

Bewaarplicht

Gegevensmanagement in het licht van een fusietraject

Mw. E.D.C Stroo Cloeck RA en ing. R.J.A. Stouthart

Gegevens dienen een bepaalde periode beschikbaar te zijn. Niet alleen de gebruiker, ook de wetgever bepaalt termijnen van bewaring en de vorm waarin de gegevens bewaard mogen of moeten worden. Dit artikel beschrijft globaal de zogenaamde bewaarplicht en het belang ervan voor de IT-auditor bij fusieonderhandelingen.

Inleiding

In boek- of kleivorm kan een tekst honderden of zelfs duizenden jaren meegaan. In digitale vorm daarentegen kan een publicatie al na zeer korte tijd totaal verdwenen zijn. Een belangrijk nadeel van digitaal opslaan is namelijk dat er van een publicatie vaak maar één exemplaar bestaat. Digitale informatie verdwijnt als niemand de verantwoordelijkheid neemt haar te archiveren en (actief) te beheren.

Archiveren is meer dan organiseren. Digitale informatie bevat een ingebouwd, autonoom mechanisme voor zelf-destructie: de voortschrijdende ontwikkeling van de informatietechnologie leidt tot snelle technologische veroudering, waardoor de informatie die we vandaag creëren morgen mogelijk niet meer toegankelijk is. Hoe goed we informatiedragers ook bewaren, zonder verdergaande maatregelen gaat de informatie erop toch verloren: het geheugenverlies van een organisatie.

Dit artikel gaat in op de bewaarplicht en behandelt de wettelijke eisen, risico's bij non-compliance en te nemen maatregelen. Ook wordt aandacht geschonken aan het bewaren van gegevens vanuit het belang van de bedrijfsprocessen. Uiteraard wordt de rol van de IT-auditor niet vergeten.

Maar wat heeft dit nu eigenlijk met fusies te maken?

Bewaarplicht en fusies

Een fusie of overname heeft vrijwel altijd tot doel synergie in de bedrijfsuitoefening te bereiken. Onderdeel hiervan is de IT-organisatie. Vroeger of later zal men besluiten de geautomatiseerde gegevensverwerking van de diverse partijen deels of geheel te integreren. Dit heeft tot gevolg dat één of meer partijen moeten migreren naar een andere applicatie of zelfs een ander platform. Hierbij moeten keuzen worden gemaakt met betrekking tot hardware, besturingssoftware, applicaties en gegevens. De wet stelt niet alleen eisen aan informatiesystemen, maar ook aan gegevens. Bepaalde gegevens dienen bepaalde perioden bewaard te worden: niet korter of juist niet langer dan de toepasselijke wettelijke bewaartermijn. Bovendien moeten de gegevens toegankelijk zijn én worden eisen gesteld aan de betrouwbaarheid. Of en

zo ja, op welke wijze aan deze bewaarplicht invulling wordt gegeven, maakt onderdeel uit van de keuzen waar de onderneming voor staat. Keuzen brengen consequenties met zich mee: organisatorische en financiële gevolgen.

Ook de organisatie van bewaring van gegevens in het verleden is van belang. Een bepaalde methode (of het ontbreken ervan) kan van invloed of zelfs bepalend zijn voor te maken keuzen voor de toekomst. Wellicht is het onderwerp bewaarplicht in het verleden dermate onderschat dat er additionele kosten gemaakt moeten worden om de gegevensbewaring weer op orde te brengen. Kan er zelfs sprake zijn van latente claims? Of van andere toekomstige risico's? Kosten, claims, risico's, ziehier het belang van de bewaarplicht bij fusieonderhandelingen en daarbij mogelijk ook bij een due diligence- (DD-) onderzoek.

Naast de wettelijke eisen zijn er uiteraard de eisen die de organisatie zelf stelt, beschikbaarheid van bepaalde gegevens maakt onderdeel uit van de informatiebehoefte van de verschillende functionarissen, ook ná een fusie. Als gevolg van de fusie kan deze informatiebehoefte veranderen en worden daardoor andere eisen gesteld aan gegevensopslag en -bewaring.

Duidelijk is dat de organisatie van gegevensopslag en naleving van de bewaarplicht een aandachtspunt zou moeten zijn tijdens een fusietraject.

De opbouw van dit artikel is als volgt: allereerst wordt het probleem geschetst, waarbij wordt ingegaan op redenen om gegevens te bewaren, de voornaamste wettelijke regelingen die in een of andere vorm bewaarplicht voorschrijven, de feitelijke voorschriften en verplichtingen en de eventuele sancties bij het niet naleven van deze voorschriften. Daarna wordt kort omschreven op welke manieren de voorschriften kunnen worden nageleefd en worden problemen, knelpunten en randvoorwaarden die hierbij een rol spelen in kaart gebracht. Het artikel sluit af met mogelijke rollen van de IT-auditor in dezen.

Waarom gegevens bewaren?

