

Aan de leden van Provinciale Staten provincie Noord-Brabant
p/a Griffie
Postbus 90.151
5200 MC 's-HERTOGENBOSCH

<i>referentie</i>	<i>e-mail</i>	<i>datum</i>
R15.001PdK/PvG	info@zuidelijkerekenkamer.nl	06 januari 2015
<i>onderwerp</i>	<i>telefoonnummer</i>	<i>bijlage</i>
Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie	040 - 232 93 38	1

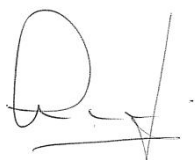
Geacht Statenlid,

Hierbij bieden wij u een exemplaar aan van het door de rekenkamer vastgestelde bestuurlijke rapport van het onderzoek Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie provincie Noord-Brabant.

Het bijbehorende rapport van bevindingen is te raadplegen via de website www.zuidelijkerekenkamer.nl

De Zuidelijke Rekenkamer heeft het rapport vastgesteld op 18 december 2014.

Met vriendelijke groet,
Zuidelijke Rekenkamer



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
directeur - secretaris

Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie provincie Noord-Brabant

Bestuurlijk rapport

18 december 2014

ISBN: 978-90-8768-048-0

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksopzet	5
2	Regels voor archivering en ontwikkelingen daarin	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Archiefregels	6
2.3	Archiefvisie	7
2.4	Definitie duurzame toegankelijkheid van informatie	8
3	Digitaal werken en waarborgen voor duurzame toegankelijkheid van informatie	10
3.1	Digitaal werken en DMS	10
3.2	Werken onder architectuur	10
3.3	Sturing op digitale duurzaamheid	13
3.4	Opstellen archiefregels voor digitale informatie	14
3.5	Verantwoordelijkheid voor provinciale archiefstukken	15
3.6	Informatiebeleid	15
3.7	Reikwijdte van de archiefregels	18
3.8	Zaakgericht Werken	21
3.9	Toepassing ICT binnen de gehele organisatie	23
3.10	E-depot	24
4	Vervanging inkomende papieren documenten	26
5	Beantwoording hoofdvraag, conclusies en aanbevelingen	29
5.1	Beantwoording hoofdvraag	29
5.2	Conclusies	30
5.3	Aanbevelingen	33
6	Reactie GS	35
7	Nawoord rekenkamer	37

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Goede archieven en dossiers zijn essentiële bouwstenen van een transparante overheid en zijn van groot belang voor een goede bedrijfsvoering. De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de loop der jaren diverse malen aandacht voor dit onderwerp gevraagd. In juni 2013 hebben Gedeputeerde Staten (GS) besloten om gedurende een proefperiode van 1 juli 2013 tot 1 november 2014 het thans hybride (analoog en digitaal) archief te vervangen door een volledig digitaal archief. GS hebben de rekenkamer verzocht om na te gaan of zij rondom deze proef een onderzoek zou kunnen/willen uitvoeren en beoordelen in hoeverre de digitalisering inwerkt op de kwaliteit van dossiervorming en archief. De rekenkamer heeft dit verzoek, gehoord de leden van haar Programmaraad, gehonoreerd en het onderwerp opgenomen in haar onderzoeksprogramma voor 2014. Deze rapportage bevat het Bestuurlijk rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen van het onderzoek van de rekenkamer naar de digitalisering en de duurzame toegankelijkheid van informatie dat zij in de maanden april tot en met augustus 2014 heeft uitgevoerd. Het Rapport van bevindingen dat aan dit rapport ten grondslag ligt, kan geraadpleegd worden op de website van de Zuidelijke Rekenkamer.

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te geven in de wijze waarop de provincie de risico's van digitaal werken voor de archivering van informatie heeft ingeperkt.

De onderzoeksvraag luidt:

Heeft de provincie Noord-Brabant voldoende gewaarborgd dat de informatie in het stadium van volledig digitaal werken en tijdens het traject daar naartoe geordend en toegankelijk is en voldoet aan de regels die de Archiefwetgeving aan de provincie als zorgdrager stelt?

Het onderzoek houdt een beoordeling in van de opzet van de archivering in het proces van toewerken naar volledig digitaal werken. De vernietiging van archiefbescheiden krijgt in het onderzoek extra aandacht. Hiervan is, behalve de opzet, ook de uitvoering getoetst.

De rekenkamer heeft de vernietiging van de archiefbescheiden in de bredere context van het proces naar volledig digitaal werken onderzocht. Hierbij vielen ook zaken op die buiten de directe scope van dit onderzoek vallen. De zaken waar volgens de rekenkamer aandacht van GS voor nodig is, zijn in deze rapportage opgenomen.

1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van documenten, zoals kaderstellende documenten van Provinciale Staten (PS) en het Handboek vervanging archiefbescheiden provincie Noord-Brabant, en door middel van gesprekken met de provinciearchivaris, betrokkenen in het cluster Informatievoorziening & ICT en enkele medewerkers bij andere clusters die de rol van ‘key-user’ hebben in het kader van het werken met het in 2010 ingevoerde Document management systeem Corsa. Daarnaast heeft de rekenkamer kennis genomen van de resultaten van de kwaliteitsmonitor op de registratie van de uitgaande post en een interne audit naar het opslaan van informatie bij projecten. Twee publicaties van de Erfgoedinspectie zijn als achtergrondinformatie gebruikt. Deze publicaties bevatten de resultaten van onderzoeken die de Erfgoedinspectie uitvoerde in het kader van het toezicht op de archiefvorming en het archiefbeheer van de centrale overheid (Rijk, Hoge Colleges van Staat, zelfstandige bestuursorganen en de rechterlijke macht). De wettelijke archiefregels vormden in deze onderzoeken het toetsingskader. De rapportages van de Erfgoedinspectie hebben belangrijke input geleverd ten behoeve van de aanpak van het onderzoek en bij het publiceren van de resultaten¹.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de archiefregels en de ontwikkelingen daarin toegelicht. Deze regels vormen het toetsingskader van dit onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek over digitaal werken binnen de provincie en de wijze waarop de provincie de duurzame toegankelijkheid van informatie waarborgt. Hoofdstuk 4 beschrijft op hoofdlijnen de bevindingen van het onderzoek naar de vervanging en vernietiging van inkomende papieren documenten. In hoofdstuk 5 beantwoordt de rekenkamer de hoofdvraag van het onderzoek en zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

¹ ‘Beperkt houdbaar? Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid’, december 2012 en ‘Duurzaam duurt het langst. Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie bij de kerndepartementen’, december 2013.

2 Regels voor archivering en ontwikkelingen daarin

2.1 Inleiding

Zorgdragen voor archieven heeft voor veel mensen een ouderwetse klank en roept het beeld op van archiefdozen in kelders, waar archiefmedewerkers bezig zijn met het schonen en rubriceren van mappen. Dat de zorg voor archieven een noodzakelijke voorwaarde is voor transparante besluitvorming en reconstrueerbaarheid van het handelen van een overheidsorganisatie wordt hier minder mee geassocieerd. De opbouw van een goed archief begint bij degenen die de handelingen verrichten en niet bij de archiefmedewerker. Een goed archief hangt in eerste instantie af van wat er ‘in wordt gestopt’ en vervolgens van de systematiek van het bewaren, zodat de informatie terug kan worden gevonden in een staat die bruikbaar is.

Met de digitalisering verdwijnt het papier. De verantwoordelijkheid voor het bewaren van informatie verandert niet, immers die lag al bij degenen die de handelingen verrichten. De manier waarop deze verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd, verandert wel. Het is geen kwestie meer van het bewaren van papier, maar van het onderbrengen van informatie in digitale systemen. Dit kan op verschillende manieren worden georganiseerd. In dit onderzoek is eerst nagegaan wat de wettelijke kaders hiervoor zijn.

2.2 Archiefregels

Van oudsher is er aandacht geweest voor het vastleggen van informatie die de overheid ontvangt, zelf ‘opmaakt’ en verstuurt. Dit vastleggen had tot doel dat genomen besluiten door overheidsinstanties terug gevonden konden worden en gebeurde daarnaast vanuit cultuur-historische overwegingen. De overheid maakte archiefregels voor het vastleggen en bewaren van informatie, die nog steeds van toepassing zijn. Deze regels zijn vastgelegd in de Archiefwet en in regels ter uitwerking daarvan. Hoewel de informatie waar een overheid mee te maken krijgt, zowel in hoeveelheid als in vorm de afgelopen decennia in een razend tempo aan het veranderen is, gelden nog steeds de volgende uitgangspunten van de Archiefwet:

- alles wat een overheid aan informatie ontvangt en zelf opmaakt is een archiefstuk (de wet hanteert hiervoor het begrip ‘archiefbescheiden’);
- uit de archiefregels volgt zowel een bewaarplicht als een vernietigingsplicht, waarbij het uitgangspunt is dat alle archiefstukken moeten worden bewaard, tenzij, door middel van selectielijsten is bepaald dat iets vernietigd moet worden. Voor de vaststelling van de selectielijsten zijn regels gegeven;

- de archiefstukken die op grond van de selectielijsten niet vernietigd worden en die ouder zijn dan twintig jaar moeten worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

Aan het begrip duurzaamheid van de archiefstukken is de volgende uitwerking gegeven: *‘bij het raadplegen van de archiefbescheiden die voor bewaring in aanmerking komen, zal na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang zijn te constateren’.*

Onder archiefbescheiden valt zowel de informatie die in documenten is opgenomen (zogenaamde ongestructureerde gegevens) als de informatie die in databestanden is opgeslagen (zogenaamde gestructureerde gegevens). Voor alle gegevens geldt dat deze dienen te blijven zoals ze oorspronkelijk zijn vastgesteld. Het gaat dus om een zodanige vastlegging (conversie, bewaring en selectie) dat de blijvende juistheid en volledigheid in alle omstandigheden gewaarborgd is en, indien gegevens in de processen zijn gewijzigd, achteraf kan worden vastgesteld wie wanneer welke wijzigingen heeft aangebracht.²

2.3 Archiefvisie

Op rijksniveau, waar de archiefregelgeving wordt bepaald, wordt onderkend dat de digitale informatieverwerking tot veel meer informatie leidt, waardoor een herbezinning op deze uitgangspunten nodig lijkt. Daarnaast bieden de digitale informatieverwerking en alle ontwikkelingen daarin nieuwe mogelijkheden voor het (snel) toegankelijk maken en delen van informatie. Op 30 juni 2011 hebben de staatssecretaris van OCW en de minister van BZK een brief over informatie- en communicatietechnologie (ICT) aangeboden aan de Tweede Kamer³. Deze brief bevatte een aangekondigde Archiefvisie *‘die zich richt op archiveren en de omgang met informatie in het digitale tijdperk’.*

Gesteld wordt dat het systeem van bewaren van overheidsinformatie, zoals in de archiefregels is uitgewerkt, onder druk staat als gevolg van de moderne ICT en digitalisering: *‘De zorg voor archief begint niet meer na 20 jaar, maar al op het moment dat informatie wordt gecreëerd. Dit vergt een geheel andere aanpak, wil informatie duurzaam beheerd worden en bewaard voor de toekomstige generaties.’* Wat betreft de openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie wordt een spanning tussen de regels en ontwikkelingen in de samenleving gesignaleerd: *‘De overheid is ook onderdeel van de informatiesamenleving. Een open samenleving, waarin digitale informatie onmiddellijk beschikbaar is. In dat licht moeten wij ook opnieuw kijken naar openbaarheid en hergebruik. De meeste informatie kan eerder dan na 20 jaar voor iedereen beschikbaar zijn.’*

² Zie ook: Brochure ‘Bewaren en bewijzen’, gezamenlijke uitgave van ECP.NL en het Ministerie van Economische Zaken, maart 2007

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 26 643, nr.187

Volgens de bewindspersonen moet er een digitale infrastructuur komen om de digitale overheidsinformatie duurzaam te bewaren en te ontsluiten: een archiefwettelijk e-depot, 'het archief van morgen'. In de visie van de bewindspersonen brengen beleidsvormende organen hun informatie op korte termijn over naar een aan het openbaar archiefwezen verbonden e-depot. Het doel van deze overbrenging is om informatie die zich daarvoor leent binnen korte tijd voor burgers openbaar en toegankelijk te maken.

In de visie is aangegeven dat het kabinet de tijd nog niet rijp acht voor een «Informatiewet», al dan niet onder algehele wijziging van de Archiefwet. Als reden wordt gegeven dat de ontwikkelingen op terrein van ICT en informatisering nu nog te snel gaan om nu al een eindbeeld te kunnen geven. De huidige archiefwettelijke termijn van 20 jaar, waarbinnen overheidsinformatie naar het openbaar archief dient te worden overgebracht, wordt in het overgangstijdperk van papieren naar digitale informatie gehandhaafd.

In het rapport *'Beperkt houdbaar? Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid'* van de Erfgoedinspectie van december 2012 wordt gesteld dat de omschrijving van het object van de Archiefwet van 'archiefbescheiden' bij zorgdragers leidt tot een 'eigen' interpretatie van begrippen als digitaal archief en digitale archiefbescheiden. De Erfgoedinspectie constateert dat de begrippen in de Archiefwet achterlopen op de ontwikkelingen vanaf 1995: *'De Archiefwet 1995 stamt uit een tijd dat de grootschalige digitalisering in de kantooromgeving nog maar net op gang was gekomen. Veel bepalingen en begrippen in de Archiefwet 1995 zijn archaïsch en moeilijk toepasbaar in een digitale omgeving. Vooral het begrip 'archiefbescheiden', het voornaamste object in de Archiefwet, belemmert een goede toepassing van de wet in een digitale omgeving. Zowel het gehanteerde begrip als de bijbehorende definitie zijn in een digitale context niet goed bruikbaar en bieden veel interpretatieruimte. Dit leidt ertoe dat veel zorgdragers de Archiefwet niet goed toepassen.'*

2.4 Definitie duurzame toegankelijkheid van informatie

De Archiefwet bevat geen definitie van het samengestelde begrip 'duurzame toegankelijkheid van informatie'. Met duurzaam wordt in de wet bedoeld dat bij het raadplegen van de archiefbescheiden die voor bewaring in aanmerking komen na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang is te constateren. De toegankelijkheid heeft betrekking op de vindbaarheid en bruikbaarheid van archiefbescheiden en informatie wordt aangeduid met het begrip archiefbescheiden. De Erfgoedinspectie stelde in haar rapport van december 2012 dat het vooraf belangrijk is *'om consensus te hebben over de vraag wat duurzame toegankelijkheid is en waarom het belangrijk is. Beide vragen zijn relatief eenvoudig te beantwoorden. Duurzame toegankelijkheid is een set van afspraken en maatregelen, bijvoorbeeld over conversie, migratie, bewaartermijnen en metadata, die het mogelijk maken dat digitale informatie beschikbaar is voor de termijn dat dit nuttig en noodzakelijk is. Deze termijn kan variëren van 1 minuut*

tot eeuwig. Dit antwoord geeft tegelijk ook het belang aan van duurzame toegankelijkheid. Want zonder afspraken en maatregelen vervluchtigt digitale informatie en raakt het deel van het institutionele geheugen verloren. Naast het feit dat ook overheidsorganisaties niet graag hun geheugen verliezen, geldt voor de overheid dat zij gebonden is aan regels om informatie toegankelijk te houden. Dit met het oogmerk verantwoording te kunnen afleggen over genomen besluiten en het gevoerde beleid, zaken te kunnen reconstrueren en voor een deel vanuit het cultuurhistorisch belang.'

3 Digitaal werken en waarborgen voor duurzame toegankelijkheid van informatie

3.1 Digitaal werken en DMS

De provincie Noord-Brabant is in 2010 overgegaan op digitaal werken. Uiteraard werd in de periode daaraan voorafgaand ook gewerkt met digitale informatie, maar vanaf 2010 is de besluitvorming door GS/PS als uitgangspunt genomen voor de opzet en de uitvoering van digitaal werken. Hiervoor is een Document Management Systeem (DMS, in dit geval Corsa) aangeschaft dat binnen de gehele organisatie is ingevoerd. Digitaal werken houdt binnen de provincie Noord-Brabant in dat de informatie die een rol speelt bij het uiteindelijk te nemen besluit door GS/PS digitaal wordt ingevoerd en bewerkt in Corsa.

Uit het onderzoek is gebleken dat Corsa wordt beschouwd als het systeem waarmee de besluitvorming digitaal wordt voorbereid (de zogenaamde stukkenloop) en daarmee het instrument is om de archiefstukken te bewaren. Binnen de organisatie-eenheid die belast is met de documentaire informatievoorziening (DIV) wordt voor het bewaren van stukken in Corsa hetzelfde uitgangspunt genomen als voorheen in de analoge situatie, toen er fysieke dossiers werden gevormd: alleen die zaken die ‘archiefwaardig’ zijn, worden bewaard. Met ‘archiefwaardig’ wordt geduid op de relevantie van een document voor het uiteindelijke besluit. De afweging over de relevantie dient door de behandelend medewerker te worden gemaakt.

3.2 Werken onder architectuur

Tijdens het onderzoek is de doelarchitectuur Provincie Noord Brabant (PNB) in beeld gekomen, omdat daaraan zes principes voor digitale duurzaamheid aan zijn toegevoegd. Hoewel de doelarchitectuur PNB niet tot de primaire scope van het onderzoek behoort, is deze doelarchitectuur door de raakvlakken met digitale duurzaamheid wel betrokken in het onderzoek. Het viel de rekenkamer op dat de doelarchitectuur in documenten zoals de Kadernota 2013-2015 wordt gepresenteerd als een breed kader, terwijl het dit in zijn praktische uitwerking, naar de mening van de rekenkamer, niet is. De doelarchitectuur heeft slechts een beperkte betekenis voor de sturing op informatie, door de manier waarop deze is opgezet en wordt toegepast.

Over de opzet van de architectuur merkt de rekenkamer het volgende op. De architectuurbeschrijvingen binnen de provincie zijn afgeleid van referentiearchitecturen als NORA⁴ en PETRA⁵. NORA en PETRA, en diens gevolge

⁴ Nederlandse Overheidsreferentie Architectuur

⁵ Provinciale Enterprise-Referentie Architectuur

de architectuur zoals beschreven binnen de provincie, hebben primair een focus op de principes, het toetsingskader, en slechts beperkt op de beoogde functie of werking van een aspect van de bedrijfsvoering. De rekenkamer constateert dat de architectuur, zoals binnen de provincie gehanteerd, als gevolg hiervan beschrijvend is en niet sturend. Om te kunnen sturen, is het essentieel dat in de architectuur, naast de criteria, ook de gemaakte dan wel te maken keuzen worden opgenomen. Om een en ander te kunnen plaatsen, wordt hierna toegelicht wat een architectuur binnen de literatuur inhoudt.

Eén van de voornaamste doelstellingen van architectuur is het bewaken van de samenhang binnen een organisatie. Belangrijk daarbij is het ondersteunen bij het maken van afwegingen tussen ongelijksoortige zaken. Een aantal voorbeelden kunnen dit duidelijk maken:

- Bij de inrichting van werkprocessen is een typische architectuurkeuze bij de standaardisatie van werkprocessen aan de orde, namelijk investeren in (complexe) systemen die de activiteiten van medewerkers sturen (inperken) of investeren in kennis, kunde en vaardigheden (flexibiliteit) van medewerkers, zodat zij adequaat en flexibel op veranderende omstandigheden kunnen inspelen. In de dagelijkse uitvoering zal standaardisatie op systemen oppervlakkig gezien goedkoper lijken, maar omdat inrichting en beheer complexer zijn, zullen de totale kosten hoger uitvallen. Voor sterk routinematige werkprocessen kan standaardisatie met systemen een zinvolle architectuurkeuze zijn, voor kennisintensieve processen ligt deze keuze veel minder voor de hand;
- Wanneer een aantal informatiesystemen dezelfde soort informatie bevatten en verwerken (bijvoorbeeld persoonsinformatie), dan is er een architectuurkeuze aan de orde die de (potentiële) afstemming van informatie tussen die systemen betreft. De architectuurkeuze voorkomt dat de ‘werkelijkheid’ zoals vastgelegd in het ene systeem anders blijkt te zijn dan de ‘werkelijkheid’ in een ander systeem. Een typisch voorbeeld is het personeelsdossier in SAP en de gebruikersgegevens in het mailsysteem. Met de architectuurkeuze wordt bepaald welk systeem leidend is en welke gegevens opgenomen moeten worden in het leidende systeem om automatisch de ‘werkelijkheid’ in andere systemen aan te kunnen passen;
- Een derde voorbeeld is het zakelijk gebruik van door medewerkers zelf meegebrachte smartphones, tablets en laptops⁶, in plaats van door het bedrijf verstrekte apparaten. Op architectuurniveau is de afweging te maken of de kosten en personele inspanning voor de extra beveiliging, het beheer en de ondersteuning opwegen tegen de keuzevrijheid van medewerkers en de kostenbesparing op de technische middelen (laptops en smartphones) in

⁶ Dit wordt Bring Your Own Device, of BYOD, genoemd.

combinatie met de risico's van diefstal van (vertrouwelijke) informatie, het lekken daarvan en de bijkomende imagoschade en kosten.

Inhoudelijk gaat architectuur uit van 'functie' en 'werking' van 'dingen' (de onderwerpen waar de architectuur over gaat). Dit zijn per definitie aspecten van de bedrijfsvoering of die van de directe bedrijfscontext. Naast functie en werking focust architectuur op principes en modellen om functies en werking in samenhang te ontwerpen (en te toetsen) en weer te geven. Het doel van de modellen is om de communicatie af te stemmen zowel tussen personen en afdelingen als in de tijd (zodat achteraf de vraag kan worden beantwoord waarom op een bepaald moment een bepaalde beslissing is genomen).

Over de toepassing van de doelarchitectuur PNB maakt de rekenkamer de volgende opmerkingen. De rekenkamer constateert dat de provincie niet beschikt over een expliciet overkoepelend informatiebeleid.

In het rapport Strategisch Informatiebeleid van 2012 heeft de rekenkamer aanbevolen een dergelijk beleid op te stellen, maar in plaats daarvan is een ICT-beleid opgesteld. Een overkoepelend informatiebeleid kan als basis dienen voor een informatiearchitectuur. Zo'n informatiearchitectuur kan als middellange termijn stuurinstrument worden ingezet. In termen van het Architectuur Maturity Model (AMM)⁷, heeft de wijze waarop de provincie architectuur inzet, naar de mening van de rekenkamer, veel kenmerken van fase 1 van AMM: er is een aanzet tot een ICT-architectuur, maar een informatiearchitectuur, een procesarchitectuur en een applicatiearchitectuur ontbreken. De rekenkamer constateert dat de verantwoordelijkheid voor de architectuur binnen de provincie is belegd bij een klein team (iets meer dan 2 FTE) binnen de afdeling ICT & Informatievoorziening (I&I), waarbij het is ingericht als een specialisme.

Het is, naar de mening van de rekenkamer, onmogelijk dat een team met deze omvang veranderprocessen binnen de provincie 'onder architectuur' kan uitvoeren of ervoor kan zorgen dat de provincie 'werkt onder architectuur'. Daarnaast heeft het team onvoldoende mandaat binnen de organisatie om architectuur als stuurinstrument te hanteren voor de veranderingen die binnen de provincie plaatsvinden.

In de gesprekken tijdens het onderzoek is aangegeven dat de doelarchitectuur PNB wordt gebruikt om toe te werken naar de toekomstig gewenste informatievoorziening. Dit gebeurt in de praktijk door nieuw in te zetten ICT te toetsen aan de principes van de doelarchitectuur. De doelarchitectuur wordt niet gebruikt voor een analyse en aanpassing van de bestaande ICT.

⁷ Zie Van der Zee, et al., *Architectuur als Managementinstrument*, Ten Hagen en Stam (1999).

3.3 Sturing op digitale duurzaamheid

Binnen de organisatie blijken verschillende uitgangspunten te worden gehanteerd bij het bewaren van (digitale) informatie.

Aan de hiervoor beschreven doelarchitectuur PNB zijn zes principes toegevoegd die specifiek gaan over ‘digitale duurzaamheid’:

1. Digitale informatie is van belang voor de bedrijfsvoering, beleidsontwikkeling en -uitvoering, om het handelen van de provincie te kunnen verantwoorden, voor de informatievoorziening aan belanghebbenden (openbaarheid en open data) en voor cultuurhistorisch onderzoek.
2. Het beheer van digitale informatie is een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering.
3. Digitale informatie wordt beheerd voor zolang als nodig is en wordt daarna verwijderd.
4. Digitale informatie wordt digitaal beheerd en bewaard.
5. Digitale informatie is betrouwbaar en authentiek
6. Digitale informatie is vindbaar, raadpleegbaar en interpreteerbaar.’

