

Recordness or non-recordness, that's the question

Een tot nu toe veronachtzaamd aspect van de problematiek rondom 'digitale duurzaamheid' is het ontbreken van duidelijke operationele instrumenten en criteria voor het kunnen identificeren en daarmee kunnen vastleggen en dus archiveren van digitale documenten. Dit probleem doet zich vooral heel sterk gelden in het interne (behandel)circuit, het grote grijze schemergebied tussen de momenten van ontvangst en verzending van een document. Maar ook in alle stadia die voorafgaan aan de oplevering van een ambtelijk eindproduct in de vorm van een rapport, nota, bestek enz. Tegelijkertijd vertroebelt het ook de discussie omtrent de vraag of bijvoorbeeld e-mailberichten en databases 'archivabel' zijn.

De afgelopen jaren is dit, ook in het pre-digitale tijdperk reeds bestaande, probleem steeds acuter en nijpender geworden. Dit als gevolg van de intrede van allerlei nieuwe (digitale) vormen van informatie uitwisseling, -gebruik en -opslag, waar het traditionele, op papier gebaseerde beheersinstrumentarium slecht bij aansluit. Informatie is daardoor steeds vluchtiger geworden.

De oorzaak van dit gelukkig in toenemende mate onderkende probleem ligt in de beperkte toepasbaarheid van het begrip 'archiefbescheiden', ofwel in het ontbreken van richtlijnen en procedures om 'records' (archiefstukken) te scheiden van 'non-records' (niet-archiefstukken of documenten).

Theorie versus praktijk

Digitale duurzaamheid is een technisch maar nog veel sterker een organisatorisch probleem. Natuurlijk moet er voor goede conversie, migratie (en eventueel) emulatie worden gezorgd. Natuurlijk zal er gelet moeten worden op eventueel verlies van bits en bytes bij bijvoorbeeld een conversie of migratie (en zullen organisaties zich overigens intern moeten beraden over het thema 'allowable loss' - welk percentage bitverlies bij een conversie nog acceptabel is). Natuurlijk zullen er ook uitgebreide beveiligings-, back up- en recovery-maatregelen moeten worden genomen en zal de documentair informatiemanager-nieuwe-stijl o.a. de kwaliteit van bijvoorbeeld de in gebruik zijnde CD-tjes of DVD-tjes via controlemechanismen in de gaten moeten houden. En zo kunnen we nog veel meer voorbeelden noemen.

Maar wat te doen in een situatie dat de digitale informatie ons inmiddels om de oren vliegt? Hoe 'vangt' men deze documentaire informatie, die niet meer via de postzak van de PTT binnen wordt gebracht? En die even snel via de decentrale fax de deur uit gaat?

En weet u, als u dan technisch alles mooi voor elkaar heeft, ook het antwoord op de vraag wat nu precies een e-mailbericht tot een archiefstuk maakt? Of elk e-mailbericht een archiefstuk is (en dus 'gevangen' moet worden). Of telefoongesprekken? Of de ambtenaar die 'informatie' op een diskette uitwisselt aan zijn collega de Archiefwet overtreedt? En welke concepten wel en welke geen archiefstuk zijn? Of een database of GIS-laag als geheel of slechts gedeeltelijk als 'archiefstuk' beschouwd moet worden? En hoe te handelen wanneer de gegevens in een database constant worden ververst zonder dat de oude gegevens nog ergens worden vastgelegd? Moeten dan alle mutaties, ook al zijn dit er honderdduizenden per jaar, toch als archiefstuk worden bewaard? Welke criteria hanteert u dan hierbij?

De theorie (in de vorm van de Archiefwet 1995) zegt: archiefbescheiden zijn die documenten (etc) die 'naar hun aard bestemd zijn' om onder de organisatie te berusten die ze heeft opgemaakt of die ze heeft ontvangen. Maar is die 'aard' in de *praktijk* dan zo duidelijk dat daarmee de kous af is en iedereen weet: 'Ja, dit is zodanig van aard, dat het vastgelegd dient te worden'? Vraagt deze definitie niet om nadere uitwerking in de vorm van praktische criteria waarmee bepaald kan worden wat nu precies wel en wat niet als een 'archiefstuk' moet worden beschouwd? En om regels omtrent de wijze waarop de steeds vluchtiger wordende (digitale) informatie vervolgens ook daadwerkelijk kan worden vastgelegd?