Er zijn legio redenen om gegevens voor kortere of langere termijn te bewaren. Stamgegevens zijn nodig voor de dagelijkse gang van zaken en kunnen voor lange termijn ongewijzigd opgeslagen en beschikbaar moeten zijn. Transactiedata uit het verleden kunnen gebruikt worden voor analyses, trendoverzichten en extrapolaties. Contractgegevens kunnen een zeer lange geldigheidsduur

hebben en moeten bij meningsverschillen beschikbaar zijn. Naast de organisatorische wens om gegevens langere tijd beschikbaar te hebben, zijn er ook wettelijke eisen. Hierop komen wij in de volgende paragraaf terug.

Er zijn verschillende manieren om gegevens te bewaren: op papier, gescand in een Documentair Informatie Systeem (DIS), in een database of datawarehouse, op tape, disk of cd. De keuze voor het medium is afhankelijk van de vereiste toegankelijkheid, gewenste of vereiste termijn van bewaren en benodigde bewijskracht. De wetgever doet hierover bepaalde uitspraken.

De verantwoordelijkheid voor en uitvoering van deze beslissingen ligt bij het management, gegevensbeheerders, gegevensbankbeheerders en mediabeheerders en zou onderdeel van hun reguliere taakuitoefening moeten zijn. Maar zijn deze beslissingen wel altijd voldoende uitgekristalliseerd?

De wetten

Er zijn diverse wetten waarin de bewaarplicht aan de orde komt. In het Burgerlijk Wetboek zijn diverse artikelen in het rechtspersonenrecht hieraan gewijd, maar ook de Faillissementswet, de Organisatiewet Sociale Verzekeringen, de Wet Financiële Betrekkingen en de Wet op de Naburige Rechten hebben artikelen die bewaren als onderwerp hebben. Daarnaast wordt in de Algemene Wet Rijksbelastingen, de Douanewet en de Wet op de Omzetbelasting hieraan aandacht geschonken en gaat zelfs de Comptabiliteitswet hierop in. Uiteraard komt een en ander ook terug in de Archiefwet. Voor verschillende organisaties gelden derhalve verschillende voorschriften en bewaartermijnen. Een goed overzicht hiervan is te vinden in het boekje *Bewaren en bewijzen* ([NNI98]) van het Nederlands Normalisatie-instituut.

Het is een misvatting te denken dat deze verplichtingen slechts gelden voor overheidsorganisaties of alleen betrekking hebben op fiscaal belangrijke stukken. De banken in Nederland hebben bijvoorbeeld een wettelijk voorgeschreven bewaarplicht van twintig jaar, waarover de bank stukken moet kunnen overleggen. Dit speelt bijvoorbeeld bij erfeniskwesties. Ook de farmaceutische industrie is bekend met bewaartermijnen, bijvoorbeeld met betrekking tot toxische stoffen. Alle particulieren en organisaties hebben te maken met bewaarplicht.

De voorschriften en verplichtingen

De basis van de bewaarplicht is gelegen in artikel 2:10 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en behandelt de administratieplicht. Dit artikel luidt:

★ Lid 1. Het bestuur is verplicht van de vermogenstoestand van de rechtspersoon en van alles betreffende de werkzaamheden van de rechtspersoon, naar de eisen die voortvloeien uit deze werkzaamheden, op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op een zodanige wijze te bewaren dat te allen tijde de rechten en verplichtingen van de rechtspersoon kunnen worden gekend.

★ Lid 4. De op een gegevensdrager aangebrachte gegevens, uitgezonderd de op papier gestelde balans van baten en lasten, kunnen op een andere gegevensdrager worden overgezet en bewaard, mits de overbrenging geschiedt met juiste en volledige weergave der gegevens en deze gegevens gedurende de volledige bewaartijd beschikbaar zijn en binnen redelijke tijd leesbaar kunnen worden gemaakt.

Vrij beroepsbeoefenaren en ieder die een bedrijf uitoefent, hebben dezelfde administratieplicht (art. 3:15a BW).

Naast de organisatorische wens om gegevens langere tijd beschikbaar te hebben, zijn er ook wettelijke eisen.

De andere hierboven genoemde wetten kennen soortgelijke formuleringen. Naast de algemene vereisten zijn er diverse wettelijke regelingen die additionele eisen stellen. De Algemene Wet Rijksbelasting (AWR) maakt de eisen specifiek: niet alleen de rechten en verplichtingen dienen te worden gekend, maar ook de voor de heffing van belasting overigens van belang zijnde gegevens. En naast de zinsnede dat ‘... binnen redelijke tijd leesbaar kunnen worden gemaakt.’ stelt de AWR in artikel 52 lid 6: De administratie dient zodanig te zijn ingericht en te worden gevoerd en de gegevensdragers dienen zodanig te worden bewaard dat controle daarvan door de inspecteur binnen een redelijke termijn mogelijk is. Daartoe verleent de administratieplichtige de benodigde medewerking met inbegrip van het verschaffen van het benodigde inzicht in de opzet en werking van de administratie.