In een GS voorstel van 18 juni 2013 is gesteld dat het beheer van digitale informatie op basis van deze zes principes moet worden georganiseerd om te voorkomen dat de provinciale digitale informatie voortijdig onbruikbaar wordt.

De rekenkamer constateert dat het begrip ‘digitale informatie’ in de zes principes wordt gebruikt, zonder categorieën uit te sluiten of specifieke informatiestromen te benoemen. Dit is in lijn met de Archiefwet, die alle provinciale informatie als archiefstuk beschouwt: de principes ten behoeve van het beheer van digitale informatie omvatten **alle** provinciale digitale informatie, zowel de informatie in Corsa, als de informatie die op harde schijven wordt opgeslagen en informatie die in andere systemen wordt verwerkt en opgeslagen, zoals bijvoorbeeld in SAP (financiële en personele gegevens) en GIS (geografische/ruimtelijke gegevens).

De rekenkamer constateert dat de zes principes over digitale duurzaamheid binnen de provincie de enige overkoepelende beleidsuitgangspunten zijn voor het beheer van (digitale) informatie binnen de provincie. Aangezien nagenoeg alle informatie digitaal verwerkt wordt binnen de provincie, omvatten de zes principes het beheer van alle provinciale informatie. Uit het onderzoek blijkt dat de zes principes zijn geschreven zonder een daaraan voorafgaande analyse van alle provinciale digitale informatie. Evenmin zijn de zes principes voor digitale duurzaamheid verder uitgewerkt in praktisch toepasbare richtlijnen voor leidinggevenden en medewerkers. Een actie die naar aanleiding van de zes principes is uitgezet is het inventariseren van de systemen, waarin naast Corsa informatie wordt bewerkt en opgeslagen. De rekenkamer wijst erop dat van deze systemen zal moeten worden beoordeeld of er een archiveringsmodule bij is opgenomen die voldoet aan de Archiefregels. Een belangrijk punt hierbij is dat niet alleen de duurzame behandeling van documenten (ongestructureerde gegevens) wordt onderzocht, maar ook die van gestructureerde gegevens, namelijk gegevens die niet als

document zijn opgemaakt, maar bijvoorbeeld in administraties in systemen als SAP zijn opgenomen.

De rekenkamer is nagegaan of en hoe digitale duurzaamheid in NORA en PETRA zijn uitgewerkt. NORA bevat een doelarchitectuur Digitale duurzaamheid.

Deze is op 21 juni 2012 door de ICCIO (Interdepartementale Commissie Chief Information Officer) vastgesteld. In de 24 uitgangspunten voor PETRA is digitale duurzaamheid niet meegenomen. PETRA bevat wel enkele principes die een relatie hebben met digitale duurzaamheid. Deze zijn in de provinciale verdiepingsnota Zes principes voor digitale duurzaamheid vermeld. De doelarchitectuur Digitale duurzaamheid van NORA wordt in de verdiepingsnota van de provincie niet vermeld.

In de NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid wordt digitale duurzaamheid gedefinieerd als *‘een situatie waarin digitale documenten (in de brede zin van het woord) die ten behoeve van wettelijke eisen, administratieve eisen of maatschappelijke behoeften bewaard moeten worden, op een zodanige wijze worden vastgelegd, bewaard, beheerd en beschikbaar gesteld, dat deze ook na verloop van tijd raadpleegbaar, toegankelijk en authentiek zijn en - wanneer van toepassing - binnen de daarvoor gestelde termijn vernietigd worden.’*

3.4 Opstellen archiefregels voor digitale informatie

De verdiepingsnota Zes principes voor digitale duurzaamheid blijkt te zijn opgesteld door een medewerker Archieftoezicht die hiervoor op tijdelijke basis als informatieadviseur aan de afdeling Informatievoorziening binnen het cluster I&I is ‘uitgeleend’. Reden hiervoor was dat de hiervoor benodigde kennis op dat moment niet binnen DIV en I&I beschikbaar was.

Het toepassen van de archiefregels in de digitale omgeving is complex en heeft de nodige implicaties, het is niet eenvoudig en zeker niet eenduidig. Daarom vergt een beleidsmatige invulling, naast denkwerk, ook discussie over interpretaties en te maken keuzes.

De rekenkamer meent, gelet op het onderwerp (alle provinciale informatie en de uitwisseling daarvan) en de grote gevolgen en bestuurlijke risico's, dat deze discussie op het hoogste niveau binnen de organisatie dient plaats te vinden. Binnen de organisatie is het beleidsmatig omgaan met archiveringsvraagstukken echter niet belegd en lijkt dit een blinde vlek te zijn.

De rekenkamer stelt vast dat het tijdelijk inhuren van een vakspecialist weliswaar heeft geleid tot theoretisch juiste principes, maar dat de discussie niet is gevoerd, waardoor de kans groot is dat de importantie en de consequenties van de principes onvoldoende beleefd worden binnen de gehele organisatie.

Naar de mening van de rekenkamer had het meer op de weg gelegen van de inspectie om de top van de organisatie te wijzen op deze lacune, dan om het gebrek aan kennis en ervaring op te vullen. In de optiek van de rekenkamer is er sprake van

een onwenselijke vermenging van de functies beheer en toezicht, ook al werd de medewerker van Archieftoezicht tijdelijk gedetacheerd.

3.5 Verantwoordelijkheid voor provinciale archiefstukken

De Archiefwet maakt onderscheid in beheer en toezicht op de archiefstukken.

- Voor het beheer hebben PS een kaderstellende en controlerende rol: zij stellen een verordening vast, waarmee GS de zorg voor de archiefstukken krijgen opgedragen. GS dienen eenmaal per jaar aan PS over de uitvoering hiervan een verslag uit te brengen.
- Met het toezicht is de provinciearchivaris belast, *‘onder de bevelen van GS’*.

De provincie heeft in het Besluit Informatiebeheer van 5 april 2007 regels gegeven voor het beheer van de informatievoorziening en de archiefbescheiden.

In het najaar van 2014 wordt de regeling geactualiseerd.

In de regeling is bepaald dat DIV binnen het cluster Informatievoorziening en ICT (I&I) zorgdraagt voor de uitvoering van het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale organen en de ambtelijke organisatie. De rekenkamer constateert dat de regeling een tegenstrijdigheid bevat op het punt van de compleetheid van de archiefstukken en informatiebestanden. Enerzijds is bepaald dat de ontvanger van archiefbescheiden zelf moet beoordelen of deze archiefbescheiden voor registratie in aanmerking komen. Dit geldt ook voor het interne en externe verkeer via fax of e-mail, en voor alle andere archiefbescheiden die op elektronische wijze ontvangen of verzonden worden. Anderzijds bepalen de regels dat DIV toeziet op de compleetheid van archiefbescheiden en informatiebestanden. Terecht is in de gesprekken in het kader van het onderzoek opgemerkt dat de verantwoordelijkheid voor de compleetheid van archiefstukken en informatiebestanden niet bij DIV kan worden gelegd, omdat de ontvanger van de archiefstukken bepaalt of iets wel of niet wordt geregistreerd.

3.6 Informatiebeleid

Op 31 augustus 2012 heeft de commissie Economische Zaken en Bestuur (EZB) een startnotitie strategisch ICT-beleid van GS besproken. In de startnotitie is aangegeven dat in 2011 ambtelijk een I-visie is opgesteld, die in 2011 door GS is vastgesteld en begin 2012 met de commissie EZB is gedeeld. Aangekondigd wordt dat de bouwstenen uit deze I-visie in een strategische kadernota worden uitgewerkt tot beleidskaders waarmee door de Staten de komende jaren op de inzet van informatietechnologie kan worden gestuurd. In de startnotitie wordt verwezen naar het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer in 2012 naar het Strategisch

Informatiebeleid van de provincie Noord-Brabant⁸ en de diverse verbeterpunten die in de rapportage zijn opgenomen. Volgens de startnotitie worden alle aanbevelingen van de rekenkamer meegenomen in de kaderstellende strategische nota over het provinciale IT-beleid.

In de startnotitie zijn drie 'IT-beleidsscenario's' geïntroduceerd aan de hand waarvan de *'focus en ambitie die de provincie met de inzet van informatie-technologie kan nastreven'* worden bepaald.

De commissie Economische Zaken en Bestuur koos voor scenario 2: *'Eerst basis op orde en dan actief volger van ICT-ontwikkelingen op specifieke onderdelen, mits onderbouwd door een goede business case.'*

De startnotitie licht de stand van zaken toe rond digitaal werken en het werken met het in 2010 geïntroduceerde DMS (Corsa). Vermeld wordt dat met de opzet van een programma Digitaal Werken inmiddels een start is gemaakt. Het programma richt zich, blijkens de startnotitie, op het vermogen van de organisatie om digitaal te kunnen werken (mobiele toegang tot informatie, hulpmiddelen zoals smartphones en het 'digivaardig' maken van medewerkers).

Op 22 maart 2013 hebben PS de Kadernota ICT-Beleid 2013-2015 vastgesteld. In het Statenvoorstel ter besluitvorming van PS over de Kadernota ICT-beleid 2013-2015 wijzen GS erop dat de focus in de Kadernota - zoals ook afgesproken in de startnotitie - expliciet gericht is op het ICT-beleid, in het volle besef dat ICT-beleid deel uitmaakt van het grotere geheel van informatiebeleid en bedrijfsvoering. Het belangrijkste aspect van digitaal werken is volgens de Kadernota dat het plaats- en tijdonafhankelijk werken mogelijk maakt.

De Kadernota beschouwt standaardisatie en architectuur als de twee belangrijkste voorwaarden om digitaal werken mogelijk te maken.

In de Kadernota ICT is aangegeven dat voor de komende jaren tot 2015 twee speerpunten centraal worden gesteld om de invulling van de ambitie te kunnen bereiken:

1. Het programma Digitaal Werken.
2. De technische basis op orde.

In de Kadernota is een apart hoofdstuk gewijd aan de i-Visie. Deze gaat over het benutten van technologische mogelijkheden. De rekenkamer constateert dat de i-Visie niet is gebaseerd op een analyse van de informatie die de provincie ontvangt, zelf genereert en de informatie over de taakuitvoering door de provincie in relatie tot de informatievoorziening aan alle mogelijke belanghebbenden, zoals partners in de keten, burgers en media.

⁸ Strategisch informatiebeleid provincie Noord-Brabant, rapport Zuidelijke Rekenkamer, op 2 maart 2012 aangeboden aan PS, op 11 mei 2012 besproken in PS.

In de I-Visie wordt ingegaan op externe en interne ontwikkelingen. De rekenkamer constateert dat de relatie tussen digitaal werken en de zorgplicht van de provincie voor de toegankelijkheid en duurzaamheid van de informatie daarbij niet aan de orde komt.

In de Kadernota wordt ingegaan op het delen van informatie op systemen buiten de provincie (zoals cloud-oplossingen), maar hierbij wordt niet ingegaan op de relatie met de Archiefregelgeving en de daaruit volgende zorgplicht van de provincie.

Bij de Kadernota hebben GS een meer gedetailleerde uitwerking van de kadernota gevoegd ('Uitwerking kadernota en speerpunten ICT-beleid 2013-2015' met enkele bijlagen). In deze uitwerking beschrijven GS de belangrijkste voornemens met betrekking tot de uitvoering en zijn de speerpunten verder uitgewerkt.

Uit de toelichting op het speerpunt 'Programma digitaal werken' blijkt dat de uitgangspunten van dit programma allemaal vanuit het perspectief van de gebruiker (medewerker) geformuleerd. De rekenkamer constateert dat er geen uitgangspunten zijn geformuleerd vanuit het perspectief van het informatiebeheer en daaraan te stellen eisen zoals toegankelijkheid, duurzaamheid en transparantie.

Het geformuleerde eindbeeld van het programma heeft uitsluitend betrekking op de gebruiker en niet op het informatiebeheer.

Aan de uitwerking is een bijlage 'Routekaart ICT-infrastructuur' toegevoegd met de planning voor het op orde brengen van de technische basis als randvoorwaarde voor het programma Digitaal werken. Uit de routekaart blijkt dat er in een relatief korte periode veelomvattende veranderingen in de technische ICT-infrastructuur zullen worden aangebracht. De rekenkamer constateert dat deze veranderingen in opzet meer grip geven op de technische basis. Er wordt hiermee een goede uitgangssituatie geschapen voor het aanbrengen van de beoogde nieuwe digitale werkomgeving. De rekenkamer stelt vast dat er tegelijkertijd andere veranderprojecten worden uitgevoerd, waaronder het project Zaakgericht werken, dat uitgewerkt is in een modernisering van het Document Management Systeem Corsa. Daarnaast wordt op korte termijn een zogenaamd samenwerkingsplatform ter beschikking gesteld. Dit platform is gebaseerd op SharePoint van Microsoft en is bedoeld om zowel binnen de organisatie als met partijen buiten de provinciale organisatie samen te kunnen werken.

De rekenkamer is van mening dat de hiervoor beschreven ontwikkelingen een significante invloed (zullen) hebben op de manier waarop medewerkers van de provincie hun werkzaamheden (gaan) uitvoeren. Veel beoogde veranderingen komen, volgens de voorgestelde planning, per 1 januari 2015 samen. Met deze veranderingen kan een zeer moderne digitale werkomgeving worden bereikt die de gebruikers veel gemak en gebruiksmogelijkheden kan bieden. De rekenkamer wijst erop dat de veelheid aan veranderingen anderzijds wel een groot beroep doet op het absorptievermogen en de flexibiliteit van de medewerkers. Volgens de rekenkamer zal er na de invoering van alle veranderingen een periode aanbreken, waarin nog geen sprake zal zijn van een stabiele situatie op ICT-gebied en waarin gebruikers de mogelijkheden nog niet of niet goed benutten.

De rekenkamer meent dat er in die periode veel begeleiding en controle nodig zal zijn om tijdig knelpunten bij de toepassing te kunnen signaleren en zo nodig bij te sturen. De rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek nog geen plannen aangetroffen voor de organisatie van deze controle.

De rekenkamer heeft de voortgang van de veranderingen op ICT-terrein binnen het kader van dit onderzoek niet in beeld gebracht. Zij kan geen uitspraken doen over het behalen van de planning van 1 januari 2015. GS hebben in de Kadernota ICT-beleid aangegeven in de tweede helft van 2014 een verslag over de voortgang en een geactualiseerde versie aan PS aan te bieden. Er stond een voortgangsrapportage ICT-beleid gepland voor de vergadering van 10 oktober 2014 van de commissie Economische Zaken en Bestuur. Deze vergadering is niet doorgegaan. Op 21 november 2014 is een vergadering gepland, maar de voortgangsrapportage staat niet op de agenda.

3.7 Reikwijdte van de archiefregels

Voor de opslag van informatie zijn binnen de provincie richtlijnen geformuleerd. Deze richtlijnen zijn voor medewerkers te vinden op Brain.brabant.nl, het intranet van de provincie Noord-Brabant.

Uitgangspunt zijn de volgende drie regels:

1. Alle documentaire informatie die leidt tot, of het gevolg is van een GS-besluit, bewaar je in Corsa.
2. De G:\schijf gebruik je voor documenten die je binnen je afdeling of tussen afdelingen deelt.
3. Op de F:\schijf sla je alleen persoonlijke documenten op.

Uit deze richtlijnen blijkt dat documenten die betrekking hebben op besluitvorming van GS in Corsa worden opgeslagen en dat er daarnaast documenten zijn die buiten dat systeem worden opgeslagen. Op basis van de gesprekken met de betrokken medewerkers constateert de rekenkamer dat de archiefregels van toepassing worden geacht voor de documenten die in Corsa worden opgeslagen en voor documenten die in enkele andere systemen worden opgeslagen die een rol hebben binnen de besluitvorming van GS, zoals bijvoorbeeld grote kaarten met geografische gegevens, die vanwege de omvang van het formaat niet in Corsa kunnen worden opgeslagen. Zowel de organisatie als de Archiefinspectie hebben op dit moment geen overzicht van alle systemen waarin informatie wordt opgeslagen.

De Erfgoedinspectie wijst er in het rapport van 2012 op dat dit geen goede toepassing is van de Archiefwet en wijdt dit aan de onduidelijkheid van begrippen in de Archiefwet. *‘Vooral het begrip ‘archiefbescheiden’, het voornaamste object in de Archiefwet, belemmert een goede toepassing van de wet in een digitale omgeving. Zowel het gehanteerde begrip als de bijbehorende definitie zijn in een digitale context niet goed bruikbaar en bieden veel interpretatieruimte. Dit leidt ertoe dat veel zorgdragers de Archiefwet niet goed toepassen.’*

Het niet goed toepassen van de wet is volgens de Erfgoedinspectie dat zorgdragers soms hele categorieën en typen van digitale informatie onterecht uitzonderen en niet als archiefbescheiden beschouwen. Voorbeelden hiervan zijn, aldus de Erfgoedinspectie: *‘ruwe data, onderzoeksgegevens of informatie die als ‘geheim’ wordt geklasseerd. Ook digitale informatie in bedrijfsapplicaties, in de kantoorautomatisering-omgeving, de e-mailomgeving, en op persoonlijke en gemeenschappelijke schijven blijft nog al eens buiten beeld. Het is bij organisaties soms volkomen onduidelijk welke digitale informatie zich in deze omgevingen bevindt en of het hier archiefbescheiden betreft. Het gevolg is dat de eisen voor duurzame toegankelijkheid niet op deze digitale informatie worden toegepast. Organisaties beschouwen vaak alleen de inhoud van het document management systeem (DMS) als archiefbescheiden en gaan er van uit dat met het invoeren van een dergelijk systeem het vraagstuk van de duurzame toegankelijkheid en de toepassing van de Archiefwet is opgelost.’*

De rekenkamer wijst in dit verband ook op de eis dat gegevens dienen te blijven, zoals ze oorspronkelijk zijn vastgesteld. Het gaat hierbij om een zodanige vastlegging (conversie, bewaring en selectie) dat de blijvende juistheid en volledigheid in alle omstandigheden gewaarborgd is en, indien gegevens in de processen zijn gewijzigd, achteraf kan worden vastgesteld wie, wanneer welke wijzigingen heeft aangebracht. Gegevens moeten meermalen, onafhankelijk van tijd, kunnen worden samengesteld, met dezelfde inhoud, presentatievorm en samenhang als op het moment van ontstaan of ontvangst. Tegelijkertijd is het voor de bewijswaarde belangrijk dat de omstandigheden waarin de gegevens zijn bewerkt en afgehandeld bekend zijn. Gedurende de tijd dat de gegevens als bewijs gebruikt worden moet het mogelijk zijn om de omstandigheden te reconstrueren waarin ze zijn ontstaan, bewerkt, afgehandeld en beheerd⁹.

Dit houdt in dat voor **alle** transactionele, gestructureerde gegevens voorzien moet zijn in een archiveringsregime. Dit geldt voor de (integrale) inhoud van SAP, in het bijzonder de financiële informatie en de personeelsdossiers, **alle** elektronische post (e-mail), maar ook voor **alle** uitingen en interactie met afnemers en het publiek op sociale media (Facebook, LinkedIn, Twitter, etc.)¹⁰.

De provincie slaat haar financiële gegevens op in SAP. De rekenkamer heeft geconstateerd dat de (financiële) administraties in SAP zijn onderworpen aan een eigen archiefregime, met bewaartermijnen die over het algemeen langer zijn dan wettelijk voorgeschreven. Personeelsdossiers worden ook in SAP opgeslagen.

⁹ Zie ook: Brochure ‘Bewaren en bewijzen’, gezamenlijke uitgave van ECP.NL en het Ministerie van Economische Zaken, maart 2007

¹⁰ Uitingen in de sociale media vallen onder de archiefwet. Wat dit betekent voor overheden wordt treffend beschreven in *Sociaal Kapitaal - De meerwaarde van sociale media voor gemeenten*, David Kok (Ed), Eburon, Delft, 2012: *Archiveren van online activiteiten: willen we Mart Smeets, Mabel Wisse(n) Smid en Ton Hooijmaijers niet kwijt raken?*

Hiervoor is een speciale module aangeschaft om archiefbeheer toe te passen. Uit de gesprekken blijkt dat er voor de uitingen op sociale media nog niet is voorzien in een archiveringsregime. Wat betreft e-mailverkeer, wordt het aan de medewerker overgelaten of deze een e-mail opslaat in Corsa. De provincie beschikt niet over een archiveringsregime voor al het e-mailverkeer, zodat de authenticiteit van e-mails is gewaarborgd, onafhankelijk van de mogelijke opname van een individueel e-mail bericht in Corsa.

Uit het onderzoek is gebleken dat in Corsa gewerkt wordt met PDF-bestanden, zowel voor Word-, PowerPoint-, Access- als voor Excelbestanden. Wanneer een Office-bestand in Corsa wordt opgeslagen, wordt door Corsa automatisch een PDF/A-bestand gegenereerd. De oorspronkelijke brondocumenten in Word-, PowerPoint-, Access- of Excelformaat worden niet in Corsa opgenomen, maar blijven wel beschikbaar zo lang er voldoende opslagruimte beschikbaar is of totdat de brondocumenten expliciet worden opgeruimd. Met name voor Excel-en (eventuele) Access-bestanden en in mindere mate ook voor PowerPoint- en Wordbestanden, houdt dit in dat uitsluitend het eindresultaat van de oorspronkelijke berekeningen (formules) blijven bestaan, terwijl de formules en ingebrachte variabelen niet meer beschikbaar zijn. De rekenkamer constateert dat hierdoor bepaalde keuzes en aannames die binnen een proces zijn gemaakt, niet meer kunnen worden gereconstrueerd. Indien naast de bestanden in PDF/A-formaat tegelijkertijd ook de oorspronkelijke brondocumenten worden vastgelegd in Corsa, moet Corsa voor een correcte reproductie in staat zijn om de specifieke versie van de software vast te leggen. De rekenkamer constateert dat Corsa dat in deze versie van het systeem (nog) niet kan.

Afspraken over informatiebeheer en archivering met uitvoeringsorganisaties

De provincie delegeert in toenemende mate taken aan zogenaamde Regionale Uitvoeringsdiensten (of RUD's). De provincie blijft conform de wet- en regelgeving verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken. Uit het onderzoek blijkt dat de provincie bij de operationalisering van deze activiteiten aan de uitvoerende organisaties geen expliciete eisen stelt voor de informatievoorziening in de keten. Volgens de geïnterviewden zijn uitvoeringsorganisaties autonoom in hun bedrijfsvoering en kan de provincie geen eisen stellen aan de geautomatiseerde systemen en de manier waarop het informatiebeheer wordt georganiseerd. Dit zou inhouden dat er over een 'harde' systeemintegratie bijvoorbeeld geen afspraken kunnen worden gemaakt. De rekenkamer heeft dit punt niet nader onderzocht, maar meent dat er meer mogelijkheden zijn dan de gesprekspartners aangeven. In de gesprekken werd aangegeven dat er met deze partijen afspraken worden gemaakt over functionele architectuurzaken.

De rekenkamer stelt vast dat de provincie de transparantie en reconstrueerbaarheid van het handelen van de uitvoeringsorganisaties niet kan garanderen, zonder operationele afspraken over het informatiebeheer en uitwisseling van informatie.

3.8 Zaakgericht Werken

De invoering van Corsa is vanaf 2010 fasegewijs verlopen. De afronding van Corsa loopt via drie trajecten:

- Corsa Verbeter: Verbeterslag van het huidige Corsa, met name gericht op gebruikersvriendelijkheid;
- MyCorsaNXT: Toewerken naar een webgeoriënteerde oplossing waardoor tijd en plaatsonafhankelijk werken met CORSA beter mogelijk is, bijvoorbeeld het accorderen via tablet;
- Corsa Fase IV: Na invoering van Corsa Fase IV verloopt het proces vanaf het begin, bij het inkomen van 'papieren' post, geheel digitaal. Er vindt een verschuiving plaats van de registratietaken, deze gaan volledig over van DIV naar naar de behandelende afdelingen. Dit houdt onder meer in dat de behandelend medewerker moet zorgen voor de inhoudelijke omschrijving van een inkomend document. De DIV-taken beperken zich tot het scannen van op papier ingekomen post, het koppelen van de NAW-gegevens aan een document en het digitaal doorzenden van een document naar de behandelende afdeling. DIV zorgt voor de vernietiging van de papieren documenten na vervanging door digitale exemplaren.