Wandelgangen en diskettes

De zaak is complex. Dus nog maar een toelichting.

De theorie zegt: elk concept-stuk door een ambtenaar in WP of Word opgemaakt en op de harde schijf van zijn PC opgeslagen is in de organisatie opgemaakt en is 'naar zijn aard bestemd' bij deze organisatie te berusten. Is dus een archiefstuk. De praktijk is natuurlijk dat de bovengenoemde categorie stukken nooit t.b.v. de hele organisatie zal worden vastgelegd, geregistreerd en gearchiveerd. De organisatie zal daar namelijk in veruit de meeste gevallen geen enkel bedrijfsvoerings- of verantwoordingsbelang bij kunnen bedenken. Vanaf een bepaald moment echter, wordt dit bedrijfsvoerings- en verantwoordingsbelang wel evident. De truc is derhalve te bedenken: wanneer??

Inmiddels blijkt het WP- of Word-stukje van de ambtenaar het aller-, allereerste begin geweest te zijn van een beleidsnota. Er zijn na verloop van tijd reeds vijf versies van deze beleidsnota intern door een clubje samenwerkende ambtenaren besproken. Nog steeds heeft de nota geen formele status en is deze in concept-vorm ook nog nergens, in welk gremium en op welk organisatorisch niveau ook, ter bespreking ingediend. Nog steeds zal geen enkele organisatie er belang bij hebben deze allereerste versies van de beleidsnota in een systeem te registreren en uiteindelijk te gaan archiveren. Daarvoor is het veel te prematuur. Ondertussen lopen er wel allerlei ambtenaren met diskettes heen en weer om deze beleidsnota met elkaar te kunnen bespreken. Ernstige zaak?

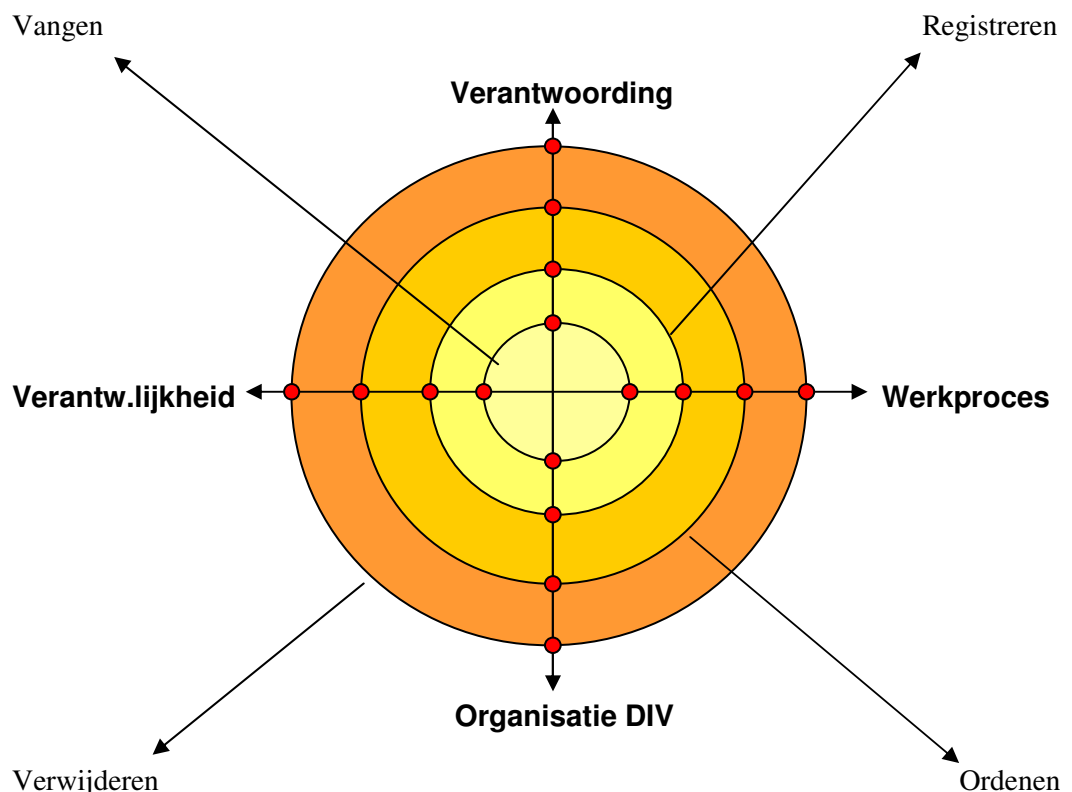
Versie 0.1 = archiefstuk ?