De Douanewet voegt aan de algemene eis nog toe dat ook wat op basis van internationale en supranationale regelingen wordt bijgehouden, aangetekend of opgevoerd, onder de administratieverplichting valt.

De Coördinatiewet Sociale Verzekeringen verplicht de werkgevers een loonadministratie te voeren en deze ter inzage te geven aan de organisatie die met premie-inning is belast.

Overheidshuishoudingen vallen onder de Comptabiliteitswet (waarin onder andere de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer om administraties, documenten, etc. te onderzoeken, zijn opgenomen) en de Archiefwet 1995 (waarin onder andere de verplichting is opgenomen om selectielijsten te hebben waarop wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging in aanmerking komen). In het proefreglement digitale bestanden wordt een uiteenzetting gegeven aan welke specifieke maatregelen en procedures moet worden gedacht om aan artikel 11 en 12 van het Archiefbesluit 1995 te voldoen. Hier komen wij later op terug.

Termijn

Per 1 juni 1998 is de bewaartermijn in BW en AWR gewijzigd van tien naar zeven jaar. Bij de AWR wordt onderscheid gemaakt in basisgegevens (zeven jaar) en



andere gegevens (korter is toegestaan, hierover moeten specifieke afspraken worden gemaakt). Onder de basisgegevens vallen in ieder geval het grootboek, debiteuren- en crediteurenadministratie, in- en verkoopadministratie, voorraadadministratie en salarisadministratie. De Wet op de Omzetbelasting (WO) eist voor gegevens die met onroerend goed te maken hebben een bewaartermijn van negen jaar.

De Coördinatiewet Sociale Verzekeringen eist een bewaartermijn van vijf jaar. Dit heeft te maken met het feit dat na vijf jaar geen premie meer mag worden vastgesteld. De uitvoeringsorganen sociale verzekeringen vallen niet onder het BW; over het algemeen geldt voor bescheiden tien jaar, voor sommige bescheiden een kortere periode. Specifiek wordt in de betreffende circulaire gesteld dat stukken welke van belang zijn voor fraudegevallen, beroepszaken, klachtenafhandeling, etc. bewaard worden zolang de afhandeling van deze zaken dit vereist, dus mogelijk tot na het verstrijken van de bewaartermijn. Ziekenfondsen ontvangen van de Ziekenfondsraad richtlijnen; volgens een circulaire uit 1981 is de bewaartermijn tien jaar.

Al enkele jaren zijn lijsten beschikbaar die globaal bewaartermijnen per soort gegevens weergeven. Controle van deze lijsten en aanpassing aan de eigen organisatie is altijd nodig. Ook kunnen deze lijsten worden gebruikt om periodiek de toepasselijkheid van de intern vastgestelde bewaartermijnen te beoordelen.

Facturen en factuurberichten

Naast de hierboven genoemde eisen met betrekking tot de algemene administratieplicht en bewaartermijnen zijn er met betrekking tot factuurgegevens additionele criteria voor het bewaren opgenomen in het BW, de AWR en de WO. In de eerste vastlegging moet een minimaal aantal gegevens worden geregistreerd (waaronder NAW-gegevens, leveringsgegevens, BTW-gegevens). Bij het overbrengen van administratieve gegevens van de ene gegevensdrager naar de andere moeten alle gegevens juist en volledig worden overgebracht. Dit houdt in dat bijvoorbeeld bij het overbrengen van factuurgegevens ook logo's en andere leverancier-identificerende gegevens moeten worden overgenomen en dat interne controle-aantekeningen bij de factuurgegevens horen. Dit heeft consequenties voor de wijze én het tijdstip van het overbrengen. Het alleen overnemen van de factuurgegevens is dus niet toegestaan; het scannen van de factuur dient niet bij binnenkomst maar juist na controle te gebeuren.

Sancties

Het niet naleven van wettelijke verplichtingen kan gevolgen hebben ([Kame95]). De sancties vallen uiteen in strafrechtelijke sancties (boetes en dergelijke) en administratieve sancties (omkering van de bewijslast, bestuurlijke boetes). Bij omkering van de bewijslast valt te denken aan een hoge schatting voor de belastingverplichtingen door de belastingdienst als omzetgegevens niet betrouwbaar worden geacht of bepaalde aftrekbare kosten niet kunnen worden aangetoond. Indien niet aan de bewaarplicht wordt voldaan, kan de bewijslast worden omgedraaid: het is aan de organisatie om aan te

tonen dat de omzet lager is geweest en niet langer aan de inspecteur om zijn schatting te verdedigen. In artikel 26 zesde lid AWR en artikel 29 eerste lid AWR is deze omkering geregeld. Een ander artikel in de AWR (artikel 52, lid 5) geeft aan dat deze sanctie mogelijk is als:

- * de administratieplichtige niet juist en volledig heeft geconverteerd;
- * de geconverteerde gegevens niet binnen een redelijke termijn leesbaar kunnen worden gemaakt.