De doelstelling is de drie trajecten in 2014 volledig af te ronden. De resultaten van deze trajecten zullen, volgens de notitie, uiteindelijk leiden tot het afbouwen van (tijdelijk) ingehuurde capaciteit bij DIV.

De directie heeft bij een presentatie over de afronding van Corsa verzocht om aanvullende maatregelen te nemen, onder meer ten aanzien van externe (verbonden) partijen, inclusief omgevingsdiensten. Ook deze dienden in dit kader in beeld te worden gebracht. Tijdens interviews bleek dat de provincie uitgaat van de eigen autonomie van de ketenpartners, waardoor voor wat betreft al dan niet geautomatiseerde informatieuitwisseling weinig of geen eisen (kunnen) worden gesteld.

Corsa Fase IV blijkt tevens in te houden dat de principes van Zaakgericht Werken in het systeem van Corsa worden gebracht. Er zijn verschillende stappen gezet om dit te bereiken, waarbij het uitgangspunt is geweest om de medewerkers zoveel mogelijk te betrekken bij de ontwikkelingen, enerzijds om te komen tot een systeem dat aansluit op de praktijk en anderzijds om medewerkers bewust te maken van hun rol bij de vastlegging van informatie.

Zaakgericht Werken om de dienstverlening te verbeteren gaat uit van een proces dat begint met een vraag van een afnemer (klant) en eindigt met een product naar die afnemer (klant).

De behandeling van de vraag wordt beschouwd als een 'zaak'. Het is de bedoeling dat alle documenten die betrekking hebben op de zaak, worden opgeslagen in een case.

Het beoogde resultaat van de uitwerking van de principes van Zaakgericht Werken in Corsa is dat de behandelend medewerker op basis van een binnenkomend document door een werkproces wordt geleid, waarin duidelijk is welke activiteiten achtereenvolgens moeten worden ondernomen, welke documenten per stap in het proces opgeslagen moeten worden en welke gegevens daarbij moeten worden vastgelegd.

De rekenkamer constateert dat Zaakgericht Werken in Corsa een verbetering is voor het 'vullen' van het dossier, omdat het systeem de medewerker attendeert op de documenten die opgeslagen moeten worden. Dit geldt echter alleen voor de processen waar duidelijke statusovergangen te markeren zijn. Daarnaast is er digitale informatie die tijdens de behandeling van een zaak wordt verwerkt, of daar relatie mee heeft, die niet standaard in het werkproces is opgenomen. Het blijft dan aan de medewerker of deze de informatie toevoegt aan de case. Dit verschilt niet met de analoge situatie. Tot nu toe was DIV verantwoordelijk voor de compleetheid van een dossier. In de analoge situatie is dit ook altijd een fictie geweest, omdat DIV geen overzicht kan hebben van de documenten die tijdens de behandeling zijn opgemaakt en welke informatie met welke partijen is gewisseld. Wat wel verandert ten opzichte van de analoge situatie is dat er nu 'achter de medewerker' geen extra stap meer is: een speciale dienst die met speciaal daarvoor opgeleide medewerkers zorgt voor het klaarmaken van het dossier voor duurzame bewaring. Deze verantwoordelijkheid ligt vanaf 1 januari 2015 bij de medewerkers.

Bij de invoering van Zaakgericht Werken is in opzet voorzien in een monitoring van het in behandeling nemen van een inkomend document. Deze monitoring is procesgericht. Nagegaan wordt of een document binnen een bepaalde termijn in behandeling is genomen. Hierin zit de waarborg dat het document in een case is opgenomen, of dat er een case is gestart, waardoor er metadata aan het document zijn toegekend. De rekenkamer constateert dat er geen monitor is op de kwaliteit van de inhoudelijke omschrijving.

Bij Zaakgericht Werken worden de behandelend medewerkers verantwoordelijk voor het toekennen van metagegevens aan inkomende documenten. Uitgangspunt hierbij is dat dit zoveel mogelijk 'automatisch' gebeurt en dat er zo weinig mogelijk 'eigen invulling' nodig is. De inhoudelijke omschrijving kan niet worden geautomatiseerd en de kwaliteit daarvan is afhankelijk van de behandelend medewerker. Tot de invoering van Zaakgericht werken, gebeurde dit door DIV-medewerkers.

In de doelarchitectuur Digitale duurzaamheid NORA wordt het belang van metagegevens benadrukt:

'Metagegevens spelen een cruciale rol in digitale duurzaamheid, namelijk in het beschrijven van de context, inhoud en structuur van records en hun beheer door de tijd heen. Ze vertellen waar de records vandaan komen, en wanneer, waarom en door wie ze gemaakt, bewerkt en geraadpleegd zijn (contextuele metagegevens). Ook zijn ze nodig om van inhoud (content) betekenisvolle inhoud (informatie) te maken: voor de gebruiker vindbaar, interpreteerbaar en te vertrouwen.'

Metagegevens zijn essentieel voor het zorgvuldig omgaan met gevoelige informatie, voor het tijdig vernietigen of juist het blijvend bewaren van informatie. Technische metagegevens zorgen ervoor dat bestanden later leesbaar gemaakt kunnen worden. Metagegevens spelen een belangrijke rol bij de automatische verwerking van records.'

De bij Zaakgericht Werken te gebruiken definitieve versie van Corsa wordt MyCorsaNXT genoemd. De rekenkamer constateert dat met MyCorsaNXT een aantal problemen met de gebruiksvriendelijkheid is opgelost en dat MyCorsaNXT een zoekmachine bevat die aanzienlijk beter is dan de bestaande. Deze nieuwe zoekmachine gebruikt ook alle tekst van een document ('full text') en niet alleen de metagegevens. De rekenkamer tekent hierbij aan dat de 'full text' zoekresultaten (nog) niet gekoppeld zijn aan de in de documenten en de case opgenomen metagegevens. Hierdoor kunnen zoekacties leiden tot een grote hoeveelheid ongeordende informatie en documenten.

De rekenkamer is van mening dat er rekening mee moet worden gehouden dat het toekennen van inhoudelijke metadata door behandelend medewerkers in de beginperiode na invoering van Zaakgericht Werken niet foutloos zal verlopen. Dergelijke fouten kunnen ertoe leiden dat documenten digitaal niet vindbaar zijn. Het gebruik van de zoekmachine in de nieuwe versie van Corsa, MyCorsaNXT, lost naar mening van de rekenkamer dit probleem niet op doordat de 'full text' zoekresultaten en de metadata op zaakniveau niet zijn geïntegreerd. Het probleem van onvoldoende vindbaarheid kan zich bijvoorbeeld voordoen als informatie wordt gezocht vanuit een ander perspectief dan het werkproces.

3.9 Toepassing ICT binnen de gehele organisatie

Uit de gesprekken tijdens het onderzoek is gebleken dat bij de ondertekening van de besluiten van GS en PS het uitgangspunt is dat de commissaris als ondertekenaar een zogenaamde 'natte' handtekening zet. Dit houdt in dat het digitale proces aan het einde even wordt doorbroken. De handtekening moet immers op papier worden gezet. Dit getekende papieren document moet vervolgens opnieuw gedigitaliseerd worden.

In de NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid wordt specifiek ingegaan op het aspect 'ondertekening'. Volgens NORA is het zetten van een '*natte*' handtekening een omslachtige methode waarbij gemakkelijk waardevolle metagegevens verloren kunnen gaan. Tijdens de gesprekken met betrokken ambtenaren werd dit beeld bevestigd. Bovendien werd erop gewezen dat de fout die in deze procedure het meest wordt gemaakt, is dat het getekende exemplaar wordt opgestuurd, zonder dat het wordt gescand en in het systeem wordt gebracht. Hierdoor beschikt de provincie uiteindelijk niet over een getekend exemplaar van een besluit.

In de NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid wordt aangegeven welke waarborgen nodig zijn voor het zetten van een digitale handtekening. *‘Bij digitale goedkeuring van het document wordt door een applicatie vastgelegd welke gebruiker in welke rol het document ondertekend heeft. De authenticiteit van de paraaf en handtekening moet worden geborgd. Als de digitale handtekening een ‘persoonsgebonden, gekwalificeerde elektronische handtekening’ is, zoals geregeld in het burgerlijk wetboek, heeft deze juridische waarde. De waarde van de digitale handtekening dient gedurende de gehele bewaartermijn van het document geverifieerd te kunnen worden.’*

De rekenkamer constateert dat in de praktijk een inefficiënte werkwijze wordt gevolgd met een grote kans op fouten, terwijl digitaal werken op dit punt een beter alternatief biedt. Met een digitale handtekening, waarvan zoals hierboven beschreven de authenticiteit kan worden geborgd, is opname van een getekend exemplaar van een besluit in Corsa verzekerd.

3.10 E-depot

In de Archiefvisie van de staatssecretaris van OCW en de minister van BZK van juni 2011 wordt het aspect duurzaam uitgewerkt. Volgens de bewindspersonen is een voorwaarde voor het in de toekomst duurzaam bewaren van informatie dat deze al goed kan worden opgeslagen op het moment waarop die wordt geproduceerd. Zij achten hierbij de deskundigheid van archivariissen net zo onontbeerlijk als de inbreng van informatiespecialisten en ICT-architecten. Maar, zo poneren zij, *‘die inzet heeft alleen zin, wanneer we ook beschikken over een digitale infrastructuur om deze informatie duurzaam te bewaren en te ontsluiten: een e-depot, het archief van morgen’.*

In een notitie van 20 augustus 2013 aan de portefeuillehouder over de globale uitwerking van de principes voor digitale informatie wordt ingegaan op de ontwikkeling van een e-depot. Vermeld wordt dat er in het algemeen consensus is dat organisaties er niet naar moeten streven om individueel een e-depot in te richten. In de notitie worden de voor de provincie natuurlijke partners genoemd:

- Het Brabant Historisch Informatie Centrum (BHIC) in 's-Hertogenbosch, omdat dit de archiefdienst is, waar in de toekomst de permanent te bewaren (digitale) archieven beheerd zullen worden;
- De gemeenten en waterschappen in Noord-Oost Brabant, omdat zij ook bij het BHIC zijn aangesloten;
- De andere lokale overheden en archiefdiensten in Noord-Brabant, omdat de provincie als toezichthouder/kwaliteitsbewaker een ‘voortrekkersrol’ speelt voor de Brabantse overheden.

In gesprekken met ambtelijk betrokkenen is tegenover de rekenkamer aangegeven dat binnen de provincie nog geen activiteiten zijn ondernomen ten behoeve van de

overbrenging van de digitale archieven in de toekomst. Wel wordt er veel over gesproken met de verschillende partners. Opgemerkt is dat van de zijde van de provincie tot nu toe een afwachtende houding wordt aangenomen, omdat het in beginsel aan het BHIC, de ontvanger, is om aan te geven hoe zij de informatie wil ontvangen.

4 Vervanging inkomende papieren documenten

Op 18 juni 2013 hebben GS besloten het analoge archief te vervangen door een volledig digitaal archief gedurende een proefperiode van 1 juli 2013 - 1 november 2014. De Archiefwet biedt de mogelijkheid voor een dergelijk vervangingsproces en geeft regels voor de vervanging en de vernietiging van papieren documenten. De rekenkamer heeft de opzet en uitvoering van dit vernietigingsproces beoordeeld en stelt vast dat dit conform de regels gebeurt. Wel is de rekenkamer van mening dat de condities waaronder de vernietiging plaatsvindt zullen veranderen als gevolg van de implementatie van de technische basis op orde en Zaakgericht Werken.

PS hebben vragen gesteld naar aanleiding van het gepubliceerde vervangingsbesluit. In het voorstel voor het besluit aan GS wordt de proef toegelicht. Het gaat om de vervanging (inclusief vernietiging) van alle ingekomen stukken vanaf 1 juli 2013, ten behoeve van de archieven van GS, PS en het archief van de commissaris van de Koning (CdK) als provinciaal orgaan. Stukken ten behoeve van het archief van de CdK als rijksorgaan vallen niet onder het besluit.

In het GS-voorstel is aangegeven dat ten behoeve van een zorgvuldige vervangingsprocedure het Handboek vervanging archiefbescheiden Noord-Brabant is opgesteld en dat na afloop van de proefperiode een evaluatie is voorzien, waarna besluitvorming zal plaatsvinden over het vervolg. Deze evaluatie wordt door de organisatie zelf uitgevoerd.

In het GS-voorstel zijn drie argumenten naar voren gebracht om een vervangingsbesluit te nemen:

- Als gevolg van digitaal werken ontstaat een hybride archivering: de papieren documenten blijven bewaard, naast ingescande digitale documenten. Volgens het GS-voorstel komt dit de toegankelijkheid van informatie niet ten goede en maak dit het archiefbeheer nodeloos complex.
- Met de vervanging loopt de provincie in de pas met de doelstelling van het Rijk om tot een digitale overheid te komen.
- Uitblijven van een vervangingsbesluit leidt tot hoge kosten, vanwege extra inrichtingskosten en structureel hogere kosten voor externe opslag. Bovendien is formatie van de eenheid DIV op basis van de digitaliseringsplannen teruggebracht en is er structureel meer formatie nodig als de papieren dossiers blijvend ordelijk moeten worden gevormd.

In het GS-voorstel is niet ingegaan op mogelijke risico's van de vervanging en vernietiging van inkomende papieren documenten en de maatregelen die de provincie neemt om de kans op het optreden van deze risico's te minimaliseren.

De rekenkamer is nagegaan of het vervangingsbesluit voldoet aan de wettelijke regels. Zij constateert dat in het vervangingsbesluit wordt verwezen naar de juiste

en relevante wettelijke regels. Zij stelt vast dat in het Handboek vervanging archiefbescheiden Noord-Brabant alle elementen van artikel 26 b van de Archiefregeling zijn uitgewerkt.

Het bepalen of archiefbescheiden vervangen worden, wordt gedaan tijdens het proces van behandelen van ingekomen documenten. Medewerkers DIV bepalen aan de hand van een werkinstructie of een document wel of niet voor vervanging in aanmerking komt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een uitzonderingenlijst die als bijlage bij het Handboek vervanging is opgenomen.

Deze uitzonderingenlijst is tot stand gekomen op basis van overleg van DIV met de verschillende afdelingen waarbij specifieke afspraken zijn gemaakt. In de lijst is aangegeven of er voor bepaalde documenten een vertrouwelijkheid moet worden toegekend en of het document gescand en geregistreerd moet worden (een uitzondering zijn bijvoorbeeld de bescheiden die met burgemeesters-benoemingen te maken hebben. In de lijst is in een aparte kolom aangegeven of een document vervangen (vernietigd) moet worden. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld documenten die een bepaalde juridische waarde hebben waarvan de rechter alleen de papieren versie als bewijs zal accepteren. Deze zijn per categorie en per afdeling uitgewerkt in de 'uitzonderingenlijst'. Het gaat bijvoorbeeld om overeenkomsten in het kader van aanbestedingen en samenwerkingsovereenkomsten bij Europese projecten. In de procedure is niet aangegeven hoe wordt omgegaan met de archivering van de uitgezonderde papieren documenten.

Om te waarborgen dat het digitale document voldoet als authentiek document, waarop alles wat op het papieren document stond, goed leesbaar is, is in het Handboek voorzien in controles door directe medewerkers en steekproeven door andere medewerkers. Daarnaast is op Brain aangegeven dat medewerkers een verzoek kunnen indienen om een document opnieuw te scannen, als zij niet tevreden zijn over de scan in Corsà.

De daadwerkelijke vervanging van de archiefbescheiden vindt eens per kwartaal plaats. De archiefbescheiden die daarvoor in aanmerking komen zijn dan wel minimaal 3 maanden oud. Gedurende de tijdelijke opslag van 3 tot 6 maanden, kunnen er zich omstandigheden voordoen waardoor fysieke bewaring alsnog wenselijk blijkt. Na signalering hiervan worden de archiefbescheiden uit de te vervangen serie verwijderd en opgenomen in het papieren archief. De feitelijke vernietiging van de te vervangen archiefbescheiden wordt uitgevoerd door een bedrijf dat hiertoe gespecialiseerd en gecertificeerd is. De provincie is met dit bedrijf een overeenkomst aangegaan waarin voorwaarden zijn opgenomen op basis waarvan het bedrijf de vernietiging uitvoert.

De rekenkamer constateert dat het vernietigen van de documenten in de procedure is losgekoppeld van de functie die de documenten in een proces hebben.

Met andere woorden, de termijn waarop een papieren document wordt vernietigd, heeft geen relatie tot de status van het document in een proces: een aanvraag voor een vergunning kan al zijn vernietigd, vóóordat het besluit over die aanvraag is genomen. Hierin zit een risico, omdat vooraf niet kan worden geweten of een inkomend document toch later in het proces juridisch van belang is. In veel gevallen waarin een bezwaar- en/of beroepsprocedure wordt ingezet door een inwoner of een organisatie (waar de provincie zelf geen invloed op heeft), zullen de eerste papieren stukken die aanleiding waren voor het aangevochten besluit al vernietigd zijn.

De praktijk zal moeten uitwijzen of dit bij de rechter problemen geeft.

5 Beantwoording hoofdvraag, conclusies en aanbevelingen

5.1 Beantwoording hoofdvraag

De onderzoeksvraag voor dit onderzoek formuleerde de rekenkamer als volgt:

Heeft de provincie Noord-Brabant voldoende gewaarborgd dat de informatie in het stadium van volledig digitaal werken en tijdens het traject daar naartoe geordend en toegankelijk is en voldoet aan de regels die de Archiefwetgeving aan de provincie als zorgdrager stelt?

De rekenkamer concludeert op basis van het onderzoek dat de provincie onvoldoende waarborgt dat de informatie in het stadium van volledig digitaal werken en tijdens het traject daar naartoe geordend en toegankelijk is en voldoet aan de regels die de Archiefwetgeving aan de provincie als zorgdrager stelt. De belangrijkste reden voor deze conclusie is dat de provincie zelf niet alle (digitale) informatiestromen, -systemen en bestanden in beeld heeft, noch die binnen de provincie, noch die bij uitvoeringsdiensten die taken onder verantwoordelijkheid van de provincie uitvoeren. De archiefregels gelden voor al deze provinciale informatiestromen, systemen en -bestanden. Op een abstract niveau, binnen de zogenaamde doelarchitectuur Provincie Noord-Brabant, zijn principes voor digitale informatie geformuleerd. Deze principes gaan uit van de in de wet bedoelde reikwijdte van de archiefregels. Echter op een meer operationeel niveau, met name bij de Dienst Informatievoorziening (DIV) die belast is met de uitvoering van het beheer op de provinciale informatie (in de Archiefwet aangeduid als archiefbescheiden), worden de archiefregels alleen van toepassing geacht voor de informatie die relevant is voor de besluitvorming door GS en PS.

Dit betekent dat voor verschillende informatiestromen, systemen en -bestanden de toegankelijkheid van informatie nog onvoldoende gewaarborgd is. Binnen het informatiesysteem dat bedoeld is voor de archivering van de relevante informatie voor de besluitvorming (het Document Management Systeem Corsa) worden aanpassingen aangebracht, waardoor er in beginsel meer waarborgen zijn voor de toegankelijkheid van informatie. Deze aanpassingen betreffen het op orde brengen van de technische basis en het invoeren van Zaakgericht Werken. Naar de mening van de rekenkamer zijn dit grote operaties die leiden tot wezenlijke veranderingen in de werkwijze. Het gaat hierbij met name om de verantwoordelijkheid voor het starten van een nieuwe zaak en het toevoegen van metagegevens aan inkomende post. Deze komt bij behandelend medewerkers te liggen, terwijl voorheen DIV-medewerkers hiermee waren belast. Naar de mening van de rekenkamer is er na de implementatie gedurende een periode een vergrote kans op fouten bij de invoering van metadata, wat er toe kan leiden dat digitale informatie onvindbaar is. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de organisatie de kans hierop klein acht en derhalve nog niet heeft voorzien in een extra monitoring op het toekennen van

metagegevens aan inkomende post. Er is geen controleplan gemaakt om vast te kunnen stellen dat de kans op dergelijke fouten tot een minimum is teruggebracht.

5.2 Conclusies

PS hebben op 22 maart 2013 een Kadernota ICT-beleid 2013-2015 vastgesteld. De rekenkamer stelt vast dat deze kadernota zich beperkt tot het ICT-beleid, wat door GS in het Statenvoorstel ook expliciet wordt gesteld. Tegelijkertijd wordt gesteld dat in deze kaderstellende strategische nota over het provinciale IT-beleid alle aanbevelingen van de rekenkamer uit het onderzoek Strategisch Informatiebeleid van 2012 zijn meegenomen. Dit geldt niet voor de aanbeveling van de rekenkamer om een kaderstellende strategische visie op het provinciale informatiebeleid aan PS voor te leggen. De provincie beschikt niet over een overkoepelende provinciale visie op informatiebeleid en een daarvan afgeleid strategisch en operationeel beleid op informatiebeheer.

Uit de Kadernota ICT-beleid 2013-2015 blijkt dat de te bereiken doelen van de verbeteringen op ICT-gebied vanuit het perspectief van de gebruiker (medewerker) geformuleerd te zijn. Er zijn geen uitgangspunten geformuleerd vanuit het perspectief van het informatiebeheer en daaraan te stellen eisen zoals toegankelijkheid, duurzaamheid en transparantie. Door uit te gaan van het gebruikersperspectief, blijven andere belangrijke perspectieven onderbelicht. Voor de provincie vormt informatie de basis en het eindproduct van al het handelen. Hiermee wordt het democratisch proces doorlopen en worden inwoners bediend. Naast de gebruikersvriendelijkheid is ook integriteit en mogelijk misbruik van informatie van belang.

De provincie gaat bij de uitvoering van de Archiefwet uit van een te smalle scope door als uitgangspunt te nemen dat alleen de transparantie en reconstrueerbaarheid van de besluitvorming dient te gewaarborgd. Transparantie en controleerbaarheid gelden niet alleen voor de besluitvorming, maar voor het gehele provinciale handelen. De provincie moet zich kunnen verantwoorden over alle activiteiten, hetzij de activiteiten die zij zelf uitvoert, hetzij de activiteiten die een andere organisatie onderneemt bij de uitvoering van provinciale taken. Met de steeds grotere nadruk die de provincie legt op rollen als regisseur en kennismakelaar neemt het belang van informatie over processen toe. Daarnaast is informatie over processen noodzakelijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur te kunnen beoordelen.

Binnen DIV wordt gewerkt met het begrip 'archiefwaardig' om aan te duiden dat bepaalde zaken wel en andere niet bewaard hoeven te blijven, vanwege hun (ir)relevantie voor een besluit van GS of PS. Dit is in strijd met de systematiek die de Archiefwet voorschrijft. Hiermee wordt het risico gelopen dat bepaalde informatie niet meer terug te vinden is, die achteraf wel relevant blijkt te zijn,

bijvoorbeeld om een bepaald proces te kunnen reconstrueren of om vergelijkingen te kunnen maken met andere zaken. Dit risico komt niet voort uit digitaal werken, maar blijft bij digitaal werken bestaan.

De provincie werkt met een doelarchitectuur provincie Noord-Brabant waarin zes principes voor digitale duurzaamheid zijn opgenomen. Deze principes worden alleen als toetsingskader gebruikt door de informatiearchitecten bij de beoordeling van nieuwe systemen. De principes zijn niet uitgewerkt in richtlijnen voor leidinggevend en medewerkers. Er zijn geen afspraken gemaakt over naleving van deze principes door de organisatie en over verantwoording daarover. De rekenkamer concludeert dat de zes principes voor digitale duurzaamheid geen doorwerking hebben naar de uitvoering van activiteiten binnen de organisatie.

In het Besluit Informatiebeheer heeft de provincie regels gegeven voor het beheer van de informatievoorziening en de archiefbescheiden. In dit besluit komt onvoldoende tot uitdrukking dat de zorg voor informatiebeheer ten eerste ligt bij de ontvangers en 'scheppers' van informatie binnen de provincie. In het besluit is tevens onvoldoende aandacht gegeven aan de sturing op de zorg voor informatiebeheer door leidinggevend. De verantwoordelijkheid voor de compleetheid van archiefbescheiden en informatiebestanden is ten onrechte bij DIV gelegd.