Wat hebben we er aan dat versie 0.1 van de beleidsnota *in theorie* als archiefstuk beschouwd moet worden. Hebben we er niet veel meer aan criteria waarmee het moment van vastlegging en registratie van de (dan nog steeds) concept-beleidsnota kan worden bepaald? Hoe aan de ambtenaar uit te leggen dat een opgemaakt stuk (in theorie *dus* een archiefstuk) een zodanige aard heeft dat dit onder het regime van de registratuur komt te vallen? Is dit niet iets voor organisaties zélf om te bepalen? En lijdt de overheid 'digitaal geheugenverlies' omdat ambtenaren versies 0.1 tot 0.4 van de beleidsnota op diskettes aan elkaar doorspelen? Gaat het niet vooral om de organisatorische vraag: wat maakt een document voor een organisatie van belang en hoe organiseer ik het zodanig dat de stukken die vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering dan wel verantwoording daadwerkelijk van belang zijn, ook inderdaad, gekoppeld aan een bepaald werkproces, worden vastgelegd? Is het, in het verlengde hiervan, niet veel handiger, pragmatischer en ook veel zuiverder, om het begrip 'archiefstuk' duidelijker te koppelen aan een door de

zorgdrager zelf, intern vast te stellen belang. Of, om het anders te stellen, een onderscheid te gaan maken tussen het begrip 'documenten' (zijnde alles waarvan de organisatie vindt dat dat op geen enkele wijze vastgelegd hoeft te worden) en 'archiefstukken' (zijnde die documenten die vanuit een goed te omschrijven bedrijfsvoerings- of verantwoordingsbelang wél vastgelegd en *dus* goed beheerd en gearchiveerd dienen te worden).

Met deze voorgestelde operationele doorvertaling van het 'theoretische' begrip archiefbescheiden zou Nederland ook eindelijk in de pas gaan lopen met de internationale archiefwereld, waar het fenomeen van 'recordness' zeer algemeen is geaccepteerd. Waar met andere woorden al lang en breed wordt nagedacht over de criteria waarmee archiefbescheiden ('records') en niet-archiefbescheiden ('non-records') van elkaar kunnen worden onderscheiden.

Ter toelichting op het hiervoor geschetste zij verwezen worden naar het schema in figuur 1. Hieruit komt naar voren wat de onderlinge verbanden zijn tussen onder andere de facetten identificatie (vangen), documentaire informatie en bedrijfs- en verantwoordingsbelangen. De vier hoofdfacetten van de documentaire informatievoorziening, die in feite als een rode draad door de hele DIV-organisatie bij de overheid heen lopen (**vangen, registreren, ordenen en verwijderen**) zijn daarbij afgezet tegen de algemene organisatorische aspecten: bedrijfsprocessen, verantwoordelijkheden en verantwoording.



Figuur 1: Relaties bedrijfsvoering-organisatie op gebied documentaire informatievoorziening in het vier-lagen model, gebaseerd op het Record Keeping Continuum denken