Vanuit de jurisprudentie zijn slechts weinig voorbeelden bekend die direct betrekking hebben op de naleving van de voorgeschreven termijnen. Zijdelings komen we bewaarplicht wel in een paar zaken tegen. Een bekende zaak is die van Van der Valk, waarbij het niet naleven van de bewaarplicht het concern niet bepaald heeft geholpen. Een ander voorbeeld is het faillissement van Stainless Products Holland BV, waarbij het niet voldoen aan de bewaarplicht als onbehoorlijk bestuur werd aangemerkt, hetgeen weer als oorzaak voor het faillissement werd gezien. Op basis van deze redenatie werden de bestuurders aansprakelijk geacht voor het faillissement van hun bedrijf.

Vanuit de jurisprudentie over claimafhandeling zijn er wel meerdere voorbeelden beschikbaar. Deze voorbeelden hebben onder andere betrekking op de geldigheid van digitale gegevens en de mate waarin zij het oorspronkelijke materiaal kunnen vervangen. Een voorbeeld hiervan zijn verzekeringsmaatschappijen die uitgebreide archieven aanhouden, ongeacht de daaraan verbonden kosten voor personeel en vierkante meters. Verzekeraars zijn het laatste decennium reeds actief bezig met de vervanging van hun papieren administraties door Documentaire Informatie Systemen (DIS). In het DIS wordt alle correspondentie ondergebracht, eventueel aangevuld met aantekeningen en revisies hierop. Naast de besparing op de traditionele archiefkosten wordt het tevens mogelijk workflow-managementsystemen op te zetten die gebruikmaken van de ingescande documenten voor het bepalen van de workflow door het bedrijf. De eerste bewijskracht mag hierbij echter niet worden vergeeten; hierop gaan wij nu in.

Bewijskracht van gegevens

Indien gegevens bij een rechtszaak als bewijsmiddel worden gebruikt, komt de kwestie van bewijskracht aan de orde. Digitaal materiaal is vrij bewijsmiddel; in hoeverre de verschillende gegevensdragers bewijskracht hebben is aan de rechter om te beslissen. Dit in tegenstelling tot de authentieke akte (papier, ondertekend door een bevoegd ambtenaar) en meestal de onderhandse akte (papier, ondertekend). Deze leveren 'verplicht bewijs': de rechter is verplicht de inhoud voor waar aan te nemen tenzij tegenbewijs wordt geleverd. In alle andere gevallen is de rechter vrij in de toekenning van bewijskracht aan een bewijsmiddel.

De geschiedenis herhaalt zich nu met het gebruik van e-mail. Juristen zijn er nog niet helemaal uit wat de juridische status van e-mail is. Daarom hangt voorlopig aan ieder uitgaand e-mailbericht van het ministerie een verklaring dat er geen rechten aan kunnen worden ontleend.

Bij het toekennen van bewijskracht aan een bewijsmiddel is van belang op welke wijze het bewijsmiddel tot stand is gekomen en op welke wijze het is bewaard. In de praktijk is een aantal criteria ontwikkeld die kunnen worden gebruikt om de bewijskracht te versterken. Deze criteria stellen eisen aan de organisatie van het proces van opslaan en bewaren van de gegevens. De kans dat een gegeven in de toekomst als bewijsmiddel gebruikt moet worden, dient mee te wegen in de keuze voor een opslagmethode en zal van invloed zijn op het proces van opslaan.

Het voldoen aan de bewaarplicht

Er zijn meerdere methoden om gegevens op te slaan en te bewaren. In principe is de organisatie vrij in haar keuze van gegevensopslag; de wet stelt geen expliciete eisen aan de gegevensdragers. De wet stelt wel eisen aan de toegankelijkheid en de betrouwbaarheid van de gegevens.

In principe mogen gegevens op willekeurig elke gegevensdrager worden bewaard. De civiele en fiscale wetgeving stelt hierop een uitzondering; de balans en de staat van baten en lasten moeten verplicht op papier worden bewaard. De AWR stelt geen inrichtingseisen, maar de voorwaarde dat alle gegevens 'binnen redelijke tijd' raadpleegbaar en controleerbaar moeten zijn, heeft als effect dat het slechts in uitzonderingsgevallen toegestaan zal zijn om elektronische gegevens niet-elektronisch te archiveren. Hele bestanden dus maar printen is dan geen optie. Met de fiscus kunnen afspraken worden gemaakt over:

- * welke gegevens bewaard moeten blijven;
- * de invulling van redelijke tijd;
- * de wijze waarop gegevens benaderbaar worden gemaakt;
- * de wijze waarop gegevens ter beschikking worden gesteld;
- * het verdichten van gegevens;
- * de invloed van systeemwijzigingen.