De uitvoering van de zorg voor de archiefbescheiden is bij DIV belegd. De verantwoordelijkheid voor strategische en beleidsmatige keuzes voor het informatiebeheer is in het Besluit Informatiebeheer niet expliciet belegd aan een functionaris of aan een dienstonderdeel opgedragen. Gelet op de bestuurlijke risico's die worden gelopen als het informatiebeheer niet op orde is, zou deze verantwoordelijkheid, naar de mening van de rekenkamer, op het niveau van de directie moeten worden belegd. In de Kadernota ICT-beleid 2013-2015 zijn de onderdelen van de CIO-rol beschreven. Dit blijken voornamelijk ICT zaken te betreffen. De beleidsmatige invulling van de zorg voor en de regie op het informatiebeheer is binnen de organisatie niet belegd.

De Erfgoedinspectie acht duidelijkheid over het begrip 'archiefbescheiden', zeker in een digitale omgeving, randvoorwaardelijk voor een goed archiefbeheer en daarmee voor de duurzame toegankelijkheid van informatie en digitale archiefbescheiden. Binnen de provincie is geen definitie geformuleerd voor het begrip 'archiefbescheiden' binnen een digitale omgeving.

De provincie heeft zelf geen overzicht van de systemen waarbinnen informatie wordt opgeslagen en/of verwerkt. Verschillende informatiestromen worden niet gearhiveerd, conform de uitgangspunten van de Archiefwet. Hierdoor loopt de provincie risico's wat betreft reconstrueerbaarheid van het provinciale handelen en juridische bewijslast.

Binnen de organisatie is het beleidsmatig omgaan met archiveringsvraagstukken niet belegd. Door het tijdelijk inhuren van een vakspecialist zijn theoretisch juiste principes voor digitale duurzaamheid geformuleerd. Ondanks de bestuurlijke risico's van de digitalisering in relatie tot de transparantie en reconstrueerbaarheid van het provinciale handelen, zijn mogelijke keuzes, interpretatieverschillen en implicaties van de principes niet op directieniveau uitgewisseld en besproken.

Zaakgericht werken heeft tot gevolg dat behandelend medewerkers verantwoordelijk worden voor het toekennen van inhoudelijke metadata aan inkomende documenten. Voorheen werd dit door DIV-medewerkers gedaan. Een risico van deze werkwijze is dat een behandelend medewerker metagegevens toekent vanuit het perspectief van het werkproces en daarbij minder aandacht heeft voor de samenhang met andere zaken. Er is geen controle door een DIV-medewerker op de inhoudelijke metadatering. Er is niet voorzien in extra monitoring op de resultaten van deze omslag om vast te stellen in hoeverre en in welke mate risico's worden gelopen op fouten die gevolgen hebben voor de vindbaarheid van informatie.

Ten aanzien van het huidige vervangingsproces concludeert de rekenkamer het volgende:

- De stappen die in het Handboek vervanging archiefbescheiden provincie Noord-Brabant zijn beschreven voor het vervangings- en vernietigingsproces zijn ondubbelzinnig en volgen logisch op elkaar. Er wordt een navolgbaar en uitvoerbaar proces beschreven.
- Het werken met een uitzonderingenlijst is in beginsel risicovol, maar onontkoombaar in dit proces. De uitzonderingenlijst is relatief lang. Elke uitzondering is voorzien van een onderbouwing.
- Er is voorzien in voldoende controles om de scankwaliteit van de digitale documenten te waarborgen. Ook is voorzien in een controle op de vervanging: de documenten die vervangen mogen worden, worden vóórdat deze in de archiefdozen gaan, nogmaals gecontroleerd.
- De rekenkamer heeft in de praktijk waargenomen dat het scannen, registreren, doorsturen van het digitale document en het opslaan van de papieren documenten in dozen zorgvuldig gebeurt en volgens de beschreven procedures wordt gecontroleerd.

Als gevolg van de per 1 januari 2015 beoogde veranderingen zullen de condities waaronder het vervangingsproces van inkomende papieren documenten zich afspeelt ook veranderen. Het gaat hierbij om de veranderingen in de ICT als gevolg van het project 'de technische basis op orde'. De rekenkamer meent dat er rekening mee moet worden gehouden dat er na de invoering van alle veranderingen een periode aanbreekt waarin gebruikers de mogelijkheden nog niet of niet goed benutten. Daarnaast vormt de invoering van Zaakgericht Werken een risico voor de vindbaarheid van informatie. Met name het door behandelaars zelf registreren van

inkomende post en toekennen van metadata aan cases en documenten acht de rekenkamer, zeker in de beginfase na de invoering, een punt van zorg. Er bestaat een kans dat documenten door fouten digitaal niet vindbaar zijn. De rekenkamer concludeert dat de provincie dit risico nog niet in beeld heeft gebracht en niet heeft voorzien in maatregelen om dit te ondervangen.

5.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor PS

Stel een i-Visie op informatiebeleid en -beheer vast. Zorg ervoor dat deze gebaseerd is op een analyse van ongestructureerde informatie (documenten, uitwisselingen op informatieplatforms en uitingen op social media) en gestructureerde informatie (zoals binnen SAP en systemen met databestanden).

Verzoek GS om te rapporteren over de wijze waarop de i-Visie wordt geoperationaliseerd, zodat PS kunnen vaststellen dat de i-Visie sturend is voor het informatiebeheer en dat dit voldoet aan de wettelijke eisen.

Verzoek GS tevens om te rapporteren over de wijze waarop wordt vastgesteld dat de risico's op onvindbaarheid van informatie als gevolg van metadatering door behandelend medewerkers zijn geminimaliseerd.

Aanbevelingen voor GS

- Leidt van de i-Visie een bedrijfsarchitectuur af die de verschillende aspecten (proces, informatie, keten) omvat en zet deze in als stuurmiddel.
- Werk de i-Visie uit voor het beheer op de informatie in ketenprocessen en stuur daarbij op operationele (geautomatiseerde) informatie-uitwisseling met ketenpartners (RUD's, etc.).
- Beleg de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de I-Visie en bedrijfsarchitectuur op directieniveau (CIO).

Neem maatregelen om de reconstrueerbaarheid van alle activiteiten te waarborgen, zowel de activiteiten die binnen de provincie plaatsvinden, als de activiteiten van uitvoeringsdiensten die taken, zoals handhavingstaken, van de provincie uitvoeren.

Waarborg de toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie die gevraagd wordt vanuit een algemene context, waarbij zaak en/of proces onbekend zijn.

Zorg voor monitoring en controle tijdens de implementatiefase van 'technische basis op orde', Digitaal Werken, Zaakgericht Werken en de heroriëntatie van taken van

DIV met als doel het vaststellen van het moment waarop de risico's voor de toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie geminimaliseerd zijn.

Zet bij de invoering van Zaakgericht Werken een pas op de plaats in het proces van vernietiging van inkomende papieren documenten. Vervang wel de papieren documenten door digitale documenten, maar ga pas weer over tot vernietiging van de papieren documenten, als controle heeft uitgewezen dat de risico's op onvindbaarheid van informatie, als gevolg van de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor metadatering naar de behandelend medewerker, zijn geminimaliseerd. Maak het moment van vernietigen van de inkomende papieren documenten afhankelijk van een genomen stap in het behandelingsproces.

6 Reactie GS

Op 10 december 2015 ontving de rekenkamer de navolgende bestuurlijke reactie op het concept bestuurlijk rapport.

Op 11 november 2014 ontvingen wij het concept bestuurlijk rapport 'Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie'. U heeft mede naar aanleiding van onze vraag onderzocht of de provincie Noord-Brabant voldoende heeft gewaarborgd dat informatie in het stadium van volledig digitaal werken en tijdens het traject daar naar toe geordend, toegankelijk en conform wetgeving is.

U geeft het onderzoeksrapport bovengenoemde, brede titel mee. Wij vinden het belangrijk aan te geven, om eventuele verwarring te voorkomen, dat de titel de inhoud van het onderzoek, namelijk hoe wij als organisatie op een duurzame wijze omgaan met onze archiefbescheiden, past. Daarom zou, 'Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van archiefbescheiden provincie Noord-Brabant' hier passender zijn.

Wij zijn content te lezen dat het proces van vernietiging van papieren documenten, nadat deze gedigitaliseerd zijn, correct verloopt. Dit was voor onze organisatie een nieuw proces en het was daarom voor ons College aanleiding om de Zuidelijke Rekenkamer te vragen hier een oordeel over uit te spreken.

In uw onderzoek bent u ook nagegaan hoe de archivering in het algemeen wordt vormgegeven en daar zijn wij u zeer erkentelijk voor. Wij maken van de mogelijkheid gebruik hier op te reageren. In onze ogen raken de conclusies en aanbevelingen drie centrale thema's.

Visie op informatiebeleid

Uw advies om te komen tot een overkoepelende provinciale visie op informatiebeleid nemen wij over. De aandacht van de organisatie is tot op heden bewust en conform eerder gemaakte afspraken met Provinciale Staten, gericht op de technische kant van het digitaal werken. Nu we deze achterstand met succes wegwerken en onze technische basis op orde krijgen, ontstaat de ruimte en de noodzaak om ook de archiefkant van het digitaal werken, op operationeel en op strategisch niveau, de aandacht te geven die het verdient. Hier gaan wij in 2015 mee aan de slag.

Archiefwetgeving

Diverse malen verwijst u naar het Besluit Informatiebeheer. Omdat dit Besluit aan vervanging toe is, vanwege wijzigingen in wet- en regelgeving en het verder ingevoerde digitaal werken, is deze recent vernieuwd. De nieuwe Regeling archiefbeheer Noord-Brabant wordt op zeer korte termijn door ons vastgesteld en gepubliceerd. Uw aanbevelingen zijn in deze regeling reeds verwerkt.

Tevens wijst u op de beperkte scope in de uitvoering van de Archiefwet; de wet schrijft voor dat ál het handelen van de provincie gereconstrueerd moet kunnen worden en niet enkele de politieke en bestuurlijke besluitvorming.

Wij delen uw conclusie dat de Archiefwet een bredere scope omvat dan wij nu praktisch uitvoeren. Met de invoering van Zaakgericht Werken willen wij nadrukkelijk ook op dit punt een inhaalslag maken, waardoor het nieuw te formuleren informatiebeleid de uitgangspunten zal bieden.

Zaakgericht Werken

U adviseert de invoering van het zaakgericht Werken in de organisatie op behoedzame wijze te doen. Dit nemen wij ter harte. Op dit moment worden de voorbereidingen voor de overgang getroffen: zowel technisch en organisatorisch als ook communicatief. De zorgvuldige overgang vindt overigens niet plaats op 1 januari 2015, maar in het voorjaar van 2015. Zoals u zelf aangeeft, zijn wij ook van mening dat de vernieuwingen in het documentmanagementsysteem de organisatie zullen helpen; het systeem wordt eenvoudiger en intuïtiever in gebruik en laat aanzienlijk minder ruimte voor vergissingen.

Daarnaast worden er tal van maatregelen genomen, bijvoorbeeld op gebied van begeleiding, om de medewerker in zijn eigen verantwoordelijkheid te ondersteunen bij de vorming van een compleet en samenhangend dossier, om zodoende informatie vindbaar en reconstrueerbaar te maken en te houden. Tevens zal er aandacht zijn voor monitoring om tijdig te kunnen bijsturen indien dat nodig is.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

7 Nawoord rekenkamer

De reactie van GS geeft de rekenkamer aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

De titel van het rapport ‘Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie’ heeft de rekenkamer weloverwogen gekozen. In de begrippen ‘duurzame toegankelijkheid’ liggen de kernwaarden van de Archiefwet besloten. Wij spreken over ‘informatie’, om daarmee op voorhand een mogelijk misverstand te voorkomen, namelijk dat het maar om een deel van de informatie zou gaan. Wij sluiten met het gebruik van deze begrippen ook aan bij de terminologie in de Archiefvisie van de minister van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van juni 2011. Dat dit rapport betrekking heeft op de provincie Noord-Brabant zullen wij in de titel tot uitdrukking brengen.

De rekenkamer is verheugd te lezen dat GS de aanbeveling overnemen om een overkoepelende visie op informatiebeleid te ontwikkelen. Eerder¹¹ wezen wij al op de noodzaak om als provincie te beschikken over een kaderstellende strategische visie op het provinciale informatiebeleid. Deze aanbeveling heeft PS destijds overgenomen (Besluit PS van 11 mei 2012) , maar dit heeft niet geleid tot een kaderstellende visie op informatiebeleid. De Kadernota ICT-beleid die PS op 22 maart 2013 hebben vastgesteld, beperkt zich tot het ICT-beleid en kan, zoals wij in dit onderzoek constateerden, niet als zodanig worden beschouwd.

De rekenkamer stelt vast dat GS erkennen dat de Archiefwet een bredere scope omvat dan die nu in de praktijk binnen de provincie wordt toegepast. Met de invoering van Zaakgericht Werken willen GS hierin een inhaalslag maken. De rekenkamer onderkent dat er verbeteringen zijn te behalen met Zaakgericht Werken, maar wijst erop dat het ‘scope’-probleem met Zaakgericht Werken in essentie niet wordt opgelost. Het resultaat van Zaakgericht Werken is dat er in het Document Management Systeem digitale dossiers worden opgebouwd. De provincie ontvangt, verwerkt en wisselt echter informatie uit via allerlei andere kanalen (e-mail, samenwerkingsplatforms) en binnen verschillende systemen (waaronder SAP). Het gaat erom te waarborgen dat **alle** informatie op zichzelf duurzaam toegankelijk is. Dit punt zal volgens de rekenkamer nadrukkelijk in de i-Visie op informatiebeleid en -beheer aandacht moeten krijgen en behoeft verdere operationalisering. Het gaat er om, om het achterliggende doel van de Archiefwet te bereiken: het waarborgen van transparantie en controleerbaarheid van het provinciale handelen, ook daar waar operationele werkzaamheden worden

¹¹ Gedoeld wordt op een aanbeveling in het Rapport Strategisch Informatiebeleid van de Zuidelijke Rekenkamer (februari 2012)

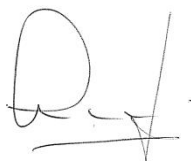
uitgevoerd door andere partijen, die onder verantwoordelijkheid en uit naam van de provincie handelen.

Ten aanzien van Zaakgericht Werken wijst de rekenkamer er nogmaals op dat de invoering van deze nieuwe werkwijze leidt tot nieuwe risico's voor de vindbaarheid en toegankelijkheid van informatie. Dit betreft met name het aanbrengen van inhoudelijke kenmerken (metagegevens) aan inkomende documenten door een behandelend medewerker. Op dit punt acht de rekenkamer het door GS vermelde intuïtievare gebruik van het systeem niet relevant, omdat het toevoegen van metadata een menselijke handeling betreft die bij fouten kan leiden tot onherstelbare verstoringen in het informatiebeheer.

Het eenvoudiger en intuïtiever gebruik van het systeem zal hooguit de gebruiker helpen aan te geven waar en wanneer metadata moeten worden toegevoegd, maar zal, in de huidige opzet, niet aan kunnen geven welke metadata dat moeten zijn.

De rekenkamer heeft het proces van vernietiging van papieren documenten, nadat deze gedigitaliseerd zijn, beoordeeld en inderdaad geconstateerd dat dit correct verliep. De rekenkamer tekende hier echter bij aan dat de beoogde veranderingen in de werkwijze tot nieuwe risico's op onvindbaarheid van digitale documenten leiden en dat het proces, zoals beoordeeld, deze risico's niet kan ondervangen. Zij spreekt daar haar zorg over uit en beveelt daarom aan pas weer over tot vernietiging van de papieren documenten over te gaan, als controle heeft uitgewezen dat de risico's op onvindbaarheid van informatie geminimaliseerd zijn.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 18 december 2014.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
directeur - secretaris

**Digitalisering en duurzame toegankelijkheid
van informatie provincie Noord-Brabant**
Rapport van bevindingen

18 december 2014

ISBN: 978-90-8768-048-0

Het Hooghuis Keizersgracht 5 5611 GB Eindhoven Postbus 2000 5600 CA Eindhoven

☎ 040-2329338 www.zuidelijkerekenkamer.nl  @ZuidRekenkamer

KvK nr. 589 58 785

De Zuidelijke Rekenkamer is de gemeenschappelijke rekenkamer voor de provincies Noord-Brabant en Limburg

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Wettelijk kader en ontwikkelingen	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Regels voor archivering	6
2.3	Relatie archiefregels met de Wet openbaarheid van bestuur	10
2.4	Archiefvisie	10
2.5	Visie Open Overheid	12
3	De archieffunctie binnen de provincie Noord-Brabant	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Beheer van de archiefbescheiden	15
3.3	Toezicht op de naleving van de archiefregels	20
4	Digitaal werken in de provincie Noord-Brabant	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Informatie aan PS en besluiten PS over digitaal werken	22
5	Duurzame toegankelijkheid van informatie bij digitaal werken	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Definitie duurzame toegankelijkheid van informatie	29
5.3	Beleid en Sturing op duurzame toegankelijkheid informatie	32
5.4	Bewaren en vernietigen digitale informatie	47
5.5	Ontwikkelingen en stand van zaken werken met CORSA	49
6	Vervanging	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Besluitvorming over de vervanging	61
6.3	Procedure en uitvoering van de vervanging	63
6.4	Vragen PS over de vervanging	68
6.5	Gevolgen van ontwikkelingen digitaal werken voor vervanging	69

1 Inleiding

Goede archieven en dossiers zijn essentiële bouwstenen van een transparante overheid en zijn van groot belang voor een goede bedrijfsvoering. De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de loop der jaren diverse malen aandacht voor dit onderwerp gevraagd. In juni 2013 hebben Gedeputeerde Staten (GS) besloten om gedurende een proefperiode van 1 juli 2013 tot 1 november 2014 het thans hybride (analoog en digitaal) archief te vervangen door een volledig digitaal archief. GS hebben de rekenkamer verzocht om na te gaan of zij rondom deze proef een onderzoek zou kunnen/willen uitvoeren en beoordelen in hoeverre de digitalisering inwerkt op de kwaliteit van dossiervorming en archief. De rekenkamer heeft dit verzoek, gehoord de leden van haar Programmaraad, gehonoreerd en het onderwerp opgenomen in haar onderzoeksplanning voor 2014. Deze rapportage bevat de bevindingen van het onderzoek van de rekenkamer naar de digitalisering en de duurzame toegankelijkheid van informatie dat zij in de maanden april tot en met augustus 2014 heeft uitgevoerd.

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te geven in de wijze waarop de provincie de risico's van digitaal werken voor de archivering van informatie heeft ingeperkt. De onderzoeksvraag luidt:

Heeft de provincie Noord-Brabant voldoende gewaarborgd dat de informatie in het stadium van volledig digitaal werken en tijdens het traject daar naartoe geordend en toegankelijk is en voldoet aan de regels die de Archiefwetgeving aan de provincie als zorgdrager stelt?

Het onderzoek houdt een beoordeling in van de opzet van de archivering in het proces van toewerken naar volledig digitaal werken. De vernietiging van archiefbescheiden krijgt in het onderzoek extra aandacht. Hiervan is, behalve de opzet, ook de uitvoering getoetst.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van analyse van documenten, zoals kaderstellende documenten van Provinciale Staten (PS) en het Handboek vervanging archiefbescheiden provincie Noord-Brabant, en door middel van gesprekken met de provinciearchivaris, betrokkenen in het cluster Informatievoorziening & ICT en enkele medewerkers bij andere clusters die de rol van 'key-user' hebben in het kader van het werken met het in 2010 ingevoerde Document management systeem Corsa. Daarnaast heeft de rekenkamer kennis genomen van de resultaten van de kwaliteitsmonitor op de registratie van de uitgaande post en een interne audit naar het opslaan van informatie bij projecten. Twee publicaties van de Erfgoedinspectie

zijn als achtergrondinformatie gebruikt. Zij hebben belangrijke input geleverd ten behoeve van de aanpak van het onderzoek en bij het publiceren van de resultaten¹.

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 behandelt de regelgeving voor de archivering van overheidsinformatie en meer specifiek voor de archivering door de provincie. In dit hoofdstuk worden tevens de Archiefvisie en de Visie Open Overheid van het kabinet toegelicht uit respectievelijk 2011 en 2013.

Hoofdstuk 3 bevat een toelichting op de verdeling van taken binnen de provincie op het gebied van informatiebeheer en archivering.

Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop de provincie Noord-Brabant de invoering van digitaal werken heeft ingezet.

Hoofdstuk 5 beschrijft de manier waarop de provincie de duurzame toegankelijkheid van informatie organiseert en waarborgt. Hierbij gaat de rekenkamer onder meer in op de ontwikkelingen binnen Corsa, omdat deze relevant zijn voor de inrichting van het vervangingsproces.

Hoofdstuk 6 bevat de beoordeling van het huidige proces van vervanging en vernietiging. De rekenkamer gaat daarbij in op de gevolgen van komende ontwikkelingen in het digitale werken voor het vervanging- en vernietigingsproces zoals dat nu is ontworpen.

¹ **‘Beperkt houdbaar?** Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid’, december 2012 en **‘Duurzaam duurt het langst.** Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie bij de kerndepartementen’, december 2013.

2 Wettelijk kader en ontwikkelingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de regels die de overheid hanteert voor archivering van informatie toegelicht. Hierbij wordt ook kort stilgestaan bij de relatie van deze regels met de Wet openbaarheid bestuur (Wob). In 2011 hebben de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een Archiefvisie gestuurd aan de Tweede Kamer. In deze visie beschrijven zij hoe zij willen omgaan met de digitale en technologische ontwikkelingen in relatie tot het archiveren van overheidsinformatie. Uit de visie blijkt dat de archiefregels zullen veranderen, al kunnen de bewindspersonen nu nog niet goed aangeven wat die veranderingen zijn. Uit de visie komt wel naar voren in welke richting wordt gedacht en is duidelijk welke elementen in de toekomst zullen verdwijnen. Daarom wordt deze visie toegelicht. Een andere visie van het kabinet, de Visie Open Overheid, die de minister van BZK in 2013 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, bevat belangrijke uitgangspunten voor de wijze waarop de overheid zou moeten omgaan met de beschikbaarheid van informatie.

2.2 Regels voor archivering

In de de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit² en de Archiefregeling³ is vastgelegd hoe de overheid zorg moet dragen voor de informatie die zij ontvangt en ‘opmaakt’. Op provinciaal niveau zijn regels voor archivering vastgesteld in een archiefverordening⁴. In de wetgeving wordt gesproken over over archiefbescheiden. Hierna wordt aangegeven wat hieronder wordt verstaan. In de archiefregels wordt ook aangegeven wie belast is met de zorg voor de archiefbescheiden en wat er onder die zorg wordt verstaan. De regels die betrekking hebben op de provincie Noord-Brabant worden toegelicht.

Tot slot worden in deze paragraaf de archiefregels toegelicht die specifiek betrekking hebben op het vervangen en vernietigen van archiefbescheiden.

Archiefbescheiden

De Archiefwet 1995 bevat regels voor de wijze waarop overheidsorganen, ofwel de zorgdragers, met door hen opgemaakte of ontvangen informatie moeten omgaan. In de wet wordt gesproken over archiefbescheiden. Hieronder vallen bescheiden die, ‘ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen (worden) ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd (zijn) daaronder te berusten’. Dit houdt in dat zowel alle

² Archiefbesluit van 15 december 1995

³ Archiefregeling van 15 december 2009

⁴ Archiefverordening van 6 september 1996, laatst gewijzigd op 1 november 2013

inkomende en uitgaande post als alle stukken die de provinciale organisatie opstelt, als archiefbescheiden zijn te beschouwen. De archiefregels zijn op zowel papieren als digitale documenten van toepassing.

Zorgdragen voor provinciale archiefbescheiden

Voor de provincies is in de Archiefwet 1995 voorgeschreven dat GS zorgdragen voor de archiefbescheiden van de provinciale organen (artikel 27) overeenkomstig een door PS vast te stellen verordening.

De provincie Noord-Brabant beschikt over een Archiefverordening die op 6 september 1996 is vastgesteld. De laatste wijziging is aangebracht op 1 november 2013, naar aanleiding van wijzigingen in de Archiefwet 1995, als gevolg van veranderingen in het interbestuurlijk archieftoezicht, de decentralisatie van archieftaken van het Rijk naar de provincie en de veranderingen in het interne archieftoezicht.