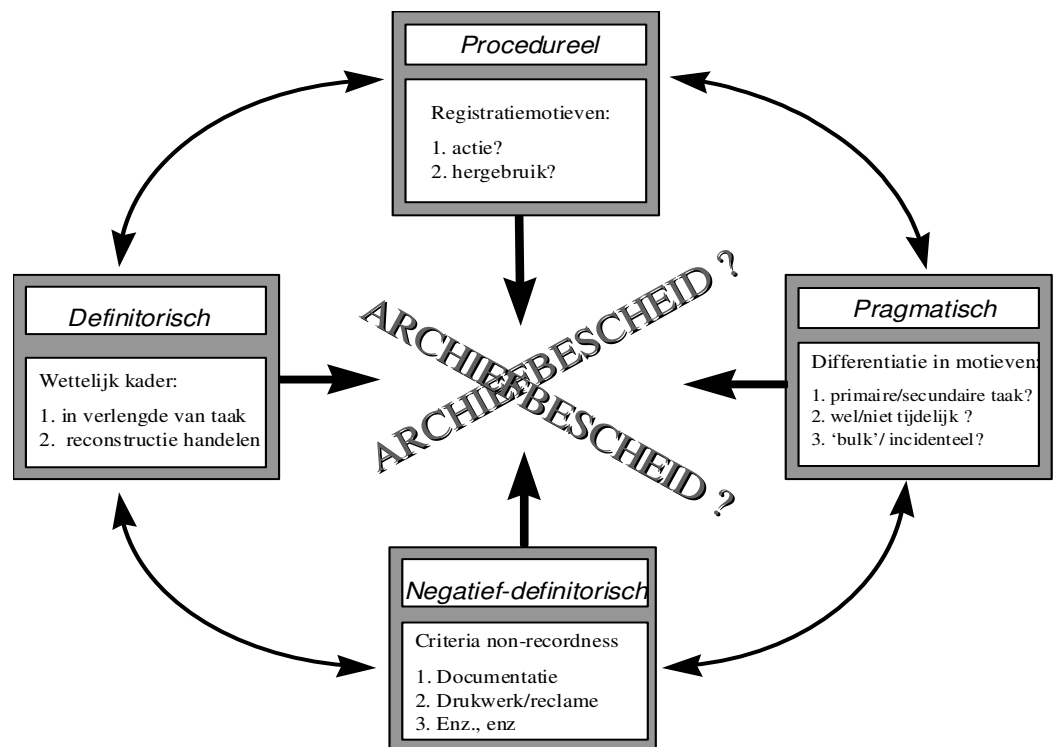
Identificatieladder

Terug naar de oorspronkelijke probleemstelling.

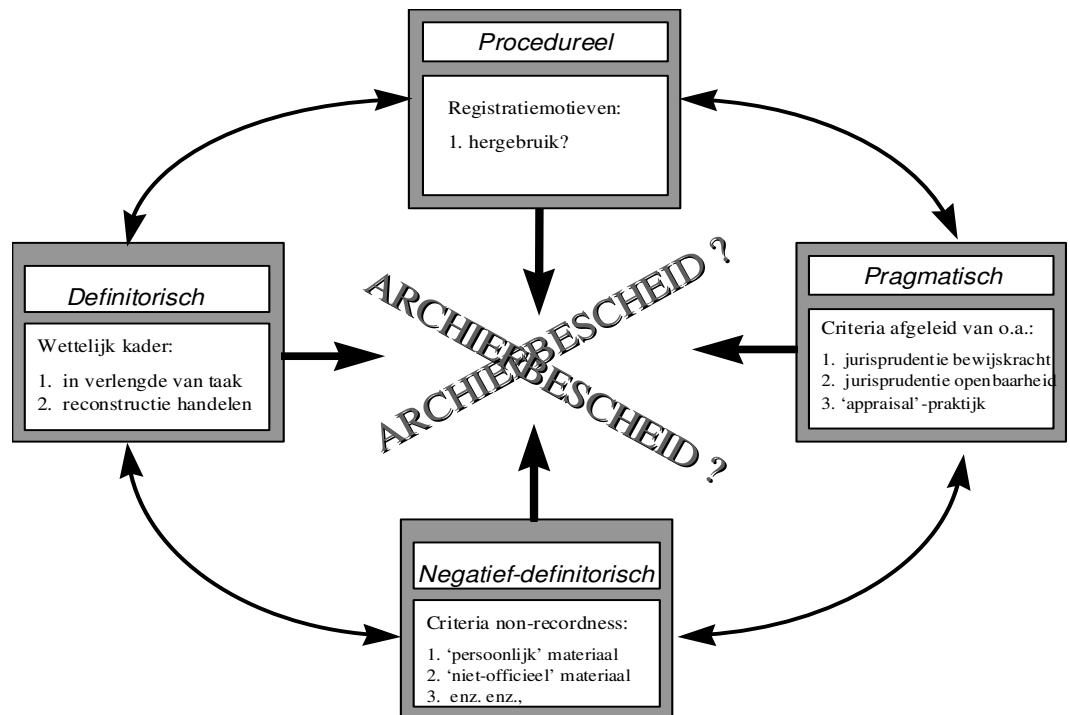
Voor het kunnen identificeren en daarmee kunnen vastleggen van archiefbescheiden in de digitale context blijkt het een absolute must te zijn dat er criteria zijn geformuleerd waarmee vast te leggen en niet vast te leggen documentaire informatie ('archiefbescheiden' versus 'documenten') op een makkelijke manier van elkaar kunnen worden onderscheiden.