Hierbij moet in acht worden genomen dat deze materie relatief nieuw is voor de fiscus. De Belastingdienst heeft op 1 oktober 1998 een brochure het licht doen zien getiteld *Bewaren en digitaal ter beschikking stellen van gegevensbestanden* ([Bela98]), waarin zij de ondernemer wijst op diens verplichtingen maar ook op de mogelijkheden in het kader van het bewaren van gegevens.

Deze materie is niet alleen nieuw voor de fiscus. Teneinde helderheid te verschaffen in deze materie hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen eind 1996 gezamenlijk het programma 'Digitale Duurzaamheid' in het leven geroepen. Dit onderzoek zal de onzekerheid weg moeten nemen door het verschaffen van duidelijkheid inzake de (vermeende) verzwakking van de bewijsrechtelijke positie en (indien noodzakelijk) het aangeven van mogelijke maatregelen ter voorkoming daarvan.

Welke keuzen kan een organisatie maken bij een fusie?

Weer even terug naar het onderwerp fusies. Wat betekent dit alles nu voor de fuserende organisaties?

Bij een fusie/overname waarbij sprake is van relatief autonome bedrijfsonderdelen is een migratie van de geautomatiseerde gegevensverwerking wellicht niet aan de orde. In dit geval blijft het aspect van de bewaarplicht beperkt tot het beoordelen van de eventuele tekortkomingen in de navolging van de bewaarplicht en de eventueel hieruit voortvloeiende risico's (claimposities en dergelijke). Hierbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- * Welke gegevens dienen te worden bewaard?
- * Welke technologie, programmatuur en kennis dienen te zijn bewaard?
- * Aan welke betrouwbaarheidseisen dient te zijn voldaan ten aanzien van de bewaring?

Indien geen sprake is van migratie naar een gemeenschappelijk platform, blijven de informatiesystemen waarschijnlijk min of meer bij het oude. De procedures voor bewaring zullen op de nieuwe situatie moeten worden aangepast, of worden gesynchroniseerd met die van de fusiepartner. Wellicht dat de fusie leidt tot andere of meer verplichtingen, bijvoorbeeld doordat het bedrijf van een internationaal concern deel gaat uitmaken.

Vaak gaat een fusie echter gepaard met een migratietraject van één of meer partijen. In dat geval dienen keuzen te worden gemaakt over hoe men omgaat met historische gegevens. Voor het maken van een beargumenteerde keuze dient een uitspraak te worden gedaan door het management waarin de volgende aspecten zijn gewogen:

- * de wettelijke verplichtingen zoals eerder beschreven.
- * de verplichtingen vanuit de bedrijfsvoering. Deze verplichtingen kunnen betrekking hebben op de betrouwbaarheid van transacties met afnemers en leveranciers.
- * de wenselijkheid vanuit de bedrijfsvoering. Dit heeft betrekking op de mogelijkheden die historische gegevens bieden voor het maken van trendanalyses en het opbouwen van ervaringscijfers.
- * de geschatte kosten van het wel én niet bewaren voor de laatstgenoemde drie aspecten.

Het kostenaspect zal tijdens de fusieonderhandelingen al moeten worden geadresseerd; dientengevolge moet ook over de te maken keuzen reeds zijn nagedacht. Nadat een organisatie heeft besloten wát zij gaat doen met haar gegevens, dient te worden besloten hōe zij dit gaat doen. Hiertoe staan de organisatie diverse mogelijkheden ter beschikking.

De opties

Volledige conversie

De organisatie kan alle gegevens (ook historische, niet meer gebruikte gegevens) converteren naar de nieuwe omgeving. Het voordeel is duidelijk, gegevens blijven beschikbaar. Aan een conversie kleven echter wel nadelen: conversies zijn hardnekkig onderschatte projecten en worden zelden binnen tijd en budget afgerond. Hoe meer gegevens geconverteerd moeten worden, hoe groter de

Conversies zijn hardnekkig onderschatte projecten en worden zelden binnen tijd en budget afgerond.



kans op fouten en vertraging. Daarnaast is bij meer gegevens grote opslagcapaciteit nodig. On-lineopslag is per definitie kostbaarder dan off-lineopslag. Ten slotte kan ook de performance bij het omgaan met gegevens achteruitgaan: de hooiberg wordt zo wel heel erg groot. Daarnaast kan er een veel fundamenteeler probleem ontstaan: kan het nieuwe systeem de oorspronkelijke data eigenlijk wel herbergen? Deze vraag is uitermate reëel daar met een nieuwe applicatie ook dikwijls een nieuwe wijze van werken wordt geïntroduceerd waarbij moet worden gezien of de gegevens uit een voorgaande werkwijze kunnen worden geïncorporeerd zonder dat de betekenis van deze gegevens geweld wordt aangedaan. Tevens is aandacht voor het conversietraject van belang: welke waarborgen zijn er dat alle gegevens juist en volledig zijn geconverteerd naar de nieuwe omgeving?