In de verordening is vastgelegd dat GS de zorg voor de archiefbescheiden hebben. Op enkele aspecten is uitwerking gegeven aan deze zorgplicht, zoals het zorgen voor de aanstelling van voldoende deskundig personeel voor de werkzaamheden verbonden aan het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale organen. In de verordening is verder vastgelegd dat GS eenmaal per jaar aan PS verslag uitbrengen over wat zij hebben verricht ter uitvoering van artikel 27 van de Archiefwet. Ook dienen de verslagen die de archivaris aan GS uitbrengt in verband met het beheer van de archiefbewaarplaats en de uitoefening van het hem bij of krachtens de wet opgedragen toezicht aan PS te worden overlegd. Voor het toezicht van de archivaris op het beheer van de archiefbescheiden, die niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats, zijn in de verordening bepalingen opgenomen. Het gaat hierbij om het toezicht op de archieven die door beheerders worden beheerd. Een beheerder wordt in de verordening omschreven als degene die belast is met het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale organen en de lichamen ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, aan welke door een of meer provincies wordt deelgenomen.

Artikel 3 van de Archiefwet 1995 omschrijft de zorgplicht als het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen van onder hen berustende archiefbescheiden en deze te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden.

In goede, geordende en toegankelijke staat bewaren van archiefbescheiden

Het in goede en geordende staat bewaren van archiefbescheiden houdt onder meer in dat een overheidsarchief op gezette tijden wordt geschoond. De archiefwet 1995 schrijft zowel een vernietigingsplicht voor als een overbrengingsplicht (artikel 12). Het schonen van het overheidsarchief moet op basis van selectielijsten gebeuren. Zorgdragers moeten zelf de selectielijsten ontwerpen, waarin tenminste wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging in aanmerking komen (Archiefwet 1995, artikel 5). De selectielijst van een provincie moet door de minister van OCW worden vastgesteld. De Archiefwet gaat uit van het systeem dat alle

archiefbescheiden worden bewaard, tenzij uitdrukkelijk is bepaald dat het vernietigd wordt.

De archiefbescheiden die op grond van de selectielijsten niet vernietigd worden en die ouder zijn dan twintig jaar moet de zorgdrager overbrengen naar een archiefbewaarplaats.

In het Archiefbesluit en de Archiefregeling zijn onder meer regels gegeven voor ordening en toegankelijkheid van archiefbescheiden. De bepalingen hierover in de Archiefregeling betreffen de volgende aspecten:

- Kwaliteitssysteem (artikel 16): De zorgdrager zorgt ervoor dat het beheer van zijn archiefbescheiden voldoet aan toetsbare eisen van een door hem toe te passen kwaliteitssysteem.
- Context en authenticiteit (artikel 17): 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, voor zover deze aspecten kenbaar moesten zijn voor de uitvoering van het betreffende werkproces;
 - b. wanneer, door wie en uit hoofde 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;
 - e. de besturingsprogrammatuur of toepassingsprogrammatuur waarmee de archiefbescheiden worden bewaard of beheerd.
- Overzicht en ordeningsstructuur (artikel 18)
 1. De zorgdrager zorgt ervoor dat de onder hem ressorterende overheidsorganen beschikken over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van de bij dat overheidsorgaan berustende archiefbescheiden, geordend overeenkomstig de ten tijde van de vorming van het archief daarvoor geldende ordeningsstructuur.
 2. Indien de ordeningsstructuur tussentijds wordt aangepast, wordt de oorspronkelijke versie tezamen met de nieuwe versie bewaard.
- Metagegevensschema en metagegevens (artikel 19)
 1. De zorgdrager legt een metagegevensschema als bedoeld in NEN-ISO 23081:2006 vast.
 2. De zorgdrager koppelt aan archiefbescheiden metagegevens aan de hand waarvan te allen tijde de aspecten, bedoeld in artikel 17, kunnen worden herleid.
- Toegankelijke staat (artikel 20): De zorgdrager zorgt ervoor dat het archiveringssysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn
 - a. kan worden gevonden
 - 1°. aan de hand van de daaraan gekoppelde metagegevens; of
 - 2°. door middel van een andere ontsluitingsmethode; en
 - b. leesbaar of waarneembaar te maken is.

GS dienen een provinciale archiefbewaarplaats aan te wijzen voor de bewaring van over te brengen archiefbescheiden (Archiefwet 1995, art.28).

Deze archiefbewaarplaats moet worden beheerd door een provinciearchivaris of, zo deze niet zou zijn benoemd, door de secretaris (Archiefwet 1995, art.29).

Duurzaamheid van archieven

In artikel 21 van de Archiefwet 1995 is bepaald dat in een besluit regels moeten worden opgenomen over de duurzaamheid van archiefbescheiden.

In het Archiefbesluit is aan het begrip duurzaamheid van de archiefbescheiden de volgende uitwerking gegeven: ‘bij het raadplegen van de archiefbescheiden die voor bewaring in aanmerking komen, zal na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang zijn te constateren’.

De zorgdrager is verplicht om hiervoor voorzieningen te treffen. Het Archiefbesluit bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld omtrent de duurzaamheid van de archiefbescheiden. De bepalingen in de Archiefregeling over de duurzaamheid van archiefbescheiden bevatten criteria waaraan de mogelijke fysieke verschijningsvormen van de archiefbescheiden moeten voldoen.

Een voorbeeld van deze criteria zijn eisen voor het type film bij opslag van informatie op microfilm.

Vervangen en vernietigen

In de Archiefwet 1995 is bepaald dat een zorgdrager bevoegd is om archiefbescheiden te vervangen door reproducties, *‘teneinde de aldus vervangen bescheiden te vernietigen’* (artikel 7). In de Archiefwet wordt onder vervanging dus niet alleen het omzetten van papieren naar digitale documenten verstaan, maar is pas sprake van vervanging als het papieren document na de omzetting is vernietigd.

Reproducties vallen onder de definitie van archiefbescheiden. In het Archiefbesluit is bepaald dat de zorgdrager uitsluitend tot vervanging van archiefbescheiden door reproducties besluit, indien vervanging geschiedt met juiste en volledige weergave van de in de te vervangen archiefbescheiden voorkomende gegevens (artikel 6).

Volgens het Archiefbesluit moet de zorgdrager bij het bekend maken van een besluit tot vervanging door reproducties melden hoe toepassing is gegeven aan het rekening houden met 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.

Bepaald is dat voor de vervanging van archiefbescheiden door reproducties nadere regels worden gesteld in een ministeriële regeling.

In de Archiefregeling is bepaald dat een besluit tot vervanging ten minste inzicht moet geven in de volgende aspecten van het vervangingsproces (artikel 26 b):

- 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 zwartwit;
- 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.

2.3 Relatie archiefregels met de Wet openbaarheid van bestuur

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) zorgt ervoor dat iedereen op elk gewenst moment informatie kan krijgen waarmee inzicht wordt verkregen in het handelen van de overheid. Overheidsinformatie is altijd openbaar, tenzij de Wob bepaalt dat de gevraagde informatie niet geschikt is om openbaar te worden gemaakt. Een verzoek om informatie, een 'Wob-verzoek' kan worden ingediend bij elk bestuursorgaan. Archiefbescheiden die formeel en fysiek zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats vallen niet langer onder de Wob maar onder het openbaarheidsregime van de Archiefwet van 1995.

De Wob is in feite een aanvulling op de Archiefwet wat betreft de openbaarheid van informatie over het handelen van de overheid. Op grond van de Archiefwet zou deze informatie pas na 20 jaar openbaar en te raadplegen zijn. Op grond van de Wob is informatie ook in de periode daarvóór beschikbaar.

2.4 Archiefvisie

Op 30 juni 2011 hebben de staatssecretaris van OCW en de minister van BZK een brief over informatie- en communicatietechnologie (ICT) aangeboden aan de Tweede Kamer⁵. Deze brief bevatte een aangekondigde Archiefvisie 'die zich richt op archiveren en de omgang met informatie in het digitale tijdperk'.

In de inleiding van deze Archiefvisie wordt aangegeven dat het systeem van bewaren van overheidsinformatie, zoals in de archiefregels is uitgewerkt, onder druk staat als gevolg van de moderne ICT en digitalisering:

'De zorg voor archief begint niet meer na 20 jaar, maar al op het moment dat informatie wordt gecreëerd. Dit vergt een geheel andere aanpak, wil informatie duurzaam beheerd worden en bewaard voor de toekomstige generaties.'

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 26 643, nr.187

Ook wat betreft de openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie wordt een spanning tussen de regels en ontwikkelingen in de samenleving gesignaleerd: *‘De overheid is ook onderdeel van de informatiesamenleving. Een open samenleving, waarin digitale informatie onmiddellijk beschikbaar is. In dat licht moeten wij ook opnieuw kijken naar openbaarheid en hergebruik. De meeste informatie kan eerder dan na 20 jaar voor iedereen beschikbaar zijn.’*

De bewindspersonen formuleren de volgende opgave: *‘zorgen dat we overheidsinformatie **duurzaam** beheren en het begrip **openbaarheid** een eigentijdse invulling geven.’*

Duurzaam

Zij geven aan dat overheidsinformatie in de digitale toekomst ook duurzaam moet worden bewaard en dat ervoor moet worden gezorgd dat deze betrouwbaar en toegankelijk blijft. Als voorwaarde stellen zij dat informatie al goed kan worden opgeslagen op het moment waarop die wordt geproduceerd. Zij achten hierbij de deskundigheid van archivariissen net zo onontbeerlijk als de inbreng van informatiespecialisten en ICT-architecten. Maar, zo poneren zij, *‘die inzet heeft alleen zin, wanneer we ook beschikken over een digitale infrastructuur om deze informatie duurzaam te bewaren en te ontsluiten: een e-depot, het archief van morgen’*.

In de visie van de bewindspersonen brengen beleidsvormende organen hun informatie op korte termijn over naar een aan het openbaar archiefwezen verbonden e-depot. Dit overgebrachte archiefmateriaal zal net als nu onder de werking van de Archiefwet vallen en is daarmee, behoudens wettelijke uitzonderingen, in principe openbaar. De Archiefwet bepaalt wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor zorg en beheer van de informatie.

Openbaar

De bewindspersonen geven aan dat digitale overbrenging naar een archiefwettelijk e-depot de mogelijkheid schept dat informatie in beginsel tijdig openbaar en toegankelijk wordt. Zij stellen dat de komende jaren zullen worden benut om in nauw overleg met archiefvormers actieve openbaarheid in praktijk te brengen. Het doel is om informatie die zich daarvoor leent binnen korte tijd voor burgers openbaar en toegankelijk te maken.

Verder kondigen zij het in praktijk brengen van een nieuwe selectiemethodiek aan, die geschikt is voor de omgang met informatie in het digitale tijdperk.

Er is inmiddels al een selectielijst «nieuwe stijl» ontworpen.

Nieuw element hierin is dat deze niet alleen beter inzicht geeft welke informatie te bewaren is of (op termijn) te vernietigen, maar ook wanneer de te bewaren informatie archiefwettelijk wordt overgebracht. Voor de invoering van deze nieuwe selectiesystematiek is het nodig dat overheidsorganen een goed overzicht hebben van hun informatie. De bewindspersonen melden dat bij de nieuwe aanpak overheidsbreed te werk zal worden gegaan. Zij vermelden dat inmiddels in samenwerking tussen het Nationaal Archief en het IPO al een generieke selectielijst

is opgesteld die voor alle provincies toepasbaar is en die goed aansluit bij de voorgenomen selectielijst «nieuwe stijl». De nieuwe systematiek past binnen de kaders van de Archiefwet 1995; op enkele onderdelen zal het Archiefbesluit worden aangepast.

De bewindspersonen wijzen er op dat de huidige archiefwettelijke termijn van 20 jaar, waarbinnen overheidsinformatie naar het openbaar archief dient te worden overgebracht, in het overgangstijdperk van papieren naar digitale informatie van belang blijft. Deze termijn wordt gedurende die transitie gehandhaafd, maar zonder de uitlooptermijn tot 30 jaar die nu nog bestaat. Het Archiefbesluit zal hiertoe worden gewijzigd.

Wetgeving

In de visie is aangegeven dat het kabinet de tijd nog niet rijp acht voor een «Informatiewet», al dan niet onder algehele wijziging van de Archiefwet. Zij sluiten hiermee aan bij het eerdere advies van de Raad voor Cultuur, waarin gesteld wordt dat de ontwikkelingen op terrein van ICT en informatisering nog te snel gaan om nu al een eindbeeld te kunnen geven. Om die reden is het kabinet voorstander van modernisering van de Archiefwet in kleinere stappen, zonder grote ingrepen. Wetswijziging waarbij de provincies de verantwoordelijkheid krijgen voor het bewaren van hun eigen archieven in de Regionale Historische Centra (RHC's) is uitvloeisel van het regeerakkoord. De bewindspersonen geven aan dat provincies hiermee als regionale bestuurslaag ook nadrukkelijker in beeld komen als mogelijke voortrekker en coördinator van innovatie binnen hun regio.

2.5 Visie Open Overheid

Op 26 september 2013 heeft de minister van BZK een brief over het Open Government Partnerschap (OGP) aan de Tweede Kamer aangeboden. De bijlagen bij de brief, Visie Open Overheid en Actieplan Open Overheid, gaan in op de achtergronden en aanpak om overheden beter te laten functioneren door openheid. Dat betekent meer transparantie over overheidsactiviteiten, open staan voor initiatieven uit de samenleving, verantwoording afleggen en het inzetten van innovatieve technologieën. In de visie wordt niet expliciet ingegaan op de archiefzorgplicht van overheden, maar in het actieplan komt dit wel aan de orde: *‘Verder wordt aansluiting gezocht en samengewerkt met het Programma Archief 2020 dat wordt uitgevoerd door het Nationaal Archief met convenantpartners IPO, VNG en UvW en vertegenwoordigers uit de sector. Innovatie van de archiefsector is nodig doordat ICT de informatiehuishouding van de overheid ingrijpend verandert. Duurzaam beheer en openbaarheid zijn uitdagingen bij gebruik van digitale informatie. Daarmee wordt archivering veel eerder in het proces een onderwerp: de zorg voor een digitaal archief begint al bij de creatie van informatie.’*

De inleiding van de Visie Open Overheid refereert aan een andere manier van werken voor de overheid. De belangrijkste passages worden hierna geciteerd:

‘Transparantie en openheid van de overheid is een voorwaarde voor burgers om de overheid en haar activiteiten in de publieke sector te kunnen bewaken en te controleren.’

‘Vaststellen dat de beschikbare technologie voorhanden is om informatie pro-actief beschikbaar te maken betekent niet dat die direct wordt toegepast. Naast infrastructurele veranderingen, vergt dit mogelijk ook verandering in wetgeving en cultuur. Soms is openbare informatie als het ware verweven met niet-openbare informatie. Ook dat onderscheid kan in veel gevallen in ontwerpprincipes worden vastgelegd. De huidige informatiesystemen maken nog onvoldoende gebruik van de technologische mogelijkheden, maar aanpassingen hebben forse consequenties voor de werkwijze en brengen grote investeringen met zich mee. Daarom moet nu worden uitgewerkt welke ontwerpprincipes in de toekomst moeten worden toegepast om bij geplande vernieuwing of aanpassing van informatiesystemen actieve openbaarmaking eenvoudiger te maken.’

‘Digitale technologie creëert bovendien nieuwe mogelijkheden voor het verstrekken van toegang tot informatie en inzicht in processen. De concepten rondom Open Overheid zullen zo veel mogelijk worden verbonden met de ontwikkeling van onze digitale overheid en de inzet van de digitale mogelijkheden. Het gaat bij deze ontwikkeling naar openbaar tenzij zowel om de inzet van nieuwe technologie - maar ook zeker om een mentaliteitsverandering in de publieke sector. Deze transitie van de theoretische mogelijkheid naar toepassing in de praktijk vormt in het kader van Open Overheid de grootste uitdaging. Immers, actieve openbaarheid is in de wet geregeld en toch gebeurt het in de praktijk beperkt. Openbaar tenzij betekent niet alleen open informatie, maar ook open communicatie en het actief aansluiten op ontwikkelingen in de maatschappij. Hierbij hoort een houding van pro-actief handelen, ook als nog niet alles duidelijk is. Het is beter vooraf pro-actief te zijn dan achteraf in verlegenheid te raken.’

De Visie op Open Overheid heeft belangrijke elementen in zich die meegenomen zouden moeten worden bij het invoeren van digitaal werken door een overheidsorganisatie. Deze vloeien vooral voort uit het streven naar een transparante overheid. De rekenkamer noemt hierbij enkele belangrijke elementen:

1. *Digitale technologieën zijn aan te wenden middelen om actieve openbaarmaking van informatie eenvoudiger te maken;*
2. *Digitale technologieën zijn aan te wenden middelen om de toegang tot informatie en het inzicht in processen te verbeteren.*

In de Visie op Open Overheid worden digitale technologieën beschouwd als middelen om de transparantie van de overheid **en haar activiteiten** te vergroten. Zij staan ten dienste aan een verbetering van die transparantie en zijn geen doel op zichzelf. De transparantie heeft zowel betrekking op het ‘eindproduct’ als op het handelen door de overheid. Om het handelen van de overheid te kunnen bewaken en controleren is inzicht in processen, ofwel de reconstrueerbaarheid van processen,

een noodzakelijke voorwaarde. De rekenkamer gaat in dit onderzoek na in hoeverre de provincie bij het invoeren van digitaal werken een verbetering van de reconstrueerbaarheid van processen beoogt en bereikt en welke rol digitale technologieën daarbij spelen.

3 De archieffunctie binnen de provincie Noord-Brabant

3.1 Inleiding

De archiefwet 1995 verplicht PS een verordening vast te stellen, waarmee GS de zorg van de archiefbescheiden krijgen opgedragen (artikel 27). Wat betreft het beheer op de archiefbescheiden die bij de provincie zijn en nog niet zijn overgebracht naar de provinciale bewaarplaats, regelt de Archiefwet het toezicht op de naleving van de Archiefwet: hiermee wordt de provinciearchivaris belast, onder de bevelen van GS. Voor dit toezicht moeten PS ook een verordening vaststellen. De wetgever onderscheidt het beheer van archiefbescheiden en het toezicht daarop.

Hierna wordt beschreven hoe de provincie Noord-Brabant het beheer en het toezicht hebben geregeld. PS hebben een Archiefverordening vastgesteld, waarin zij zowel het beheer van de archiefbescheiden door GS hebben geregeld, als het toezicht van de provinciearchivaris op de naleving van de Archiefwet. Verdere uitwerkingen van de beheer- en toezichttaak voor de archieven zijn opgenomen in de Regeling ambtelijke organisatie en het Besluit Informatiebeheer. Daarnaast zijn in de Kadernota ICT-beleid 2013-2015 en de Uitwerking daarvan uitgangspunten opgenomen over de uitvoering van archieftaken.

3.2 Beheer van de archiefbescheiden

Archiefverordening (8 november 2013)

PS hebben op 8 november 2013 een Archiefverordening vastgesteld.

Over het beheer van de archiefbescheiden bepaalt de Archiefverordening:

- GS dragen zorg voor het inrichten en in stand houden van een archiefbewaarplaats en voldoende en doelmatige archiefruimten;
- GS dragen zorg voor het aanwijzen van:
 - a. beheereenheden;
 - b. een beheerder per beheereenheid of beheereenheden;
- GS dragen zorg voor de aanstelling van voldoende deskundig personeel voor de werkzaamheden verbonden aan het beheer van de archiefbescheiden van de Provinciale organen;
- GS dragen er zorg voor dat het vervaardigen, verwerken, ontvangen, bewerken, ontsluiten en bewaren van archiefbescheiden geschiedt op zodanige wijze, dat het behoud van deze bescheiden voldoende is gewaarborgd;
- GS bevorderen, dat jaarlijks op de Provinciale begroting voldoende middelen worden geraamd ter bestrijding van de kosten die aan de zorg voor de archiefbescheiden zijn verbonden;
- GS stellen voorschriften vast voor het beheer van de archiefbescheiden van de Provinciale organen die nog niet naar de archiefbewaarplaats zijn overgebracht;
- GS brengen eenmaal per jaar verslag uit aan PS omtrent hetgeen zij hebben verricht ter uitvoering van artikel 27 van de wet.

Regeling ambtelijke organisatie (10 december 2013)

In de Regeling ambtelijke organisatie Noord-Brabant van 10 december 2013 is in artikel 18 geregeld dat de secretaris belast is met het beheer van de archiefbescheiden van Provinciale Staten en van Gedeputeerde Staten, alsmede van die van de commissaris van de Koning voor zover deze hem ter bewaring zijn gegeven.

Besluit Informatiebeheer (5 april 2007)

De provincie heeft in het Besluit Informatiebeheer van 5 april 2007 regels gegeven voor het beheer van de informatievoorziening en de archiefbescheiden.

De rekenkamer merkt hierbij op dat de bepalingen op enkele punten gedateerd zijn en niet in de pas lopen met de ontwikkelingen op dit terrein. In de gesprekken werd meegedeeld dat het besluit wordt geactualiseerd. De geactualiseerde versie wordt naar verwachting in november 2014 aan GS ter besluitvorming voorgelegd. De rekenkamer geeft de inhoud van de regels hier weer, omdat deze het nu geldende kader zijn.

In artikel 5 van het besluit is bepaald dat het organisatieonderdeel dat belast is met de documentaire informatievoorziening zorgdraagt voor de uitvoering van het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale organen en de ambtelijke organisatie. In de toelichting bij het Besluit is aangegeven dat op dat moment de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beheer bij het hoofd van de eenheid integrale informatievoorziening lag. In de huidige organisatie is dit afdeling Documentaire Informatievoorziening (DIV) binnen het cluster Informatievoorziening en ICT (I&I).

In het besluit is geregeld dat hoofden van organisatie-onderdelen de archiefbescheiden na afhandeling respectievelijk besluitvorming, of zoveel eerder als in onderling overleg wordt overeengekomen, zo snel mogelijk overdragen aan het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening.

Ten aanzien van de archiefvorming en -ordening zijn de volgende zaken voorgeschreven in het besluit:

- Het opstellen van procedures voor ontvangst, behandeling en beheer van ingekomen, uitgaande en interne archiefbescheiden door de secretaris;
- Uit alle archiefbescheiden of uit de daarbij behorende informatie moet blijken wanneer deze zijn ontvangen of opgemaakt, wie de afzender of geadresseerde is, op welke taak of handeling de archiefbescheiden betrekking hebben, wat de status hiervan is en wat de context of samenhang met andere archiefbescheiden is;
- Van archiefbescheiden worden zodanig kenmerken vastgelegd, dat zij daarmee op een eenvoudige wijze kunnen worden teruggevonden.

Tevens is bepaald dat het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening zorgt voor de registratie van ontvangen, interne en uitgaande archiefbescheiden die daarvoor in aanmerking komen.

In het besluit is bepaald dat de ontvanger van archiefbescheiden (extern of intern) die bij een ander organisatieonderdeel werkt, zelf moet beoordelen of deze archiefbescheiden voor registratie in aanmerking komen. Deze archiefbescheiden moeten dan zo snel mogelijk bij het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening ter registratie worden aangeboden. Voor het interne en externe verkeer via fax of e-mail, en voor alle andere archiefbescheiden die op elektronische wijze ontvangen of verzonden worden, geldt eveneens dat de betreffende medewerker die de archiefbescheiden ontvangt verantwoordelijk is voor het laten registreren en archiveren hiervan.

Het besluit regelt dat de secretaris zorgdraagt voor het opstellen van procedures, waarmee de registratie van archiefbescheiden en hun afdoeningstermijnen worden bewaakt en dat deze procedures worden vastgelegd in een uitvoeringsregeling.

Artikel 13 van het besluit bepaalt dat de secretaris er zorg voor draagt, dat de archiefbescheiden en informatiebestanden in goede, geordende en toegankelijke staat worden gebracht en dat archiefbescheiden worden geordend volgens een doelmatige en doeltreffende systematiek, in overeenstemming met een documentair structuurplan. In de toelichting op dit artikel wordt aangegeven dat dit artikel in tegenstelling tot traditionele ordeningsvoorschriften geen specifieke ordeningssystematiek voorschrijft. Verandering van opvatting over ordeningsmethoden en de voortschrijdende technische ontwikkelingen maken dit weinig zinvol. Het vervaardigen van een documentair structuurplan, door het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening, wordt opgelegd door de regeling. De vorm die dit plan aanneemt is niet voorgeschreven. Volgens de toelichting is dit gedeeltelijk afhankelijk van de nadruk die een organisatie legt op het aspect bedrijfsvoering of op het aspect archiefbeheer. Daarnaast, wordt gesteld, is van invloed de mate waarin sprake is van digitale informatiebestanden.