De onderstaande schema's kunnen hierbij als leidraad dienst doen. Ze zijn het resultaat van onderzoek dat door ondergetekende in opdracht van het departement van Verkeer & Waterstaat (o.l.v. drs J. Möller) naar dit onderwerp werd verricht. In de eerste figuur treft u de criteria aan op grond waarvan kan worden bepaald of een inkomend document als 'record' moet worden beschouwd. Het tweede schema heeft betrekking op het identificeren of 'vangen' van archiefstukken in het interne circuit.

Specifiek voor de identificatieproblematiek binnen database- en gisachtige omgevingen kan het derde schema, de 'identificatieladder' dienst doen. Aan de hand van een drietal uitvoerig beschreven cases wordt toegelicht op welke wijze u deze ladder kunt toepassen bij het beoordelen of de in een database opgenomen gegevens wel of niet als 'archiefstuk' moeten worden bestempeld.



Figuur 2: Identificatie-strategie inkomende documenten



Figuur 3: Identificatie-strategie interne documenten

Casus 1: DONAR-database (Rijkswaterstaat)

Binnen Rijkswaterstaat worden dagelijks grote hoeveelheden gegevens over de toestand van 's lands wateren vastgelegd in een centrale database, DONAR. Een vanuit archieftechnisch oogpunt bezien gelukkige omstandigheid daarbij is, dat er geen gegevens worden overschreven, maar alleen worden toegevoegd aan de bestaande verzameling. De verantwoordelijkheid voor het actueel en integer (o.a. metagegevensbeheer) houden van deze database ligt bij een van de specialistische diensten van Rijkswaterstaat, het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), gevestigd te Den Haag.

De regionale directies van Rijkswaterstaat maken eveneens gebruik van deze centrale database in de vorm van het kopiëren van de databasestructuur, die zij vervolgens gebruiken voor het vastleggen van gegevens die binnen het eigen beheersgebied van belang (kunnen) zijn.

Op deze situatie dient allereerst afweging **b** te worden toegepast. Dit betekent in dit geval, dat het RIKZ, dat tot taak heeft de DONAR-database centraal ter beschikking te stellen, deze database *als geheel* als een archiefstuk dient te beschouwen en in goede, geordende en toegankelijke staat moet houden. Voor de regionale directies en specialistische diensten die eveneens gebruik maken van de centrale database, geldt dit niet. Er gelden echter weer andere criteria wanneer van de DONAR-databasestructuur gebruik wordt gemaakt om t.b.v. het eigen werkproces gegevens vast te gaan leggen.