Niet converteren, separaat opslaan

De organisatie kan ervoor kiezen de historische data niet mee te converteren, maar apart op te slaan en te zorgen dat de oude programmatuur en hardware beschikbaar blijft om deze gegevens te benaderen. Voordelen zijn de (lagere) kosten van opslag en de betere performance bij het opvragen van actuele gegevens. De nadelen zijn ook hier evident: de oude technologie, programmatuur én kennis moeten worden bewaard. Dit stelt eisen aan het personeel en de documentatie die steeds beschikbaar moet blijven. De hardware moet worden onderhouden, regelmatig moeten het systeem en de opslagmedia worden getest. Wanneer de historische data beschikbaar moeten zijn, kost het recoveryproces relatief veel tijd. Historische data die zo worden opgeslagen, dienen dus alleen sporadisch te hoeven worden gebruikt. Dit vereist een procedure van identificeren en archiveren van historische data die regelmatig en nauwkeurig wordt uitgevoerd.

Wie iedere keer overstapt op een nieuwe techniek zonder passende maatregelen te nemen, maakt in feite zijn oudste informatie ontoegankelijk.

Converteren naar flat files

Ook kan worden gekozen voor het opslaan van gegevens in tijdloze bestandsformaten zoals platte tekstbestanden (flat files). Deze opslag stelt nieuwe eisen aan de documentatie van de correlatie tussen gegevens, daar de gegevens nu niet meer worden gebruikt binnen de context van de applicaties waarbinnen hun betekenis was gedefinieerd. Het op deze wijze conserveren van gegevens die vallen onder de wettelijke bewaartermijnen dient te worden afgestemd met de Belastingdienst. Dit hoeft geen problemen op te leveren: het voordeel van platte tekstbestanden is dat zij kunnen worden benaderd met willekeurige bestandsanalysesoftware zoals in gebruik bij bijvoorbeeld de Belastingdienst en accountantskantoren.

Juist omdat niet bekend is over welke technologische mogelijkheden de organisaties in de toekomst kunnen beschikken, lijkt het zinvol digitale publicaties zoveel mogelijk (ook) in hun oorspronkelijke vorm te bewaren.

Anders kan van migratie op migratie telkens een beetje informatieverlies optreden, totdat van het origineel (te) weinig over is.

Converteren naar papier

De organisatie kan historische gegevens op papier zetten. Dit lijkt de meest simpele methode: alles afdrukken en in dozen in het archief zetten. Echter, deze methode is uiteraard niet doelmatig voor eventuele analyses op historische gegevens. Ook bij de wettelijke regelgeving zit hier een addertje onder het gras: de AWR stelt geen inrichtingseisen, maar de voorwaarde dat alle gegevens 'binnen redelijke tijd' raadpleegbaar en controleerbaar moeten zijn, heeft als effect dat het slechts in uitzonderingsgevallen toegestaan zal zijn om elektronische gegevens niet elektronisch te archiveren.

De keuze voor een opslagmedium

Bij de keuze van een opslagmedium is de kernvraag voor een organisatie of en zo ja, op welke wijze zij haar historische gegevens wil gebruiken in de toekomst. Opmerkelijk is hierbij het verschil tussen digitale informatie en drukwerk: drukwerk blijft intact door het zo min mogelijk te gebruiken, maar met digitale informatie is het andersom, die blijft juist door regelmatig opvragen het beste in conditie.

In technisch opzicht kan een opslag in een digitale omgeving nog niet gegarandeerd worden en in procedureel en organisatorisch opzicht wordt er nog nauwelijks rekening mee gehouden. Het overheidsingenieursbureau bewaart om deze reden informatie uit haar CAD-systemen op papier. Gedurende de levensduur van de gebouwen, viaducten en bruggen die de dienst heeft gebouwd, kan het behoud van de functionaliteit en de informatie van de CAD-systemen over deze objecten niet worden gegarandeerd.

Nieuwe technieken voor het vastleggen van informatie volgen elkaar in hoog tempo op. Als gebruikers net zijn gewend aan een bepaald medium, bijvoorbeeld een optische schijf, wordt een volgende opslagtechniek al weer geïntroduceerd. Wie iedere keer overstapt op een nieuwe techniek zonder passende maatregelen te nemen, maakt in feite zijn oudste informatie ontoegankelijk. Voor beheerders van informatie is dit een probleem. Veel grote bedrijven kiezen daarom voor het permanent vastleggen van hun gegevens een betrouwbaar medium, zoals microfiche. Hiervan is zeker dat de informatie over tien, twintig jaar nog steeds toegankelijk is. Niet iedere soort informatie leent zich echter voor deze vorm van opslag.