Volgens het besluit dient de secretaris erop toe te zien dat van archiefbescheiden en informatiebestanden een inventaris wordt aangelegd en bijgehouden, waarin de archiefbescheiden en informatiebestanden worden beschreven en in verband kunnen worden gebracht met de verschillende werkprocessen en taken. Uit deze inventaris moet steeds blijken waar de archiefbescheiden en informatiebestanden zich bevinden of wanneer en aan wie zij zijn overgebracht, overgedragen, ter beschikking gesteld, vernietigd of vervreemd.

Het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening moet de bewaartermijn aangeven van de archiefbescheiden en informatiebestanden in overeenstemming met hetgeen hierover in de selectielijst is vastgelegd.

In artikel 16 van het besluit worden specifieke voorschriften gegeven over archiefbescheiden en informatiebestanden die uitsluitend in digitale vorm raadpleegbaar zijn:

1. Medewerkers van andere organisatieonderdelen informeren het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening zo snel mogelijk over de aanwezigheid van deze archiefbescheiden;
2. Tenminste eenmaal per jaar verricht het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening een inventarisatie van deze archiefbescheiden bij de provinciale organen en ambtelijke organisatie;
3. Het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening geeft als onderdeel van deze inventarisatie de bewaartermijn van archiefbescheiden en informatiebestanden aan. Het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening doet, zodra nodig, opgave aan de secretaris van de noodzaak tot conversie of migratie voor genoemde archiefbescheiden en informatiebestanden.
4. De secretaris ziet toe op deze conversie of migratie. Het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening geeft aanwijzing voor de daadwerkelijke uitvoering van genoemde conversie of migratie in het licht van authenticiteit, duurzame raadpleegbaarheid en beschikbaarheid van archiefbescheiden en informatiebestanden.

Over het beheer van archiefbescheiden bepaalt het besluit dat de secretaris

- erop toeziet dat de archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat worden bewaard;
- er zorg voor draagt dat ten aanzien van het beheer van de archiefruimten en hulpmiddelen voor de opslag van digitale documenten wordt voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde eisen;
- zorgdraagt voor de nodige informatiebeveiliging die tenminste het tegengaan van wijziging, verwijdering, kopiëring, verminking of vernietiging omvat van archiefbescheiden en informatiebestanden. Het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening is verantwoordelijk voor het nemen en uitvoeren van maatregelen om de vereiste informatiebeveiliging zowel intern als extern te garanderen;
- zorgdraagt voor de vertrouwelijkheid van archiefbescheiden die daarvoor krachtens wet- en regelgeving in aanmerking komen.

In het besluit is opgenomen dat het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening toeziet op de compleetheid van archiefbescheiden en informatiebestanden.

Over het selecteren van archiefbescheiden die vernietigd moeten worden, is het volgende bepaald:

- De secretaris draagt zorg voor het in een zo vroeg mogelijk stadium selecteren van archiefbescheiden en informatiebestanden voor blijvende bewaring of voor vernietiging, in overeenstemming met de daarvoor bij of krachtens de wet gegeven voorschriften.
- Archiefbescheiden en informatiebestanden die voor vernietiging zijn geselecteerd, worden voorzien van een kenmerk dat de bewaartermijn aangeeft.

- Deze bewaartermijn wordt aangetekend in de eerdergenoemde inventaris.
- Vernietiging van archiefbescheiden en informatiebestanden kan tevens plaatsvinden op grond van een in opdracht van de secretaris opgestelde en door het managementteam vastgestelde stukkenlijst. Deze stukkenlijst wordt opgesteld op basis van de selectielijst.
- Vernietiging van archiefbescheiden en informatiebestanden wordt uitgevoerd door het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening of door een instantie die door dit organisatieonderdeel is gemachtigd.
- Het organisatieonderdeel belast met de documentaire informatievoorziening stelt alvorens tot vernietiging van archiefbescheiden over te gaan een lijst op van op dat moment vernietigbare archiefbescheiden met inachtneming van de geldende selectielijst. De lijst van vernietigbare archiefbescheiden behoeft de accordering van de provinciale archiefinspecteur.

Voor de overbrenging van archiefbescheiden naar een provinciale archief-bewaarplaats bepaalt het besluit dat wanneer het in een informatiesysteem opgenomen archiefbescheiden betreft, het informatiesysteem, voor zover onmisbaar voor raadpleging, wordt overgebracht.

Kadernota ICT-beleid 2013-2015 (4 februari 2013)

In de Kadernota ICT 2013-2015 is aangegeven dat onder invloed van de digitalisering al enkele jaren een belangrijke transitie aan de orde is voor de afdeling Documentaire informatievoorziening (DIV). Deze transitie is, volgens de kadernota, zowel feitelijk van aard (geen of minder opslag van papier, accent op digitale opslag) als organisatorisch (primaire verantwoordelijkheid voor vastleggen en archiveren ligt bij de gebruikers, DIV gaat over naar een toetsende en adviserende rol). De Kadernota meldt dat tijdens het verandertraject van analoog naar digitaal werken nog ruimschoots moet worden ingezet op uitvoerende taken, met daarbij passende personele ondersteuning. Naarmate registratiewerkzaamheden meer zijn versmolten met taken van de behandelaars, kunnen uitvoerende taken verminderen. Op de langere duur zullen de personele middelen op uitvoerend vlak zich beperken tot het raadplegen van 'oude' analoge middelen en de overbrenging van archieven naar het Brabants Historisch Informatie Centrum (BHIC). Voorts zullen, volgens de Kadernota, blijvend personele middelen nodig zijn voor interne expertise op het gebied van ontsluitbaarheid en digitale duurzaamheid. Deze middelen kunnen eventueel worden aangevuld via inhuur, maar, zo geeft de Kadernota aan, vast staat dat betrouwbaarheid van documentaire informatie in het geding is, als er onvoldoende eigen expertise in huis is die de verbinding met de organisatie goed kan leggen.

Bij de Kadernota ICT-beleid is een Uitwerking Kadernota gevoegd. Hierin is het volgende opgenomen over de uitvoering van archieftaken:

- DIV beoordeelt inkomende documenten op noodzaak tot vastlegging, legt inkomende post en processen vast en zorgt voor uiteindelijke archivering.

De behandelaars zorgen voor de afhandeling van hun processen (inclusief stukkenloop) en leggen daarbij uitgaande documenten vast;

- in de nabije toekomst zal vastlegging van processen en documenten verder worden uitgevoerd door de behandelaars zelf, daarbij ondersteund door het Document Management Systeem (Corsa).

Op 27-11-2012⁶ hebben GS besloten dat de rol van een Chief Information Officer (CIO) in de nieuwe organisatie onderdeel zal worden van het takenpakket van de directeur Bedrijfsvoering en Financiën. Deze positionering onderstreept, volgens GS in het Statenvoorstel bij de Kadernota ICT-beleid, het toenemende belang dat de provincie hecht aan de besturing van de informatisering.

In de Kadernota ICT-beleid 2013-2015 zijn de belangrijkste onderdelen van de CIO-rol als volgt omschreven:

1. De CIO (hij/zij) denkt van buiten naar binnen. Hij voegt waarde toe aan de beleidseenheden door systematisch de informatiecomponent in hun strategische beleidsopgaven te helpen structureren. Hij verzorgt daarbij overzicht en bewaakt samenhang.
2. CIO heeft een open oog voor externe eisen/ontwikkelingen/veranderkansen op zijn vakgebied. Hij onderzoekt en realiseert nieuwe ICT mogelijkheden.
3. De CIO is verantwoordelijk voor eigen provinciale ICT bijdrage aan innovatieprojecten in de provincie met een hoge ICT component (zorg, mobiliteit, breedband).
4. De CIO formuleert concernbrede ICT kaders en voert ze door.
5. De CIO bestuurt de ICT projectenportfolio, hij zorgt ervoor dat nieuwe projecten aansluiten bij de strategische doelstellingen van de provincie; dat ICT de “goede” dingen doet.
6. De CIO bestuurt dat de ICT dienstverlening wordt geleverd zoals afgesproken.
7. De CIO is verantwoordelijk voor de planning en control van het ICT budget.
8. De CIO is verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van ICT beveiliging.

3.3 Toezicht op de naleving van de archiefregels

In de Archiefwet 1995 is bepaald dat de provinciearchivaris door GS wordt benoemd, geschorst en ontslagen. In de Archiefverordening is het volgende geregeld over het toezicht:

- GS stellen vast binnen welke tijdvakken de archivaris tenminste éénmaal de archiefbescheiden en de ruimten waarin deze worden bewaard, inspecteert.
- De archivaris brengt eenmaal per jaar verslag uit aan GS betreffende de bij de beheerders uitgevoerde inspecties.
- De beheerders verstrekken aan de archivaris alle bescheiden en inlichtingen die noodzakelijk zijn voor een goede vervulling van zijn taak en verlenen de benodigde medewerking om inzicht te verschaffen in de ordening en de

⁶ Dit besluit is niet opgenomen in de Besluitenlijst van GS op deze datum.

toegankelijkheid van archiefbescheiden en in de opzet en de werking van de systemen waarin deze archiefbescheiden zijn opgenomen.

- De archivaris heeft toegang tot alle archiefbescheiden van provinciale organen, de ruimten en de informatiesystemen waarin deze zijn bewaard en opgenomen.
- De archivaris doet van zijn bevindingen bij de uitoefening van het toezicht mededeling aan de beheerders alsmede, indien hij hiertoe aanleiding vindt, aan GS. Hij geeft daarbij aan welke voorzieningen naar zijn oordeel in het belang van een goed beheer moeten worden getroffen.
- De beheerders doen aan de archivaris tijdig mededeling van het voornemen tot:
 - a. opheffing, samenvoeging of splitsing van een provinciaal orgaan of beheereenheid of overdracht van één of meer taken aan een ander overheidsorgaan of een rechtspersoon;
 - b. bouw, verbouwing, inrichting, of verandering van inrichting en ingebruikneming van ruimten als archiefruimte inclusief de ruimten voor technisch beheer van de informatiesystemen;
 - c. verandering van de plaats van bewaring van archiefbescheiden;
 - d. ontwerp, vervanging, aanschaf of invoering van een informatiesysteem;
 - e. vervanging van archiefbescheiden door reproducties;
 - f. vervreemding van archiefbescheiden;
 - g. uitlening van archiefbescheiden aan een andere zorgdrager.

De Archiefverordening bepaalt dat GS aan PS de verslagen overlegt die de archivaris aan GS heeft uitgebracht in verband met het beheer van de archiefbewaarplaats en de uitoefening van het aan hem opgedragen toezicht.

Besluit Informatiebeheer

In het Besluit Informatiebeheer is opgenomen dat het toetsen van ordeningssystemen doelmatig en doeltreffend dient te gebeuren door de provinciearchivaris. Daarnaast is bepaald dat de lijst van vernietigbare archiefbescheiden de accordering behoeft van de provinciale archiefinspecteur. Het besluit regelt dat de provinciaal archiefinspecteur ten minste éénmaal in de drie jaar de archiefbescheiden inspecteert en de ruimten waarin deze worden bewaard, en dat deze hierover verslag uit brengt aan de secretaris.

4 Digitaal werken in de provincie Noord-Brabant

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke invulling de provincie Noord-Brabant geeft aan het begrip ‘Digitaal werken’ aan de hand van informatie die aan PS is verstrekt en besluitvorming van PS. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

4.2 Informatie aan PS en besluiten PS over digitaal werken

Startnotitie

Op 31 augustus 2012 heeft de commissie Economische Zaken en Bestuur (EZB) een startnotitie strategisch ICT-beleid van GS besproken.

In de startnotitie is aangegeven dat in 2011 ambtelijk een I-visie is opgesteld, die in 2011 op het niveau van de Directieraad en GS is vastgesteld en begin 2012 met de commissie EZB is gedeeld. Aangekondigd wordt dat de bouwstenen uit deze I-visie in een strategische kadernota worden uitgewerkt tot beleidskaders waarmee door de Staten de komende jaren op de inzet van informatietechnologie kan worden gestuurd. De startnotitie wordt beschouwd als de eerste stap om te komen tot de strategische kadernota.

In de startnotitie wordt verwezen naar het onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer in 2012 naar het Strategisch Informatiebeleid van de provincie Noord-Brabant⁷ en de diverse verbeterpunten die in de rapportage zijn opgenomen. Volgens de startnotitie worden alle aanbevelingen van de rekenkamer meegenomen in de kaderstellende strategische nota over het provinciale IT-beleid.

In de startnotitie zijn drie ‘IT-beleidsscenario’s’ geïntroduceerd aan de hand waarvan de *‘focus en ambitie die de provincie met de inzet van informatietechnologie kan nastreven’* worden bepaald. De scenario’s houden in:

- *‘Scenario 1: De provincie doet wat minimaal moet gebeuren of wettelijk verplicht is om IT als basisvoorziening in te kunnen richten.
We maken uitsluitend gebruik van IT-oplossingen die klaar op de plank liggen: bewezen technologie, er is geen ruimte voor maatwerk. Hierbij wordt voorrang gegeven aan oplossingen die efficiency bevorderen (periode 2013-2015), die verouderde IT-voorzieningen helpen vervangen en die besparingen ten opzichte van de huidige kosten mogelijk maken.*
- *Scenario 2: Actieve volger IT-ontwikkelingen.
De provincie wil op onderdelen een actieve volger van IT-ontwikkelingen zijn. Hierin wordt bovenop scenario 1 tijdelijk extra geïnvesteerd.*

⁷ Strategisch informatiebeleid provincie Noord-Brabant, rapport Zuidelijke Rekenkamer, op 2 maart 2012 aangeboden aan PS, op 11 mei 2012 besproken in PS.

Het gaat om investeringen in best practices waarvan aantoonbaar is dat ze zich op redelijk korte termijn terugverdienen. Maar: kosten gaan voor baten uit.

- *Scenario 3: Voorloper. De provincie wil bovenop scenario 1 en scenario 2 op specifieke onderwerpen koploper ('first mover') zijn.*

Dit scenario demonstreert de serieuze ambitie van de provincie om met de inzet van IT voorop te lopen. Er is bereidheid om verantwoorde risico's te nemen: als een oplossing niet op de plank ligt, kan het betekenen dat deze ontwikkeld moet worden en zich nog moet gaan bewijzen. Terugverdientijd is onzeker en langer dan bij scenario 2: het vraagt bereidheid om structurele investeringen aan te gaan die het huidige IT-budget overstijgen.'

Het advies van de organisatie was om de komende jaren in te zetten op scenario 2 (actieve volger IT-ontwikkelingen), met de voorwaarde dat gedurende de periode 2012 tot en met 2014 de doelstellingen van scenario 1 bereikt moeten zijn, aangezien scenario 2 voortbouwt op scenario 1.

De commissie Economische Zaken en Bestuur koos, conform dit voorstel, voor scenario 2: 'Eerst basis op orde en dan actief volger van ICT-ontwikkelingen op specifieke onderdelen, mits onderbouwd door een goede business case.'

In de startnotitie wordt de stand van zaken rond digitaal werken en het werken met het in 2010 geïntroduceerde DMS (Corsa) toegelicht. Vermeld wordt dat met de opzet van een programma Digitaal Werken inmiddels een start is gemaakt. Vanuit de directieraad is de directeur ROH aangewezen als opdrachtgever. Een programmamanager is benoemd en een concept programmaplan is in ontwikkeling. Het programma richt zich, blijkens de startnotitie, op het vermogen van de organisatie om digitaal te kunnen werken (mobiele toegang tot informatie, hulpmiddelen zoals smartphones en het 'digivaardig' maken van medewerkers). Over Corsa wordt gemeld dat op dat moment de verbetering van de gebruiksvriendelijkheid en de vereenvoudiging van de stukkenloop ruim aandacht krijgen. Hier wordt aan toegevoegd dat op directieniveau het contact met leverancier BCT inmiddels is geïntensiveerd.

In de startnotitie is vermeld dat in 2012 aan HEC (Het Expertise Centrum) is gevraagd om een onderzoek te doen naar de implementatie en het gebruik van Corsa in de organisatie (het rapport is bijgevoegd als bijlage bij deze startnotitie). De resultaten van dit onderzoek komen in voorliggend rapport aan de orde in paragraaf 5.5.

Statenvoorstel voor vaststelling Kadernota ICT-beleid 2013-2015

In het Statenvoorstel ter besluitvorming van PS over de Kadernota ICT-beleid 2013-2015 wijzen GS erop dat de focus in de Kadernota - zoals ook afgesproken in de startnotitie - expliciet gericht is op het ICT-beleid, in het volle besef dat ICT-beleid deel uitmaakt van het grotere geheel van informatiebeleid en bedrijfsvoering.

Kadernota ICT-beleid 2013-2015

Op 22 maart 2013 hebben PS de Kadernota ICT-Beleid 2013-2015 vastgesteld.

In de Kadernota wordt het belang beschreven van de toenemende informatievoorziening. Er zijn volgens de Kadernota sturingskaders nodig om de informatievoorziening te ondersteunen met de juiste informatietechnologie - net zoals die nodig zijn voor personeel en financiën. De kadernota gaat in op die sturingskaders en beschrijft achtereenvolgens meer in detail de visie van de provincie op hoe zij moet inspelen op de verschillende externe en interne ontwikkelingen en samenwerkingsvormen, en vervolgens kaders voor architectuur en beveiliging, kaders voor projecten en beheer, de middelen en de besturing. In hoofdstuk 2 van de Kadernota wordt de zogenaamde i-Visie beschreven. Hierin wordt onder meer ingegaan op digitaal werken en op de term 'Open overheid'.

Het belangrijkste aspect van digitaal werken is volgens de Kadernota dat het plaats- en tijdonafhankelijk werken mogelijk maakt. De Kadernota beschouwt standaardisatie en architectuur als de twee belangrijkste voorwaarden om digitaal werken mogelijk te maken. Bij het bepalen en ontwikkelen van de standaardisatie en de architectuur zal gebruik worden gemaakt van wat er op dit vlak al ontwikkeld is: *'wereldwijd en in Nederland zijn diverse initiatieven genomen om tot afspraken op dit gebied te komen en die wij op onze voorzieningen toepassen (in Nederland bijvoorbeeld het Forum Standaardisatie voor de overheid).'*

Gesteld wordt dat 'Open overheid' primair staat voor een open en transparante dienstverlening: *'een overheid die data laagdrempelig beschikbaar stelt, die inzicht en inspraak biedt op beleidsontwikkeling middels burgerparticipatie en co-creatie. En vooral: een overheid die niet opnieuw het wiel uitvindt, maar gebruik maakt van wat er al is. Daartoe passen we op ICT-gebied de principes van open data toe (zie bijvoorbeeld het provinciaal GeoRegister (PGR: www.provinciaalgeoregister.nl) en waar mogelijk open source, maken we gebruik van basisregistraties, en bieden we toegang via een transparant overheidsloket.'*

In de Kadernota wordt aangegeven hoe de provincie de principes van Open overheid toepast op het ICT-gebied. Deze worden toegespitst op het aspect dienstverlening en bij de ICT-uitwerking wordt ingegaan op open data (publiekelijk toegankelijke statische gegevens). In de Kadernota ICT-beleid wordt niet expliciet het perspectief gekozen dat digitale technologieën een bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de transparantie van de overheid en haar activiteiten, zoals de minister dit aangeeft in de Visie Open overheid. De Kadernota bevat geen uitwerking van het inzetten van digitale technologie ten behoeve van het verbeteren van de reconstrueerbaarheid van processen.

In het hoofdstuk i-Visie van de Kadernota wordt onder het kopje Technologische ontwikkelingen onder meer opgemerkt dat ook vaker 'cloud' oplossingen zullen worden toegepast, zeker bij samenwerkingsvormen. Toegelicht wordt hoe dit technisch werkt: *hierbij draaien de software en hardware niet op systemen van de provincie, maar bij dienstverleners en op machines ergens op internet. De gebruiker*

is geen eigenaar van de gebruikte hard- en software en is niet verantwoordelijk voor het onderhoud, maar wel voor het voeren van de regie en het beoordelen van de voorwaarden (bijvoorbeeld de toepasselijke wetgeving) en het sluiten van de overeenkomsten.

In de Kadernota wordt niet aangegeven hoe het delen van informatie op systemen buiten de provincie zich verhoudt tot de Archiefregelgeving en de daaruit volgende zorgplicht van de provincie. De i-Visie is niet afgeleid van een visie op informatiebeheer. Deze gaat over het benutten van technologische mogelijkheden, maar is niet gebaseerd op een analyse van de informatie die de provincie ontvangt, zelf genereert en de informatie over de taakuitvoering door de provincie in relatie tot de informatievoorziening aan alle mogelijke belanghebbenden, zoals partners in de keten, burgers en media.

De I-Visie gaat in op externe en interne ontwikkelingen, maar schenkt daarbij geen aandacht aan de ontwikkelingen in het beheer van de informatie, zoals verwoord in de Archiefvisie van de staatssecretaris van OCW en de minister van BZK in 2010. Er wordt niet ingegaan op de relatie tussen digitaal werken en de zorgplicht van de provincie voor de toegankelijkheid en duurzaamheid van de informatie.

Hoofdstuk 4 van de Kadernota gaat in op de architectuur en beveiliging.

In paragraaf 5.3 van voorliggend rapport wordt ingegaan op de uitgangspunten en de inhoud van de architectuur.

In de Kadernota ICT is aangegeven dat voor de komende jaren tot 2015 twee speerpunten centraal worden gesteld om de invulling van de ambitie te kunnen bereiken:

1. Het programma Digitaal Werken;
2. De technische basis op orde.

Bij de Kadernota hebben GS een meer gedetailleerde uitwerking van de kadernota gevoegd ('Uitwerking kadernota en speerpunten ICT-beleid 2013-2015' met enkele bijlagen). In deze uitwerking beschrijven GS de belangrijkste voornemens met betrekking tot de uitvoering. Hierbij zijn de speerpunten verder uitgewerkt.

Uitwerking kadernota en speerpunten ICT-beleid 2013-2015

Volgens GS impliceert het voorleggen van een uitwerking van de kadernota dat er geen noodzaak is om aanvullend nog uitvoeringsprogramma's aan PS voor te leggen. GS kondigden aan in de tweede helft van 2014 verslag te doen aan de commissie Economische Zaken en Bestuur over de voortgang en actualisatie met betrekking tot de uitvoering.

In de toelichting op het speerpunt 'Programma digitaal werken' wordt vermeld dat in 2012 een start is gemaakt met het Programma Digitaal Werken in lijn met en in navolging van het traject van Organisatie Ontwikkeling / De Nieuwe Ambtenaar en het Huis voor Brabant (de verbouwing van het Provinciehuis). Gesteld wordt dat nieuwe manieren van werken en een nieuwe werkomgeving om goede digitale voorzieningen vragen die altijd en overal voor de medewerkers beschikbaar zijn.

Met het Programma Digitaal werken moet in de periode 2012-2015 een positief antwoord worden verkregen op de vraag:

Is de organisatie in 2015, bij oplevering van Huis voor Brabant, klaar voor De Nieuwe Ambtenaar om in het Huis voor Brabant digitaal te kunnen (samen)werken? En: is de ICT op peil? Is de informatie eenvoudig toegankelijk voor De Nieuwe Ambtenaar? Kan De Nieuwe Ambtenaar er mee werken en is er adequate ondersteuning beschikbaar?

Voor het programma is een aantal uitgangspunten geformuleerd.

Deze uitgangspunten zijn ook uitgangspunten geweest in eerdere en andere exercities, zoals in Organisatie Ontwikkeling, in Huis voor Brabant en in de I-visie.

De uitgangspunten zijn, volgens de uitwerking van de Kadernota:

- We zijn actieve volger van ontwikkelingen op gebied van I(CT).
- Medewerkers beschikken over alle voorzieningen om digitaal te kunnen (samen)werken: hardware, software, training en ondersteuning.
- We werken 'onder architectuur'.
- I(CT) moet flexibel, betrouwbaar en gebruiksvriendelijk zijn voor medewerkers.
- Informatie is (ook ten minste via het nieuwe intranet en de virtuele desktop) overal en altijd toegankelijk voor medewerkers.
- Medewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor hun werk en zijn zelfredzaam.
- Samenwerken en kennisdelen zijn vanzelfsprekend voor medewerkers.
- Medewerkers helpen elkaar als vanzelfsprekend en de ondersteuning vanuit de organisatie is adequaat.

Deze uitgangspunten zijn allemaal vanuit het perspectief van de gebruiker (medewerker) geformuleerd. Er zijn geen uitgangspunten geformuleerd vanuit het perspectief van het informatiebeheer en daaraan te stellen eisen zoals toegankelijkheid, duurzaamheid en transparantie.