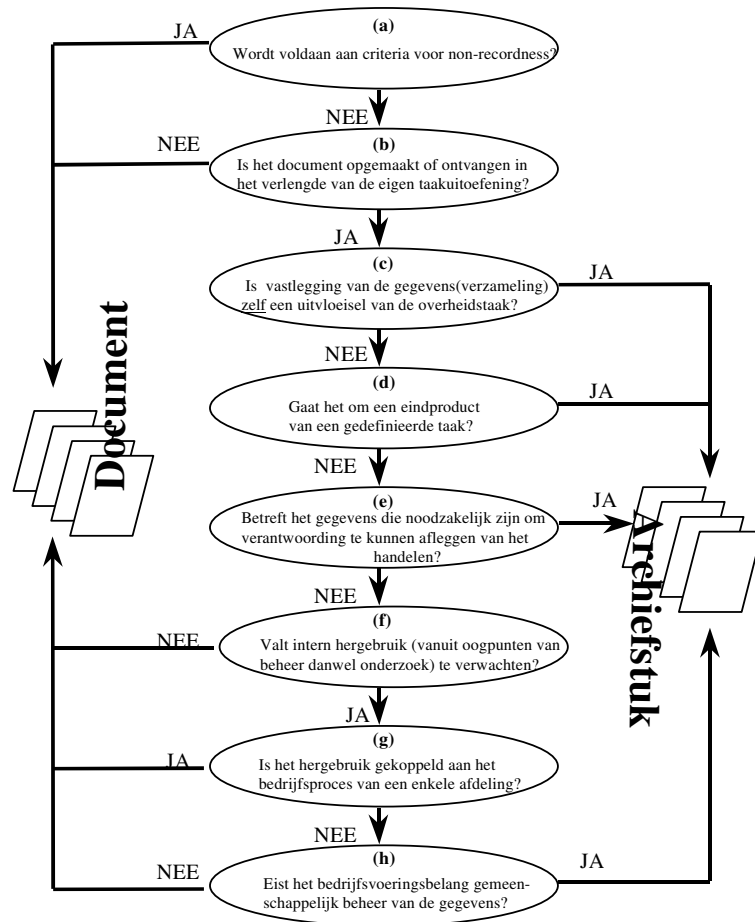
Of, en zo ja, de als dan vastgelegde gegevens als archiefstuk moeten worden beschouwd, zal van geval tot geval, met behulp van de identificatieladder, moeten worden beoordeeld. Primair gaat het daarbij om de afweging (e) of in alle redelijkheid verwacht kan worden dat het bewaren van het bronbestand nodig is om het handelen te kunnen verantwoorden. Dat zal lang niet altijd het geval zijn.

Zo worden de DONAR-databasegegevens onder andere gebruikt om bij signalering van een bepaald waterpeil instructies te geven aan sluiswachters omtrent het moment van sluiten van dit 'kunstwerk'. Het eindproduct wordt derhalve gevormd door een (telefonisch) advies dat (naar alle waarschijnlijkheid) wordt opgevolgd. Er lijken in dit specifieke geval geen dwingende redenen aanwezig te zijn, om het bronbestand op basis waarvan het advies werd gegeven (dit laatste eventueel wél een archiefstuk) als archiefstuk te beschouwen. Noch vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering noch vanuit een verantwoordingsbelang zijn hier argumenten voor aan te voeren.

Moet de binnen een bepaalde directie gevulde DONAR-database dan niet als archiefstuk worden beschouwd omdat het materiaal door meerdere afdelingen voor verschillende doeleinden wordt hergebruikt en er derhalve toch een bedrijfsvoeringsbelang is gemoeid bij een goed beheer van de daarin vastgelegde gegevensverzameling (overweging g)?

Het antwoord hierop is (alweer), dat het aan de zorgdrager (de Hoofdingenieur-directeur van de regionale directie) is om te bepalen of het bedrijfsvoeringsbelang dat bij het beheer van gegevens gemoeid is dusdanig van aard is, dat er met het oog hierop gemeenschappelijke voorzieningen moeten worden getroffen, bijvoorbeeld in de vorm van centraal beheer van de gegevens. Of bepaalde gegevens als archiefstuk kunnen worden beschouwd, wordt uiteindelijk bepaald door de door pragmatisme ingegeven keus van een organisatie zélf om het beheer van deze gegevens wel of niet onder een gemeenschappelijk regime te plaatsen. Bij deze als laatste te maken afweging (h) is het derhalve niet mogelijk de archiefstukstatus te bepalen aan de hand van een definitie of te ontlenen aan de functie van de gegevens binnen het werkproces waar deze deel van uitmaken, maar draait het puur om het belang dat de organisatie in kwestie toekent aan deze gegevens!

Figuur 4: Identificatie-ladder database-omgevingen



Casus 2: Vastlegging bewegingen treinverkeer (Nederlandse Spoorwegen)

Elke trein die in Nederland rijdt, is vanuit een bedieningscentrum rechtstreeks te volgen. Om de zoveel tijd passeert de trein op zijn weg door het land een relais en geeft daarmee een sein af aan het bedieningscentrum. De gegevens over deze treinbewegingen werden vroeger allemaal in papieren vorm vastgelegd. En omdat dit nu eenmaal gebeurde, had men de neiging ze ook langdurig te bewaren en zijn veel van dit soort gegevens 'overgeleverd'.