Op papier neergelegde informatie bevat gegevens die relaties met andere informatie duidelijk maken. Ook de context waarin de informatie is ontstaan en gebruikt, blijft bewaard; dikwijls wordt het spoor van deze relaties in een beproefde bureaucratische verwerking aan een papieren document toevertrouwd. Bij digitale informatie werkt dit niet zo: als informatierelaties en contextgegevens niet expliciet worden vastgelegd, dan betekent dit dat zij zich in de hoofden van medewerkers bevinden. Vooral bij elektronische post doet dit verschijnsel zich voor. Over het algemeen is de behandelend medewerker de enige die van het bestaan van ingekomen en verzonden

den e-mail op de hoogte is of die de hierin opgeslagen informatie efficiënt kan terugvinden. Vertrekt de medewerker, dan neemt deze in feite de structuur van de informatie mee.

Maar juist in een digitale omgeving kan de informatie verdwijnen ook zonder externe invloeden. Dit wordt voor een deel veroorzaakt door de (verschillende) ontwikkelingsnelheid van computers, software en informatiedragers.

Niet-elektronische opslag

Indien het verwachte hergebruik beperkt is, kan de organisatie overgaan tot het opslaan van de historische gegevens door middel van niet-elektronische technologie als microfiches. Dit is uiteraard vergelijkbaar met gegevens op papier bewaren, alleen is het ruimtebeslag minder groot. Ook de toegankelijkheid is vergelijkbaar met papieren opslag; niet optimaal.

Indien het verwachte hergebruik aanzienlijk is, kan de organisatie overgaan tot het opslaan van de historische gegevens door middel van elektronische technologie als een DIS.

Zoals eerder gezegd bestaat hierop een uitzondering: de balans en de staat van baten en lasten moeten verplicht op papier worden bewaard.

Het ontwikkelen en implementeren van procedures voor gegevensbeheer

In het proefreglement inzake digitale bestanden op grond van artikel 11 en 12 van het Archiefbesluit 1995 is een aantal regels opgenomen die de duurzaamheid van archiefbescheiden en de toegankelijkheid van het archiveringssysteem als onderwerp hebben ([Proe97]). Deze regels zijn ook uiterst zinvol voor het bedrijfsleven en particulieren om in hun beheerprocessen te implementeren.

Hieronder nemen wij een korte samenvatting van de regels op:

Duurzaamheid:

- 1 er dienen maatregelen te zijn ter waarborging van de authenticiteit;
- 2 de kwaliteit van de omgeving en informatiedrager moet aan minimale eisen voldoen;
- 3 de opslagformaten en standaarden zo min mogelijk softwarespecifiek maken;
- 4 er moeten een migratiestrategie, procedures en kwaliteitseisen zijn;
- 5 er dienen adequate back-upvoorzieningen en bewaarlocaties te zijn;
- 6 eisen ten aanzien van te bewaren objecten (archiefbescheiden, programmatuur, metadata, documentatie) en beschikbaarheid licenties.

Geordende en toegankelijke staat:

- 7 vastlegging relaties met werkprocessen en overzichten van de bescheiden;
- 8 mogelijkheden voor selectie van bescheiden, raadpleegbaarheid, herleidbaarheid;
- 9 beschrijving van de infrastructuur, vastlegging context- en metagegevens, beschrijving gegevensdragers;
- 10 doelmatige en doeltreffende ordeningssystematiek, beschikbaarstelling binnen redelijke termijn.

Het gegevensbeheer bij een organisatie moet in overeenstemming zijn met bovenstaande regels. Het niet naleven van deze regels kan leiden tot 'bewaarplichtsverzuim' met alle gevolgen van dien.

Gegevensdragerbeheer

Als het beheer van de gegevens goed is geregeld, kan het nog fout gaan: sommige gegevensdragers 'verliezen' na verloop van tijd de informatie. Daarom is het beheer van gegevensdragers minstens zo belangrijk als het beheer van gegevens. Hieronder worden kort de vereisten voor een adequaat gegevensdragerbeheer uiteengezet.

Beheer

Gegevensdragers moeten worden beheerd door een mediabeheerder en per gegevensverwerkend proces dient een mediabeheerder te zijn aangesteld. Activiteiten met de kritische gegevensdragers moeten worden geregistreerd. Dit geldt zowel voor de mediabeheerder als voor andere medewerkers die in het bezit zijn van gegevensdragers. Eventueel kunnen hulpmiddelen worden aangeschaft om de registratie te vereenvoudigen. Denk bijvoorbeeld aan een tapemanagementsysteem, waarmee kan worden bijgehouden wie in het bezit is van een tape en waar de tape zich bevindt.

De mediabeheerder bewaart kritische gegevensdragers in een ruimte waarin de temperatuur, de vochtigheid en schommelingen in deze waarden voldoen aan de eisen die de leverancier van de gegevensdragers stelt.

Het beheer van gegevensdragers is minstens zo belangrijk als het beheer van gegevens.