In de Uitwerking bij de Kadernota ICT-beleid is vervolgens aangegeven langs welke structuur het programma is georganiseerd. Er wordt uitgegaan van drie lijnen:

1. *I/ICT op peil: In 2015 zijn de factoren I en ICT van de provincie voldoende op peil om digitaal te kunnen werken in de nieuwe werkomgeving. Deze lijn hangt zeer nauw samen met speerpunt 2: de technische basis op orde (...);*
2. *Leren: In 2015 zijn de medewerkers vaardig genoeg om met de digitale middelen en faciliteiten zelfstandig te kunnen werken in de nieuwe werkomgeving;*
3. *Ondersteunen: In 2015 heeft de provincie op professionele wijze de ondersteuning georganiseerd die noodzakelijk is om digitaal te kunnen (samen)werken.*

Tot slot wordt het volgende eindbeeld geformuleerd. Dit heeft eveneens uitsluitend betrekking op de gebruiker (medewerker) en niet op de informatie zelf.

Eindbeeld: Alle medewerkers zijn voldoende toegerust om in 2015 zelfstandig plaats- en tijdonafhankelijk te kunnen werken; zij hebben de minimaal vereiste

(digi)vaardigheden onder de knie; zij snappen de context van de enorme verandering die het Huis voor Brabant met zich zal meebrengen; zij voelen zich niet aan hun lot overgelaten, maar zij krijgen een modern en afdoend aanbod aan middelen en mogelijkheden en ondersteuning om de dagelijkse werkzaamheden uit te kunnen voeren. Kortom: zij zijn op basis van de digitale voorzieningen in staat om als De Nieuwe Ambtenaar te (samen)werken in de nieuwe werkomgeving in het Provinciehuis. Zij zijn hier trots op en tevreden over.

Bijlage 3, 'Routekaart ICT-infrastructuur', van de Uitwerking van de Kadernota ICT bevat de planning voor het op orde brengen van de technische basis als randvoorwaarde voor het programma Digitaal werken. Uit de routekaart blijkt dat er in een relatief korte periode veelomvattende veranderingen in de technische ICT-infrastructuur zullen worden aangebracht, zoals:

- de platformkeuze, het op één lijn brengen van de infrastructuur, waarbij gekozen is voor standaardisatie op producten en diensten van Microsoft;
- de migratie naar Active Directory voor gebruikersbeheer;
- de migratie naar Office 2010;
- de migratie naar Exchange als mail-platform;
- de verhuizing en modernisering van het serverpark;
- de migratie naar Windows 7;
- de migratie naar Oracle 11, een nieuwe versie van het databasesysteem;
- het grip krijgen op (eindgebruikers)applicaties, het rationaliseren van het applicatielandschap.

Doorvoering van deze veranderingen zal naar verwachting meer grip geven op de technische basis, waarmee een goede Ausgangssituatie is geschapen voor het aanbrengen van de beoogde nieuwe digitale werkomgeving.

Tegelijkertijd worden andere veranderprojecten uitgevoerd, waaronder het project Zaakgericht werken, dat uitwerkt in een modernisering van het Document Management Systeem Corsa.

Tevens wordt op korte termijn een zogenaamd samenwerkingsplatform ter beschikking gesteld. Dit platform is gebaseerd op SharePoint van Microsoft en is bedoeld om zowel binnen de organisatie als met partijen buiten de provinciale organisatie samen te kunnen werken.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben een significante invloed op de manier waarop medewerkers van de provincie hun werkzaamheden uitvoeren. Veel beoogde veranderingen komen per 1 januari 2015 samen. Met deze veranderingen kan een zeer moderne digitale werkomgeving worden bereikt die de gebruikers veel gemak en gebruiksmogelijkheden kan bieden. De veelheid aan veranderingen doet anderzijds wel een groot beroep op het absorptievermogen en de flexibiliteit van de medewerkers. Na de invoering van alle veranderingen breekt een periode aan waarin nog geen sprake zal zijn van een stabiele situatie op ICT-gebied en waarin gebruikers de mogelijkheden nog niet of niet goed benutten. Er zal in die periode veel begeleiding en controle nodig zijn om tijdig knelpunten bij de toepassing te kunnen

signaleren en zonodig bij te sturen. De rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek nog geen plannen aangetroffen voor de organisatie van deze controle.

De rekenkamer heeft de voortgang van de veranderingen op ICT-terrein binnen het kader van dit onderzoek niet in beeld gebracht. Zij kan geen uitspraken doen over het behalen van de planning van 1 januari 2015.

GS hebben in de Kadernota ICT-beleid aangegeven in de tweede helft van 2014 een verslag over de voortgang en een geactualiseerde versie aan PS aan te bieden. Er staat een voortgangsrapportage ICT-beleid gepland voor de vergadering van 10 oktober 2014 van de Commissie Economische Zaken en Bestuur.

5 Duurzame toegankelijkheid van informatie bij digitaal werken

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de provincie Noord-Brabant sturing geeft aan een duurzame toegankelijkheid van informatie bij digitaal werken. Daarbij wordt eerst de vraag beantwoord of de provincie zelf heeft geformuleerd wat zij onder duurzame toegankelijkheid van informatie verstaat en welke digitale informatie volgens de provincie duurzaam toegankelijk zou moeten zijn. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze de provincie beleid heeft geformuleerd voor duurzame toegankelijkheid van informatie en hoe zij hierop stuurt. Daarna wordt ingegaan op de aspecten bewaren en vernietigen, kernelementen uit de Archiefwet 1995. In paragraaf 5.5 worden vervolgens de ontwikkelingen en stand van zaken met betrekking tot het DMS 'Corsa' beschreven. Corsa wordt in de Uitwerking Kadernota ICT-beleid omschreven als *'ons belangrijkste systeem voor de stukkenloop: proces en opslag van documenten'*.

5.2 Definitie duurzame toegankelijkheid van informatie

De Archiefwet bevat geen definitie van het samengestelde begrip 'duurzame toegankelijkheid van informatie'. Met duurzaam wordt in de wet bedoeld op het gedurende een lange periode (minimaal 100 jaar) in een goede staat bewaren van archiefbescheiden. De toegankelijkheid heeft betrekking op de vindbaarheid en bruikbaarheid van archiefbescheiden en informatie wordt aangeduid met het begrip archiefbescheiden.

In het rapport *'Beperkt houdbaar? Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid'* van de Erfgoedinspectie van december 2012 wordt gesteld dat het vooraf belangrijk is *'om consensus te hebben over de vraag wat duurzame toegankelijkheid is en waarom het belangrijk is. Beide vragen zijn relatief eenvoudig te beantwoorden. Duurzame toegankelijkheid is een set van afspraken en maatregelen, bijvoorbeeld over conversie, migratie, bewaartermijnen en metadata, die het mogelijk maken dat digitale informatie beschikbaar is voor de termijn dat dit nuttig en noodzakelijk is. Deze termijn kan variëren van 1 minuut tot eeuwig. Dit antwoord geeft tegelijk ook het belang aan van duurzame toegankelijkheid. Want zonder afspraken en maatregelen vervluchtigt digitale informatie en raakt het deel van het institutionele geheugen verloren. Naast het feit dat ook overheidsorganisaties niet graag hun geheugen verliezen, geldt voor de overheid dat zij gebonden is aan regels om informatie toegankelijk te houden. Dit met het oogmerk verantwoording te kunnen afleggen over genomen besluiten en het gevoerde beleid, zaken te kunnen reconstrueren en voor een deel vanuit het cultuurhistorisch belang.'*

De Erfgoedinspectie benadrukt dat ook vernietiging van digitale informatie deel uitmaakt van duurzame toegankelijkheid. Het verwijderen en vernietigen conform de afgesproken termijn is even belangrijk als het toegankelijk houden van

overheidsinformatie. *‘Het is onwenselijk als bijvoorbeeld persoonsgegevens veel langer dan de toegestane termijn in databases blijven rondslingeren.’*

De Erfgoedinspectie geeft aan dat de omschrijving van het object van de Archiefwet van ‘archiefbescheiden’ bij zorgdragers leidt tot een ‘eigen’ interpretatie van begrippen als digitaal archief en digitale archiefbescheiden. De Erfgoedinspectie constateert dat de begrippen in de Archiefwet achterlopen op de ontwikkelingen vanaf 1995: *‘De Archiefwet 1995 stamt uit een tijd dat de grootschalige digitalisering in de kantooromgeving nog maar net op gang was gekomen. Veel bepalingen en begrippen in de Archiefwet 1995 zijn archaïsch en moeilijk toepasbaar in een digitale omgeving. Vooral het begrip ‘archiefbescheiden’, het voornaamste object in de Archiefwet, belemmert een goede toepassing van de wet in een digitale omgeving. Zowel het gehanteerde begrip als de bijbehorende definitie zijn in een digitale context niet goed bruikbaar en bieden veel interpretatieruimte. Dit leidt ertoe dat veel zorgdragers de Archiefwet niet goed toepassen.’*

Het niet goed toepassen van de wet op dit punt is dat zorgdragers soms hele categorieën en typen van digitale informatie onterecht uitzonderen en niet als archiefbescheiden beschouwen. De Erfgoedinspectie geeft hierbij als voorbeelden: *‘ruwe data, onderzoeksgegevens of informatie die als ‘geheim’ wordt geklasseerd. Ook digitale informatie in bedrijfsapplicaties, in de kantoorautomatisering-omgeving, de e-mailomgeving, en op persoonlijke en gemeenschappelijke schijven blijft nog al eens buiten beeld. Het is bij organisaties soms volkomen onduidelijk welke digitale informatie zich in deze omgevingen bevindt en of het hier archiefbescheiden betreft. Het gevolg is dat de eisen voor duurzame toegankelijkheid niet op deze digitale informatie worden toegepast. Organisaties beschouwen vaak alleen de inhoud van het document management systeem (DMS) als archiefbescheiden en gaan er van uit dat met het invoeren van een dergelijk systeem het vraagstuk van de duurzame toegankelijkheid en de toepassing van de Archiefwet is opgelost.’*

De Erfgoedinspectie acht dan ook duidelijkheid over het begrip ‘archiefbescheiden’, zeker in een digitale omgeving, randvoorwaardelijk voor een goed archiefbeheer en daarmee voor de duurzame toegankelijkheid van informatie en digitale archiefbescheiden.

De provincie geeft geen definitie van het begrip ‘archiefbescheiden’ gerelateerd aan het werken in een digitale omgeving in de kaderstellende en beleidsbepalende documenten, zoals de hierna toegelichte doelarchitectuur provincie Noord-Brabant.

Voor de opslag van informatie zijn binnen de provincie richtlijnen geformuleerd. Deze richtlijnen zijn voor medewerkers te vinden op Brain.brabant.nl, het intranet van de provincie Noord-Brabant.

De richtlijnen beginnen met het adagium: *‘Informatie kun je creëren, consumeren en delen. Daarnaast is informatie nodig om je (later) te kunnen verantwoorden.’*

De richtlijnen richten zich op het verantwoorden. Gesteld wordt dat het daarvoor nodig is *‘dat we de informatie op het juiste moment op de correcte manier bewaren. In deze richtlijnen geven we op hoofdlijnen aan op welke manier (en waar) we binnen de provincie documentaire informatie opslaan. ’*

Uitgangspunt zijn de volgende drie regels:

1. Alle documentaire informatie die leidt tot, of het gevolg is van een GS-besluit, bewaar je in Corsa.
2. De G:\schijf gebruik je voor documenten die je binnen je afdeling of tussen afdelingen deelt.
3. Op de F:\schijf sla je alleen persoonlijke documenten op.

Uit deze richtlijnen blijkt dat documenten die betrekking hebben op besluitvorming van GS in Corsa worden opgeslagen en dat er daarnaast documenten zijn die buiten dat systeem worden opgeslagen. Op basis van de gesprekken met de betrokken medewerkers constateert de rekenkamer dat de archiefregels van toepassing worden geacht voor de documenten die in Corsa worden opgeslagen en voor documenten die in enkele andere systemen worden opgeslagen die een rol hebben binnen de besluitvorming van GS, zoals bijvoorbeeld grote kaarten met geografische gegevens, die vanwege omvang van het formaat niet in Corsa kunnen worden opgeslagen. Zowel de organisatie als de Archiefinspectie hebben op dit moment geen overzicht van de systemen waarin dergelijke informatie wordt opgeslagen. Ten tijde van het onderzoek was Cluster I&I bezig met het maken van een overzicht van de in gebruik zijnde systemen teneinde na te kunnen gaan hoe kan worden voldaan aan de principes van de archieffunctie in de doelarchitectuur.

In de gesprekken is aangegeven dat de provinciale website niet in Corsa wordt opgeslagen, maar wel dagelijks wordt gearchiveerd.

Uit regel 2 van de richtlijnen voor opslag blijkt dat verschillende soorten interne documenten, bijvoorbeeld verslagen van teamoverleggen, niet in Corsa worden opgeslagen. De rekenkamer wijst erop dat tijdens teamoverleggen over inhoudelijke zaken kan worden gesproken, die kunnen leiden tot bepaalde inhoudelijke of organisatorische keuzes. Juist de informatie in zo'n verslag kan voor de reconstrueerbaarheid van een proces onontbeerlijk zijn. Gevolg van de richtlijnen is dat deze informatie geen deel uitmaakt van de dossiervorming in Corsa. Het opslaan op de G:/schijf door medewerkers houdt niet in dat deze informatie wordt behandeld als archiefbescheiden in de Archiefwet.

In de richtlijnen wordt vervolgens ingegaan op ‘Samenwerkingsplatformen’:
‘Bijzondere aandacht moet besteed worden aan online samenwerkings- en publicatieplatformen zoals bijvoorbeeld Dropbox, Pleio, Trello, Prezi of Youtube. Ook informatie die je op deze manier met mensen buiten de provinciale organisatie deelt of hebt gedeeld, moet je in Corsa opnemen als deze deel uitmaakt van de provinciale besluitvorming. Het is raadzaam om hier rekening mee te houden voordat je besluit om een bepaald platform te gebruiken.’

De kans is groot dat de richtlijn over de samenwerkingsplatformen in de praktijk niet wordt nageleefd. De aantrekkelijkheid om hiermee te werken, zal voor veel mensen gelegen zijn in de snelheid waarmee informatie kan worden gedeeld. Dit verdraagt zich moeilijk met het denken aan verantwoording en het alsnog vastleggen van zo'n actie in een ander systeem. De waarschuwing om vooraf na te denken over het gebruik van samenwerkingsplatformen zal niet veel opleveren en is niet controleerbaar. De rekenkamer signaleerde overigens tijdens haar onderzoek dat medewerkers door middel van uitnodigende posters in het gebouw gestimuleerd worden om met Sharepoint als samenwerkingsplatform te gaan werken.

In het plan van aanpak 'Kwaliteitsverbetering dossiervorming en archivering' in de Uitwerking Kadernota ICT is opgenomen dat DIV een onderzoek start naar wat de actuele wetgeving en jurisprudentie zegt over archivering en vastlegging als het gaat om communiceren via sms, samenwerkingsplatforms zoals Pleio, social media zoals twitter en facebook. Volgens het plan van aanpak zou hierover in april 2013 een notitie zijn opgesteld. In de gesprekken met ambtelijk betrokkenen is tegenover de rekenkamer aangegeven dat DIV hierover advies heeft ingewonnen bij Juridische Zaken. Door Juridische Zaken is tegenover DIV aangegeven dat er nog geen jurisprudentie is op dit gebied. Daarop heeft DIV, naar zeggen van de betrokken ambtenaren, besloten om hier geen verdere actie op te ondernemen.

De provincie slaat haar financiële gegevens op in SAP. In de gesprekken met betrokken ambtenaren is aangegeven dat voor de meeste documenten en gestructureerde gegevens in SAP niet is voorzien in archiefbeheer. Personeelsdossiers worden ook in SAP opgeslagen. Hiervoor is een speciale module aangeschaft om archiefbeheer toe te passen.

Daarnaast is door enkele geïnterviewden opgemerkt dat verschillende afdelingen andere systemen dan Corsa gebruiken om zaken in bij te houden en werkprocessen te doorlopen. Alleen ten behoeve van de stukkenloop registreren zij zaken in Corsa, omdat dit niet anders kan. Dit leidt bij deze afdelingen tot zeer minimaal gevulde dossiers in Corsa. De reden dat dit gebeurt, is dat er in die gevallen al met een systeem werd gewerkt, voordat Corsa werd geïntroduceerd en men het registreren in Corsa als dubbel werk zag.

5.3 Beleid en Sturing op duurzame toegankelijkheid informatie

Werken onder architectuur

Architectuur en 'Werken onder architectuur' wordt binnen de provincie gezien als een belangrijk stuurmiddel om complexiteit van veranderingen onder controle te krijgen en te houden. In de gesprekken werd aangegeven dat men architectuur ziet als het middel om gemeenschappelijke en projectoverstijgende vertrekpunten en uitgangspunten vast te leggen en te bewaken. Dit is gedaan in de vorm van 'principes' die beschreven zijn in een doelarchitectuur provincie Noord-Brabant (PNB). De doelarchitectuur PNB is op 27 maart 2013 vastgesteld door de

architectuurboard, bestaande uit het Clusterhoofd I&I, Hoofd I-Kolom, Bureauhoofd Informatievoorziening, Teamleider architectenteam en een Informatieadviseur. De doelarchitectuur is aangevuld met enkele verdiepingsnota's, waaronder de Verdiepingsnota 'Zes principes voor digitale duurzaamheid', die op 23 april 2014 is vastgesteld door de architectuurboard.

De doelarchitectuur van de provincie is afgeleid van een aantal zogenaamde referentiearchitecturen, met name de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) en de daarvan afgeleide Provinciale EnTerprise ReferentieArchitectuur (PETRA). NORA bevat principes, methoden, modellen en standaarden voor het ontwerp en de inrichting van de (elektronische) rijksoverheid. NORA is gebaseerd op eisen en wensen van de burgers, bedrijven en politiek over het functioneren van de overheid als moderne dienstverlener. De provinciale vertaling van deze eisen en wensen zijn gecombineerd en samengevoegd tot 24 uitgangspunten.

Om te kunnen beoordelen in hoeverre de Verdiepingsnota Zes principes voor digitale duurzaamheid leidt tot sturing op digitale duurzaamheid, is de rekenkamer nagegaan wat de uitgangspunten zijn van de doelarchitectuur als sturingsinstrument.

Doelarchitectuur PNB

De nota Doelarchitectuur bestaat uit een beschrijving in hoofdstukken en een bijlage met uitgangspunten en principes. In de inleiding van de nota wordt ingegaan op het doel van architectuur. Daarover wordt gesteld dat architectuur het aangewezen middel is om succesvol een veranderingstraject in gang te zetten. *'De architectuur van een organisatie geeft de samenhang weer van de bedrijfsinrichting, de informatiehuishouding en de onderliggende ICT-infrastructuur. Hierdoor kunnen de effecten van een verandering vanuit verschillende perspectieven inzichtelijk worden gemaakt.'* In het hoofdstuk 'Architectuurvisie' wordt ingegaan op het belang van werken onder architectuur: *'We realiseren onze visie op de toekomstig gewenste informatievoorziening door onder architectuur te werken. Op basis van principes en modellen geven we richting aan het ontwerp en realisatie van processen, organisatorische inrichting, informatievoorziening en technische infrastructuur van de provincie. Hiermee wordt architectuur een stuurmiddel voor het management.'*

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de doelarchitectuur wordt gepositioneerd als een sturingsmiddel dat organisatiebreed de samenhang van bedrijfsinrichting, inclusief processen, informatiehuishouding en onderliggende ICT-infrastructuur bewaakt. Hoewel het toepassingsgebied in de doelarchitectuur zeer ruim wordt beschreven, blijkt dat het toepassingsgebied in de praktijk beperkt is tot ICT-gerelateerde zaken. De bedrijfsarchitectuur (processen, producten/diensten en organisatie) is weliswaar benoemd, maar is slechts summier uitgewerkt. Ook de informatiearchitectuur is summier. Beide architectuuraspecten, bedrijfsarchitectuur en informatiearchitectuur, zijn in PETRA overigens wel verder uitgewerkt.

In de gesprekken met betrokken medewerkers werd onderschreven dat de architectuurfunctie gericht is op informatie- en ICT-architectuur. De doelarchitectuur is ontworpen en wordt onderhouden door informatiearchitecten die geplaatst zijn binnen het Cluster I&I. In die gesprekken werd aangegeven dat bedrijfs- en procesarchitectuur niet belegd zijn binnen dit cluster.

De sturing vanuit de doelarchitectuur is als volgt vormgegeven. De uitgangspunten en principes in de doelarchitectuur beschrijven de toekomstige gewenste situatie voor de informatievoorziening en het -beheer (de 'soll'-positie). Nieuwe informatie- en ICT-projecten worden hieraan door een informatiearchitect getoetst en zonodig bijgestuurd in de richting van de doelarchitectuur. In de gesprekken met betrokken medewerkers werd aangegeven dat men op deze manier wil bereiken dat de werkelijk aanwezige informatievoorziening steeds meer overeenkomt met de gewenste 'soll'-positie.

Er wordt niet gewerkt volgens een 'ist-soll' model, waarin zowel de huidige situatie wordt beschreven als de beoogde situatie. Het beschrijven van de ist-positie is in de werkwijze van de provincie niet voorzien.

De doelarchitectuur wordt gebruikt als een toetsingskader, waarbij de toetsing wordt uitgevoerd door informatiearchitecten. De huidige inrichting en het gebruik van ICT-technologie wordt niet getoetst aan de doelarchitectuur. Er is bewust gekozen voor het 'toegroeien' naar een gewenste eindsituatie door middel van toetsing en bijsturing van zich aandienende projecten. Een architectuur kan ook dwingend worden ingezet, bijvoorbeeld als een instrument om ongewenste situaties die zich op dit moment in de praktijk voordoen, op te sporen en hiervoor maatregelen te nemen. Ook kan van een informatiearchitectuur een plan worden afgeleid waarmee gewenste ontwikkelingen actief worden ingezet. De doelarchitectuur wordt alleen toegepast door de informatiearchitecten.

De doelarchitectuur is niet richtinggevend voor leidinggevend ingezet als een leidraad of een instrument om gewenste ontwikkelingen te initiëren of ongewenste ontwikkelingen te ontmoedigen.

Een architectuur is sturender, naarmate de ontwerpprincipes eenduidig zijn en voldoende concreet zijn. Uiteraard kunnen te concrete principes contraproductief werken. Te abstracte principes daarentegen kunnen in elke situatie van toepassing zijn en werken niet onderscheidend. De doelarchitectuur PNB is vooral kwalitatief en generiek van aard.

Doelarchitectuur Digitale duurzaamheid NORA

De rekenkamer is nagegaan of en hoe digitale duurzaamheid in NORA en PETRA zijn uitgewerkt. NORA bevat een doelarchitectuur Digitale duurzaamheid. Deze is op 21 juni 2012 door de ICCIO (Interdepartementale Commissie Chief Information Officer) vastgesteld. In de 24 uitgangspunten voor PETRA is digitale duurzaamheid niet meegenomen. PETRA bevat wel enkele principes die een relatie hebben met digitale duurzaamheid. Deze zijn in de provinciale verdiepingsnota Zes principes

voor digitale duurzaamheid vermeld. De doelarchitectuur Digitale duurzaamheid van NORA wordt in de verdiepingsnota van de provincie niet vermeld.

In de NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid wordt digitale duurzaamheid gedefinieerd als *‘een situatie waarin digitale documenten (in de brede zin van het woord) die ten behoeve van wettelijke eisen, administratieve eisen of maatschappelijke behoeften bewaard moeten worden, op een zodanige wijze worden vastgelegd, bewaard, beheerd en beschikbaar gesteld, dat deze ook na verloop van tijd raadpleegbaar, toegankelijk en authentiek zijn en - wanneer van toepassing - binnen de daarvoor gestelde termijn vernietigd worden.’*

Aangegeven wordt dat de doelarchitectuur gebruikt zal worden:

- Om te toetsen of bestaande voorzieningen al voldoen aan de gewenste situatie.
- Om te bepalen wat er nog moet gebeuren om aan de gewenste situatie te voldoen.
- Voor het ontwerp van een projectportfolio om de gewenste situatie te realiseren.
- Als basis voor de projectstartarchitectuur van projecten.