Tegenwoordig worden dit soort gegevens elektronisch in een systeem vastgelegd. Het verantwoor-dingsmotief bepaalt dat, indien er zich geen onregelmatigheden bij het treinverkeer hebben voorgedaan, deze gegevens reeds na 24 uur mogen worden vernietigd. Het bedrijfsvoeringsbelang verzet zich duidelijk niet tegen deze snelle vernietiging van de gegevens. Uiteraard worden wel de gegevens bewaard van de treinverplaatsingen die hebben geleid tot onregelmatigheden, ongelukken enz.

Is hier nu wel of niet sprake van een archiefstuk?

Het antwoord hierop dient te luiden: ja. Bij de vastlegging van dit soort gegevens spelen immers zowel bedrijfsvoerings- als verantwoordingsbelangen een duidelijke rol. Toch doet zich hierbij een probleem voor: beide belangen komen reeds na 24 uur te vervallen. Het gevolg hiervan is, dat de gegevens, voordat ze als archiefstuk kunnen worden geïdentificeerd, reeds zijn vernietigd. Daardóór is het ook niet meer mogelijk om deze archiefbescheiden te 'waarderen' op hun cultuur-historisch gehalte. De kans dat men deze gegevensverzameling in dit verband in aanmerking zou willen laten komen voor permanente bewaring mag erg klein worden geacht. Toch doet dit niets af aan het principe, dat wanneer er bij de uitoefening van taken gegevens als bijproduct ontstaan welke men vervolgens (afweging e) vanuit een bepaald verantwoordingsmotief voor x-tijd vastlegt, er in dat geval overduidelijk sprake is van archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet. Het cultuur-historisch belang mag dan ondergeschikt zijn aan het bedrijfsvoerings- en verantwoordingsbelang; het is een slechte zaak wanneer dit belang is *in het geheel* niet meer kan worden gediend, doordat men in de creatiefase van een archiefstuk verzuimd heeft deze als zodanig te identificeren.

Casus 3: Digitaal Topografisch Bestand Meetkundige Dienst (Rijkswaterstaat)

Een van de belangrijkste taken van de Meetkundige Dienst bestaat uit het verrichten van metingen naar een breed spectrum van topo-/geografische zaken. De dienst vervaardigt onder andere, op basis van vele metingen door de hoofdafdeling Topografische Geo-informatie, het zogenaamde Digitaal Topografisch Bestand (DTB), dat een gedetailleerde weergave geeft van o.a. de toestand van wegen, rivieren, kust, oevers en vliegvelden. Dit bestand wordt constant ververst met nieuwe gegevens. Bovendien worden er op speciaal verzoek uittreksels uit dit bestand gemaakt. Deze digitale bestanden ondergaan soms op verzoek van de klant nog een speciale bewerking en worden dan in digitale vorm, vergezeld van een uitgaande brief (in papieren vorm) aan de opdrachtgever opgestuurd. Een kopie van de uitgaande brief wordt wél bewaard; het digitale extract niet.

Het feit dat er in het DTB constant mutaties plaats vinden en dat er bovendien regelmatig extracten van delen van het bestand worden gemaakt, maakt de zaak vrij complex. In principe moeten alle mutaties in dit bestand waar de MD bronhouder van is, vastgelegd en bewaard worden. Alleen al gezien de enorme hoeveelheid mutaties die dagelijks worden doorgevoerd, lijkt dit een in de praktijk nauwelijks uit te voeren optie. Belangrijker is echter het feit, dat het in de meeste gevallen gaat om mutaties van de kleinst denkbare topografische elementen (bijvoorbeeld verplaatsing van een verkeersbord langs een weg). Men kan zich, mede gelet op het voorgaande argument, dan ook terecht de vraag stellen in hoeverre het het cultuur-historisch belang zou schaden wanneer niet *alle* mutaties van *elk* denkbaar topografisch element in Nederland voor het nageslacht worden bewaard.

Welke mutaties of welk percentage van de mutaties dient de MD dan te bewaren? Het antwoord op deze vraag zou bijvoorbeeld gevonden kunnen worden in een analyse van de wijze waarop de gemuteerde gegevens in een later stadium eventueel voor reconstructie- of verantwoordingsdoeleinden nodig zijn geweest of zouden kunnen zijn (afweging e).