De mediabeheerder stelt kwaliteitsnormen op waaraan de verschillende soorten machinaal leesbare gegevensdragers minimaal moeten voldoen. De normen worden periodiek geëvalueerd. Indien gegevensdragers niet meer aan de gestelde kwaliteitsnormen voldoen, schrijft de mediabeheerder de gegevens over naar een ander medium. Voordat nieuwe gegevensdragers in gebruik worden genomen, test de mediabeheerder of deze nieuwe gegevensdragers aan de gestelde eisen voldoen.

De mediabeheerder registreert problemen en fouten met betrekking tot de bruikbaarheid van de gegevensdragers.

Controle

De gegevensdragers moeten regelmatig worden gecontroleerd op bruikbaarheid. Dit is een verantwoordelijkheid van de mediabeheerder. Gegevensdragers die langere tijd niet zijn gebruikt, dienen te worden gecontroleerd op fouten. Per type gegevensdrager bepaalt de mediabeheerder een frequentie voor deze controle, mede op advies van de leveranciers van de gegevensdragers.



Mw. E.D.C. Stroo Cloeck RA heeft als werkterrein proces- en systeembeoordelingen, beveiligingsonderzoeken en EDP-auditwerkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening.

Ing. R.J.A. Stouthart heeft zich binnen KPMG EDP Auditors gespecialiseerd in IT-architecturen, systeemontwikkelingstrajecten en databases. Daarnaast is hij werkzaam als gastdocent bij onderwijsinstellingen en verzorgt hij geregeld presentaties binnen zijn specialisaties.

De rol(len) van de IT-auditor

Er zijn diverse invalshoeken van waaruit de IT-auditor een bijdrage kan leveren aan de problematiek rond de bewaarplicht.

Voorafgaand aan de fusie, bijvoorbeeld bij het DD-onderzoek, kan worden vastgesteld of de te fuseren onderdelen voldoende maatregelen hebben getroffen om aan de wettelijke eisen te voldoen ofwel: is er een latente claim of mogelijk een financieel dan wel een reputatierisico aanwezig?

Tijdens het fusietraject kan de IT-auditor goede diensten verlenen door onder meer:

- * het ondersteunen van de organisatie bij het vaststellen van de te volgen strategie met betrekking tot de bewaring van gegevens;
- * het adviseren over de uit te voeren risicoanalyse c.q. kosten-batenanalyse die met de bewaarplicht samenhangen;
- * het inzichtelijk maken van de keuzen die de onderneming heeft ten aanzien van de te treffen maatregelen en procedures;
- * het adviseren bij de technische mogelijkheden en onmogelijkheden;
- * het verlenen van assistentie bij het formuleren, uitschrijven, implementeren en monitoren van de procedures.

Na gereedkoming van de fusie kan de IT-auditor een audit of beoordeling uitvoeren op de genomen maatregelen. Dit kan onderdeel uitmaken van een uitgebreid onderzoek in opdracht van het (nieuwe) management, dat ervan verzekerd wil zijn een adequate baseline te hebben ontworpen of kan geschieden in het kader van de controle op de jaarrekening, in het geval door het niet naleven van de wettelijke voorschriften een aanzienlijk (financieel) risico wordt gelopen.

Conclusie

Bij het maken van de keuzen rond het bewaren van gegevens weegt de organisatie voor- en nadelen tegen elkaar af. Wat de uitkomst ook moge zijn, er dienen procedures aanwezig te zijn om de integriteit van de gegevens te waarborgen alsmede de voortdurende toegankelijkheid daarvan gedurende de bewaartermijn. Dit kan (additionele) kosten met zich meebrengen. Het niet voldoen aan de bewaarplicht kan (ook financiële) gevolgen hebben. Gegevensbeheer is daarom een aandachtspunt bij fusiebesprekingen.

Tijdens de begeleiding bij een fusie of de uitvoering van een DD-onderzoek kan de IT-auditor de risico's in kaart brengen en mogelijke gevolgen aangeven. Het DD-onderzoek kan daarnaast de IT-auditor goede aanknopingspunten geven voor advisering tijdens of na de fusie. In dat kader kan zijn rol het kweken zijn van 'awareness' voor een relatief onbekend onderwerp als bewaarplicht.

Literatuur

- [Bela98]
Belastingdienst, *Bewaren en digitaal ter beschikking stellen van gegevensbestanden, een praktische handreiking*, oktober 1998.
- [Kame95]
Dr. mr. R.N.J. Kamerling RA en M.A.T.M. Schoevaars RA, *Conversie*, 1995.
- [Nele96]
Ir. G. Nelemans, *Basisnormen voor IT-infrastructuur*, 1996.
- [NNI98]
Nederlands Normalisatie-instituut, *Bewaren en bewijzen*, mei 1998.
- [Praa98]
J. van Praat en H. Suerink, *Inleiding EDP-auditing*, derde druk, 1998.
- [Proe97]
Digitale Duurzaamheid, *Proefreglement*, 1997. Informatie is te vinden op: <http://www.archief.nl/digiduur/>.