de test goed uitpakt, kunnen de scans die (tot de vorige opname van de testkaart) gemaakt zijn worden goedgekeurd.
* Voldoet de scan niet, dan moeten de scans van daarvoor (tot de vorige opname van de testkaart gemaakte scans) opnieuw worden gescand nadat de scanner opnieuw is ingesteld en de nieuwe testscan wel aan de eisen voldoet. Op die manier kan de tonale en kleurreproductie objectief worden vastgesteld en is de gekozen kleurenkwaliteit gegarandeerd.

Een gedegen technische controle is als volgt ingericht:

De instellingen van de voor het scannen van de bij het vorige punt bedoelde documenten gebruikte

scanapparatuur en software wordt dagelijks en per dagdeel gecontroleerd en gekalibreerd. Het gaat daarbij om:

* de instellingen van de scanner (bijv. verscherping, croppen, kalibratie (scherpstelling bij

een bepaalde belichting);

* de instellingen van de software (bestandsformaat, kleur, ruis e.d.)

**[Bijlage Bekendmaking van het besluit tot vervanging van archiefbescheiden door reproducties](#Bekendmaking)**

Ondergetekende, directeur van …………… / griffier van ………………. / secretaris van de [naam overheidsorgaan] deelt mee dat ter inzage ligt op/in [locatie, website, etc.] een gemotiveerd besluit tot vervanging van de navolgende archiefbescheiden door reproducties en tot daaropvolgende vernietiging van de oorspronkelijke archiefbescheiden: [globale opsomming]

Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende op grond van artikel 3.13 van de Algemene wet bestuursrecht schriftelijk aan hoofd van dienst / griffier / secretaris uiterlijk op [vul datum in; termijn 6 weken] dan wel mondeling op de zitting van [tijd] op [datum] in [plaats] zijn/haar zienswijze naar voren brengen.

[plaats], [datum]
[Directeur / griffier/ secretaris]

**[Bijlage Verklaring van vervanging van archiefbescheiden](#Verklaring)**

Ondergetekende, beheerder van de archieven van [naam archiefvormer/zorgdrager]

verklaart:

dat op grond van het besluit [nummer vervangingsbesluit]van [zorgdrager]d.d. [datum]

de in dat besluit genoemde en in de bijlage gespecificeerde archiefbescheiden zijn vervangen door digitale reproducties.

De vervangen papieren archiefbescheiden zijn vernietigd door versnippering en verbranding door [naam vernietigingsbedrijf]op [datum]

Plaats:

Datum:

Ondertekening:

Bijlagen:
Besluit [nummer] tot vervanging van archiefbescheiden d.d. [datum]
Overzicht vervangen en vervolgens vernietigde archiefbescheiden

**[bijlage Logboek kleine wijzigingen](#Logboek)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Wat is gewijzigd | Waarom is dit gewijzigd | Door wie is dit gewijzigd | Wanneer is dit gewijzigd |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

1. Zie toelichting op het Archiefbesluit artikel 6. Daarbij: het beste is om archiefbescheiden te vervangen die gevormd en ontvangen zijn vanaf het moment van de start met digitale archivering. Zou je als gemeente besluiten tot de digitalisering van alle analoge archiefbescheiden die in het verleden zijn gearchiveerd, dan haal je je een enorme last op je schouders. Je krijgt namelijk te maken met een veelvoud van de problematiek, die nu met relatief eenvoudige en gelijksoortige dossiers als bouwvergunningen wordt ervaren. Juist vanaf het moment van digitaal werken/archiveren is niet alleen de vorm (digitale bescheiden i.p.v. analoge bescheiden) maar ook de werkwijze (zaakgericht werken) aanleiding om over te gaan tot volledige vervanging. [↑](#footnote-ref-1)
2. Archiefregeling, artikel 17, onder b. [↑](#footnote-ref-2)
3. Archiefregeling, artikel 17, onder b en c, en artikel 20. [↑](#footnote-ref-3)
4. De termen dpi en ppi worden door elkaar gebruikt. Bij printers is dpi (dots per inch) formeel juist. Bij scanners, beeldschermen en digitale camera’s is ppi (pixels per inch) de juiste term. Deze pixeldichtheid is de waarde die de resolutie van de scanner weergeeft. De ppi meet het aantal pixels per inch van de scanner, terwijl dpi wordt gebruikt om de resolutie van een printer aan te duiden. Het gaat bij dpi om het aantal inktpuntjes dat de printer afdrukt, en dat is als het gaat om vervanging geen relevant gegeven. [↑](#footnote-ref-4)
5. Artikel 3:40 Awb. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artikel 3:42 Awb: De bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. [↑](#footnote-ref-6)
7. Archiefbesluit 1995, artikel 2 onder d. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 2 onder c (de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed) en onder d (het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor historisch onderzoek). [↑](#footnote-ref-8)
9. Zoals de Raad voor Cultuur het uitdrukte in het advies *Het tekort van het teveel* (2005): objecten worden niet op eigen kracht erfgoed, “maar doordat er iemand voor latere generaties betekenis aan geeft die de oorspronkelijke functie en tijd overstijgt” (p.4). [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie daarvoor Ketelaar, Archiefrecht, B2-1 tot en met B2-3, toelichting op artikel 2 van het Archiefbesluit 1995. Illustratief is ook een quote van Algemene Rijksarchivaris Martin Berendse: “Er zijn natuurlijk archiefstukken die een haast monumentale status krijgen: denk aan het Plakkaat van Verlatinge, de Vrede van Munster, de grondwet van Thorbecke en zo meer.” (*Archieven, meer dan Erfgoed,* in: Erfgoed. Van wie, voor wie? (Boekmancahier 96), p. 70. [↑](#footnote-ref-10)
11. Artikel 3 Archiefwet 1995 [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 7 Archiefwet 1995 en artikel 6 Archiefbesluit 1995 [↑](#footnote-ref-12)
13. Archiefbesluit 1995, artikel 2 onder a, b en d [↑](#footnote-ref-13)
14. De definitie van ‘archiefbescheiden’ in de Archiefregeling verwijst naar artikelen 11 en 12 van het Archiefbesluit, waar het gaat om archiefbescheiden ‘die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen’. [↑](#footnote-ref-14)
15. In de Handreiking, versie 2, 2016 worden in bijlage 2 tips gegeven over de omgang met leveranciers. [↑](#footnote-ref-15)
16. De zorgdrager is de archiefwettelijke term die de bestuurlijk verantwoordelijke voor de archiefvorming van een overheidsorgaan aanduidt. Een minister is zorgdrager voor de archieven van zijn departement; het college van B&W is dat voor de archieven van een gemeente, het college van GS voor een provincie; het dagelijks bestuur voor een waterschap. [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 25 lid 1 Archiefregeling. [↑](#footnote-ref-17)
18. bron: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-6913.html [↑](#footnote-ref-18)
19. http://wetten.overheid.nl/BWBR0006909/geldigheidsdatum\_04-12-2015 [↑](#footnote-ref-19)
20. Stb. 2014/380, zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-174.html [↑](#footnote-ref-20)
21. De tekst van deze procedures zijn onder andere te vinden in de bijlage behorend bij artikel 9a, van de Regeling EFRO, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2011-19664.html [↑](#footnote-ref-21)
22. Bijdrage van Ruud Veltmeijer. Senior adviseur document management Rijkswaterstaat [↑](#footnote-ref-22)
23. LOPAI, 2010 [↑](#footnote-ref-23)