De problematiek van de uittreksels is hiermee eveneens nauw verweven. Ook daarbij zou analyse van de praktijk uit kunnen wijzen in welke gevallen en in welke frequentie er problemen kunnen ontstaan doordat het in het kader van het proces van verantwoording nodig blijkt om het uitgeleverde extract naar de bron te herleiden. Op basis van deze praktijk wordt dan vervolgens bepaald om de hoeveel tijd het voor de Meetkundige Dienst nodig is om het DTB-bestand te bevriezen en bijvoorbeeld op CD-ROM op te slaan.

Uiteraard is het heel duidelijk de verantwoordelijkheid van de Meetkundige Dienst zélf om, tot het moment dat in de praktijk is bewezen dat men de bestanden eerder had moeten bevriezen, analyses te verrichten naar de functie van de afgeleverde extracten. Zo zal bij voorbaat al duidelijk zijn, dat extracten afgegeven in het kader van het opstellen van Milieu Effect Rapportages of Tracéstudies, over het algemeen een dermate politiek gevoelige lading hebben, dat deze zonder meer naar het originele bronbestand te herleiden moeten kunnen blijven. In dit soort gevallen is het volstrekt onvoldoende om zich te verschuilen achter een algemene beleidslijn om het bronbestand niet eerder dan na een x-periode te bevriezen. Het verantwoordingsbelang is hier zo evident aanwezig, dat hier beslist op geanticipeerd dient te worden. In dit soort gevallen moeten niet alleen de digitale kopieën van het bronbestand en het uitgeleverde extract worden bewaard, maar dienen de beide bestanden ook in hun onderlinge verhouding en dus in hun context te worden vastgelegd.

Oplossingsstrategie

Ten aanzien van de al dan niet aanwezige noodzaak tot het bevriezen dan wel kopiëren van delen van een database, wordt op basis van de zojuist beschreven voorbeelden de volgende oplossingsstrategie voorgesteld.

Op het moment dat duidelijk is dat bepaalde, in relationele databases opgeslagen bronbestanden als archiefstuk aangemerkt worden, bepaalt men aan de hand van een tweetal factoren wat de noodzakelijke vervolgactie dient te zijn. Allereerst wordt de vraag gesteld: "Is de kans aanwezig dat de als archiefstuk geïdentificeerde gegevens zullen worden overschreven?". Vervolgens wordt nagegaan of het eindproduct van de handeling dat tot stand is gekomen met behulp van de brongegevens permanent bewaard dient te worden of dat het eindproduct een relatief korte actualiteitswaarde heeft.

Zodra duidelijk is:

- dat het eindproduct bijvoorbeeld slechts 5 jaar of minder dient te worden bewaard,
- de brongegevens die voor de verantwoording in deze periode bewaard dienen te blijven niet overschreven zullen worden en

- de database als onderdeel van de bedrijfsvoering in zijn algemeenheid goed en integer wordt beheerd
- is er geen dwingende noodzaak aanwezig om de brongegevens te kopiëren naar een Records Management Applicatie (RMA) of anderszins speciale maatregelen te treffen t.a.v. de verdere archivering van deze in de database opgeslagen gegevens.

Deze maatregelen dient men wél te treffen, wanneer duidelijk is dat de kans aanwezig is dat de gegevens zullen worden overschreven, dan wel dat de gegevens voor permanente of langdurige bewaring in aanmerking komen. In deze laatste situatie is immers het risico dat de inhoud van de database minder lang toegankelijk blijft dan dat de gegevens bewaard dienen te blijven, te groot. Het kopiëren en opslaan van de gegevens in een RMA is dan een must!

Conclusies en aanbevelingen

- Digitale duurzaamheid is vooral een organisatorisch probleem.
- In navolging van de internationale ontwikkelingen dienen er zowel recordness- als non-recordness-criteria te worden vastgesteld.
- Digitale duurzaamheid is een gezamenlijk probleem van de archief- én de DIV-wereld. Dit pleit voor gezamenlijke acties, niet slechts vanuit één departement.

Drs. T. ten Cate is directeur van Digital *display*, adviesbureau voor organisatie en informatiserings-vraagstukken.