De doelarchitectuur Digitale duurzaamheid NORA bevat verschillende definities:

Document

Als definitie voor een document wordt gehanteerd: *‘Vastgelegde informatie die [...] als een eenheid kan worden behandeld’ (NEN-ISO 15489.1 | 2001). Het begrip document legt geen beperkingen op aan de inhoud. Het kan bijvoorbeeld gaan om een tekst, e-mail, tweet, tabel, afbeelding, geluidsfragment, filmpje of een combinatie daarvan.’* De doelarchitectuur richt zich op documenten in de vorm van bestanden (.doc, .odf, .pdf etc.).

Record

‘Wanneer een document tijdelijk of permanent bewaard moet worden, wordt in deze doelarchitectuur gesproken van een ‘record’. Een record is een document met de bijbehorende metagegevens, ontvangen of gecreëerd door een natuurlijke en/of rechtspersoon bij de uitvoering van taken, en bewaard om te voldoen aan wettelijke en/of administratieve eisen en/of maatschappelijke behoeften (vrij naar NEN 2082).

Documenten hoeven alleen als record bewaard te worden als daar op basis van vastgestelde criteria behoefte aan is. De doelarchitectuur bepaalt niet wanneer dat het geval is. Als onderdeel van de inrichting van de bedrijfsprocessen dient vastgelegd te worden wat de criteria zijn om documenten te bewaren (dit wordt ‘waardering’ genoemd). Als onderdeel van de uitvoering van de bedrijfsprocessen moeten de documenten die aan de criteria voldoen, als record worden aangemerkt (‘selectie’) en worden opgenomen in een geschikte bewaarplaats voor records.

Metagegevens

‘Metagegevens spelen een cruciale rol in digitale duurzaamheid, namelijk in het beschrijven van de context, inhoud en structuur van records en hun beheer door de

tijd heen. Ze vertellen waar de records vandaan komen, en wanneer, waarom en door wie ze gemaakt, bewerkt en geraadpleegd zijn (contextuele metagegevens). Ook zijn ze nodig om van inhoud (content) betekenisvolle inhoud (informatie) te maken: voor de gebruiker vindbaar, interpreteerbaar en te vertrouwen. Metagegevens zijn essentieel voor het zorgvuldig omgaan met gevoelige informatie, voor het tijdig vernietigen of juist het blijvend bewaren van informatie. Technische metagegevens zorgen ervoor dat bestanden later leesbaar gemaakt kunnen worden. Metagegevens spelen een belangrijke rol bij de automatische verwerking van records.'

In de NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid zijn de principes verzameld die in de loop der jaren zijn geformuleerd en vastgelegd in wetgeving (zoals Archiefwet en Wet Openbaarheid van Bestuur), in architecturen (zoals NORA en MARIJ), in beleidsdocumenten (zoals de I-strategie Rijk) en in standaarden die de overheid heeft geadopteerd (zoals NEN-ISO 15489). De belangrijkste daarvan die ook voor de provincie van toepassing zijn, zijn:

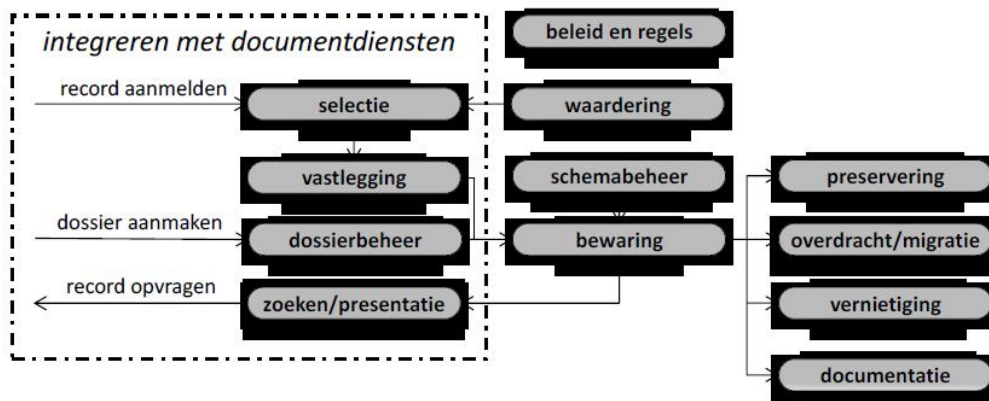
- **Het bedrijfsproces is leidend voor de inrichting van digitale duurzaamheid.**
- **Digitale duurzaamheid vanaf het begin:** vanaf het moment van opmaak of ontvangst van een te bewaren document worden zoveel mogelijk zaken geregeld die voor de hele levensduur van het record van belang zijn.
- **Records zijn eenvoudig te vinden,** zowel op basis van metagegevens als op basis van inhoud.
- **Metagegevens zijn vastgelegd:** ieder record is beschreven met metagegevens die context, inhoud, structuur en eventueel gedrag (zoals creëren, wijzigen, vernietigen en of raadplegen) van het record vastleggen, evenals het beheer ervan door de tijd heen. Metagegevens zijn onmisbaar voor duurzame toegankelijkheid, in het bijzonder voor zoeken, inzien, begrijpen, conserveren en vernietigen.
- **Ordering in procesgebonden dossiers:** records zijn samengebracht in dossiers, gerelateerd aan het bedrijfsproces dat de records heeft voortgebracht. Eenzelfde document kan in meerdere bedrijfsprocessen en dus ook in meerdere dossiers voorkomen. Omdat de metagegevens dan verschillend zijn worden deze documenten, beschouwd als verschillende records.
- **Verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van records:** overheidsorganen zijn verplicht records in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Deze verplichting geldt zowel voor permanent te bewaren als voor op termijn te vernietigen records, en zowel voor de 'traditionele' tekstdocumenten als voor nieuwere verschijningsvormen als e-mail, tweets, spreadsheets of websites. Een grote verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de informatiehuishouding ligt bij de individuele medewerkers.
- **Ieder record heeft een unieke bron:** de eigenaar van de bron is verantwoordelijk voor de authenticiteit (inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag) van de records. Records worden gebruikt uit deze unieke bron.
- **Vernietiging na afloop bewaartermijn:** een record is voorzien van een bewaartermijn en wordt na het verlopen van deze termijn vernietigd.

- **Direct overbrengen voor permanente bewaring:** records die voor permanente bewaring in aanmerking komen, worden zo snel als mogelijk overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Dit kan ook eerder zijn dan na de verplichte termijn van twintig jaar. Overbrenging houdt in dat het zorgdragerschap overgaat naar de beheerder van de archiefbewaarplaats en dat de records in principe openbaar worden.
- **Actieve preservering is geregeld:** de zorgdrager is er verantwoordelijk voor dat records toegankelijk blijven. Indien de toegankelijkheid van records niet langer gegarandeerd is als gevolg van wijziging of in onbruik raken van formaten en applicaties, zorgt de zorgdrager voor conversie of migratie van de betrokken records of voor emulatie van de applicatie. Daarbij dient de authenticiteit van de records behouden te blijven;

In de NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid worden vervolgens diensten beschreven omdat digitale duurzaamheid de gehele informatiehuishouding van een organisatie betreft. Om de impact ervan te kunnen beoordelen wordt aan de hand van zogenaamde diensten beschreven hoe verschillende aspecten van een organisatie hierbij betrokken zijn. Als voorbeeld van een (bedrijfs)dienst wordt de beantwoording van een Kamervraag gegeven. Deze dienst wordt uitgevoerd door een proces van beantwoording (de voorziening) en eventueel ondersteund door de geautomatiseerde documentdienst workflowmanagement, die uitgevoerd wordt door de voorziening documentmanagement.

De zogenaamde 'documentdiensten' worden verder uitgewerkt. Documentdiensten zijn informatiediensten die gericht zijn op het creëren, gebruiken en beheren van documenten, ongeacht of deze wel of niet als record bewaard worden. Ingegaan wordt onder andere op Email en social media: *'Sociale media zijn zo mogelijk nog vluchtiger dan e-mail. Toch is het goed denkbaar dat bijvoorbeeld Tweets verschijnen van bewindslieden die bewaard moeten worden. Ook uitingen op Social Media moeten betrokken worden bij het waarderen van documenten'*. Ook het fenomeen samenwerkingsplatform wordt uitgewerkt, waarbij het gaat om het publiceren van records vanuit een bewaarplaats naar een samenwerkingsplatform.

Vervolgens gaat de NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid in op wat recorddiensten zijn. Recorddiensten borgen dat documenten duurzaam toegankelijk en betrouwbaar zijn. De volgende figuur geeft een overzicht van recorddiensten waar elke organisatie volgens NORA over moet beschikken.



In de NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid worden de verschillende elementen als volgt toegelicht:

- **Vaststelling van beleid en regels:** voor alle recorddiensten moeten beleid en regels worden vastgesteld, wat op zichzelf ook een weer een recorddienst is. De regels leggen bijvoorbeeld vast wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe daarover gerapporteerd wordt. Ook het vaststellen van deze doelarchitectuur en de keuze van standaarden valt onder deze dienst.
- **Waardering** is het bepalen welke documenten als records moeten worden vastgelegd, en vervolgens het bepalen welke records blijvend te bewaren zijn, dan wel na welke termijn ze moeten worden vernietigd. De eerste vorm van waarderen vindt plaats door analyses van de bedrijfsprocessen. Het resultaat hiervan wordt in procesbeschrijvingen vastgelegd. De tweede vorm van waarderen vindt plaats door een risicoanalyse, waarbij rekening wordt gehouden met belangen van de bedrijfsvoering, de recht- of bewijszoekende burger en cultuurhistorisch erfgoed.
- **Schemabeheer** levert en onderhoudt het metagegevensschema, dat door de recorddiensten wordt toegepast bij het toekennen van metagegevens aan records. Een metagegevensschema legt vast welke metagegevens aan een record kunnen worden toegekend, welke waarden deze metagegevens kunnen hebben, wat de betekenis van die waarden is en of de vulling optioneel of verplicht is. Metagegevens kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op (niet uitputtend):
 - Identificatie
 - Samenvatting
 - Aggregatie
 - Classificatie
 - Vorm
 - Bestandsformaat
 - Vertrouwelijkheid
 - Rechten
- **Bewaring** biedt de functionaliteit voor het opslaan en beheren van records en de bijbehorende beheerinformatie (zoals het metagegevensschema): aanmaken, lezen, wijzigen en weggooien.
- **Selectie** is het daadwerkelijk uitvoeren van de bij waardering (3.3.2) gemaakte keuzes. Net als waardering heeft selectie twee aspecten: het daadwerkelijk als

record vastleggen van een document dat bewaard moet worden, en vervolgens het door middel van metagegevens beschrijven of het record blijvend te bewaren is dan wel na welke termijn het moet worden vernietigd. Dit is vervolgens het uitgangspunt voor overdracht en vernietiging.

- **Vastlegging** voert alle handelingen uit die nodig zijn om een document dat is geselecteerd voor bewaring, als record te bewaren en te onderhouden. Het geselecteerde document wordt aangemeld voor bewaring. Daarbij worden de metagegevens toegevoegd zoals voorgeschreven door het metagegevensschema. Er wordt gecontroleerd of een record voldoet aan alle vereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van volledigheid, metagegevens, bestandsformaten en besmetting met virussen. Indien nodig worden in een later stadium metagegevens aangevuld of aangepast. Het record wordt bewaard tot het moment van vernietiging, al of niet na overdracht.
- **Dossierbeheer** betreft het creëren en onderhouden van een dossier. Het in samenhang bewaren van documenten in een dossier is een specifieke vorm van ordenen. Een dossier is in dit verband een procesdossier: de neerslag van een proces, dat helpt de context van het document te reconstrueren. Bij de start van een proces wordt een nieuw dossier gecreëerd. Het dossier (en daarmee de later toe te voegen documenten) wordt van kenmerken voorzien, zoals metagegevens ten behoeve van de vindbaarheid, de bewaartermijn (op basis van de classificatie) en de vertrouwelijkheid. Gaandeweg groeien de inhoud en de metagegevens van het dossier. Nadat het proces is afgerond, worden de inhoud en de metagegevens van het dossier gecontroleerd, alvorens het wordt afgesloten. Daarna kunnen er geen documenten meer worden toegevoegd of verwijderd (eventueel kan het dossier daarvoor weer heropend worden).
- **Zoeken, presentatie en publicatie:** zoeken levert een overzicht van documenten op die voldoen aan door de gebruiker gestelde zoekcriteria. Of de gebruiker bladert door vaste indelingen van dossiers en/of documenten. Bij het 'zoeken' wordt rekening gehouden met de toegekende rechten. Uit het geleverde overzicht kan het gevraagde document worden geselecteerd voor presentatie, waarbij ook de metagegevens die nodig zijn voor het lezen en interpreteren van het document ter beschikking worden gesteld.
- **Preservering** is het technisch onderhouden van digitale records om de toegankelijkheid en leesbaarheid te borgen met inachtneming van de authenticiteit en betrouwbaarheid/integriteit. Wanneer aanwezige bestandsformaten, dragers en authenticiteitsbewijzen (zoals de digitale handtekening) niet meer worden ondersteund, zal het record of het authenticiteitsbewijs geconverteerd moeten worden (omgezet naar een andere drager of formaat) of zullen de toepassingsprogrammatuur en / of de besturingsprogrammatuur geëmuleerd (nagebootst) moeten worden op nieuwere computers.
- **Overdracht en migratie:** overdracht is de dienst waarbij de verantwoordelijkheid voor records wordt overgedragen aan een andere organisatie. Voorbeelden van overdracht zijn het overbrengen van permanent te bewaren records naar een archiefbewaarplaats.

- **Vernietiging:** een record wordt vernietigd bij overdracht of wanneer de bewaartermijn is verstreken. Dit dient te gebeuren op een gecontroleerde en controleerbare wijze.
- **Documentatie:** de gebruiks- en beheeractiviteiten die op de records zijn uitgevoerd, worden vastgelegd in de metagegevens. Dit wordt zo veel mogelijk geautomatiseerd. Op verzoek kan over de activiteiten worden gerapporteerd, bijvoorbeeld over het gebruik voor systeembeheer, informatiebeheer (DIV) of controles in verband met de vereiste informatiebeveiliging. Het vastleggen van activiteiten (een audit-trail) is noodzakelijk voor de naleving van wet- en regelgeving voor informatie(beheer), en voor controle, audits en verantwoording daarover. Voor deze activiteiten wordt gebruik gemaakt van een op te stellen waardenlijst, die bijvoorbeeld bevat: creatie, vaststelling, ondertekening, publicatie, vernietiging, overbrenging, einde rubricering etc.

Deze opsomming van elementen ligt dicht aan tegen de Archiefregels en is als het ware de digitale vertaling ervan. De NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid heeft hierdoor een grote mate van concreetheid.

Verdiepingsnota Digitale duurzaamheid (onderdeel van Doelarchitectuur PNB)

Zoals hiervoor is aangegeven, is op 23 april 2014 een Verdiepingsnota Zes principes voor digitale duurzaamheid vastgesteld door de architectuurboard binnen de provincie. De aanleiding voor het opstellen van deze verdiepingsnota was dat de provinciale archiefinspectie in 2012 had aangedrongen op meer focus op digitale duurzaamheid. Dit wordt vermeld in het GS voorstel over de vervanging van het analoge archief door een volledig digitaal archief van 18 juni 2013. In dit GS-voorstel wordt aangegeven dat aan een functionaris digitale duurzaamheid de opdracht is verstrekt om een provinciebreed gedragen visie op digitale duurzaamheid te ontwikkelen en te komen tot een implementatieplan. Er wordt aangegeven dat de visie op korte termijn aan het college zal worden voorgelegd, samen met een implementatieplan waarin beschreven zal staan hoe de principes in de organisatie zullen worden ingebed. In het GS voorstel wordt gesteld dat de visie ervan uit zal gaan *‘dat, om te voorkomen dat de provinciale digitale informatie voortijdig onbruikbaar wordt, het beheer van digitale informatie op basis van de volgende zes principes moet worden georganiseerd’*:

1. *Digitale informatie is van belang voor de bedrijfsvoering, beleidsontwikkeling en -uitvoering, om het handelen van de provincie te kunnen verantwoorden, voor de informatievoorziening aan belanghebbenden (openbaarheid en open data) en voor cultuurhistorisch onderzoek.*
2. *Het beheer van digitale informatie is een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering.*
3. *Digitale informatie wordt beheerd voor zolang als nodig is en wordt daarna verwijderd.*
4. *Digitale informatie wordt digitaal beheerd en bewaard.*
5. *Digitale informatie is betrouwbaar en authentiek.*
6. *Digitale informatie is vindbaar, raadpleegbaar en interpreteerbaar.’*

De verdiepingsnota Zes principes voor digitale duurzaamheid is opgesteld door een medewerker Archieftoezicht die hiervoor op tijdelijke basis als informatie-adviseur aan de afdeling Informatievoorziening binnen het cluster I&I is 'uitgeleend'. Reden hiervoor was dat de hiervoor benodigde kennis op dat moment niet binnen DIV en I&I beschikbaar was.

In de Verdiepingsnota wordt een samenvatting gegeven van de principes uit PETRA die digitaal duurzaam werken ondersteunen. Er wordt in de Verdiepingsnota niet verwezen naar de doelarchitectuur Digitale duurzaamheid van NORA.

De verdiepingsnota bevat geen definitie van digitale informatie, maar uit de inleiding van de Verdiepingsnota blijkt dat alles wat digitaal wordt verwerkt, als digitale informatie wordt beschouwd: *'Digitale informatie is binnen een moderne organisatie alomtegenwoordig en onmisbaar. Hierbij gaat het niet alleen om "traditionele" bestanden, zoals e-mailberichten, presentaties en brieven, maar ook om complexere informatie, zoals onkostendeclaraties en personeelsgegevens in Sap, digitale ruimtelijke plannen en verkeersgegevens.'* In de inleiding wordt benadrukt dat duurzaamheid, toegankelijkheid en bruikbaarheid van digitale informatie wezenlijk anders is dan in het geval van (analoge) papieren informatie: *'Om digitale informatie te kunnen lezen, hebben we niet genoeg aan alleen onze ogen. De informatie staat op "dragers" (harde schijf, usb-stick, dvd), die alleen gelezen kunnen worden door computers. Daarnaast is die informatie opgeslagen in "talen" (bestandsformaten) die alleen met specifieke software gelezen kunnen worden. Tenslotte is het voor digitale informatie veel belangrijker dan voor analoge informatie om adequaat te beschrijven om welke informatie het gaat, anders is de kans klein dat alle relevante informatie tijdig terug gevonden wordt. Beschrijven is ook essentieel om later te kunnen begrijpen waarom, door wie en wanneer de informatie is gemaakt en waar het bij hoort.'* Om deze redenen moeten volgens de Verdiepingsnota speciale maatregelen getroffen worden zodat digitale informatie toegankelijk, bruikbaar en betrouwbaar blijft. Deze 'digitale duurzaamheid' wordt in de nota omschreven als *'het beheren en behouden van digitale informatie, zodat deze gebruikt kan worden zolang als nodig is, en niet langer.'*

In de uitwerking van de genoemde zes principes zijn per principe gevolgen geformuleerd:

Ad 1: Digitale informatie is van belang voor de bedrijfsvoering, beleidsontwikkeling en -uitvoering, om het handelen van de provincie te kunnen verantwoorden etc.

- Er dient een overzicht beschikbaar te zijn van de informatie die binnen de provincie aanwezig is en wie deze gebruikt en beheert. Dit overzicht moet continu onderhouden worden;
- Het informatiebeheer moet in overeenstemming zijn met de waarde van de informatie en de mogelijke risico's die het gevolg van slecht beheer kunnen zijn.

Uit dit principe en de beschrijving van de gevolgen blijkt dat binnen de provincie op het niveau van de doelarchitectuur wordt onderkend dat alle digitale informatie, ongeacht het systeem waarbinnen deze wordt verwerkt, onder de principes van digitale duurzaamheid vallen.

Zoals in paragraaf 5.2. is aangegeven, is Cluster I&I op dit moment bezig met het maken van het genoemde overzicht.

Ad 2. Het beheer van digitale informatie is een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering

- De eisen en uitgangspunten van goed bestuur (government governance) zullen ook gelden voor digitale informatie.
- Effectief informatiebeheer wordt een onderdeel van de provinciale control-mechanismen.
- De taken en verantwoordelijkheden voor het informatiebeheer worden beschreven en belegd, inclusief de verantwoordelijkheid op managementniveau.
- Digitaal informatiebeheer zal vanuit verschillende disciplines worden benaderd: denk hierbij aan deskundigen op het gebied van informatievoorziening en IT, informatiearchitecten en vertegenwoordigers van de uitvoering. Daarnaast zijn ook adviseurs op het gebied van informatiebeveiliging, audits, risicobeheer en wet- en regelgeving hierbij betrokken.

Ad 3. Digitale informatie wordt beheerd voor zolang als nodig is en wordt daarna verwijderd

- Er zullen zodanige technische voorzieningen worden getroffen dat digitale informatie adequaat en doelmatig beheerd kan worden tijdens haar gehele bewaartermijn.
- Selectie en vernietiging op basis van de provinciale selectielijst zullen worden toegepast op alle informatie.
- Informatie die daarvoor in aanmerking komt, zal worden overgebracht naar het e-depot.

In de paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de toepassing van de provinciale selectielijst en de stand van zaken bij de ontwikkeling van het e-depot.

Ad 4. Digitale informatie wordt digitaal beheerd en bewaard

- Werkprocessen zullen zodanig worden uitgevoerd, dat de afhankelijkheid en de creatie van papieren informatie minimaal zijn.

De beoogde veranderingen binnen de provincie ten aanzien van ‘basis op orde’, de digitale werkplek en ‘Zaakgericht Werken’ scheppen belangrijke voorwaarden voor een uitvoering volgens dit principe.

Ad 5. Digitale informatie is betrouwbaar en authentiek

- Gegevens over het ontstaan, de beveiliging, de beschikbaarheid, het gebruik, het beheer en de verwijdering van informatie moeten worden vastgelegd in metagegevens.

- Digitale informatie zal zodanig worden beschermd dat deze niet zonder toestemming toegankelijk is, gewijzigd, gekopieerd of vernietigd kan worden.

Dit principe vindt deels uitwerking bij de invoering van Zaakgericht Werken in Corsa (dit wordt in de paragraaf 5.4 toegelicht). Bij informatie die niet in Corsa wordt opgenomen, maar wel digitaal duurzaam moet zijn, worden deze principes nog niet toegepast.

Ad 6. Digitale informatie is vindbaar, raadpleegbaar en interpreteerbaar.

- Digitale informatie zal worden verrijkt met voldoende en adequate metagegevens.
- Hulpmiddelen voor het terugvinden en gebruiken van digitale informatie komen beschikbaar.
- Gebruikers zullen informatie kunnen zoeken en gebruiken zonder te worden gehinderd door gefragmenteerd informatiebeheer, onnodig strenge beveiligingseisen en slecht op elkaar afgestemde technische oplossingen.
- Digitale informatie komt beschikbaar in een vorm die export en hergebruik mogelijk maakt.

Uit de omschrijving van de gevolgen wordt duidelijk dat met de zes principes een (ambitieuze) streefbeeld is geformuleerd. Om dit te bereiken, zullen verschillende acties moeten worden ingezet. In de Verdiepingsnota is aangegeven welke activiteiten op korte termijn op zijn minst uitgevoerd moeten worden:

1. *Deze principes inbedden in de reguliere werkzaamheden van de provincie, met name de afdelingen IM en DIV.*
2. *Het analyseren en beschrijven van de binnen de provincie aanwezige informatie, inclusief de verantwoordelijken, belangen en risico's die er mee samenhangen.*
3. *Het vaststellen van de minimale set aan metagegevens die noodzakelijk zijn voor betrouwbare, authentieke en terugvindbare informatie en dit toepassingsprofiel daarna relateren aan ieder geïdentificeerd informatiesysteem.*

In een notitie over de uitwerking van de Visie op digitale informatie van 20 augustus 2013 aan de portefeuillehouder wordt een ruwe planning gegeven van verschillende activiteiten. Hierin is uitgegaan van het beschikbaar komen van een overzicht van de aanwezige informatiesystemen in het eerste kwartaal van 2014. Tijdens de gesprekken met de betrokken medewerkers werd aangegeven dat het Cluster I&I nog doende is dit overzicht op te stellen.

Het vaststellen van een definitieve set metagegevens werd voorzien in de loop van 2014, waarbij werd aangegeven dat dit afhankelijk was van Archief 2020 (dit komt in paragraaf 5.4 aan de orde).

Daarnaast werd een concreet voorstel samenwerking Brabants e-depot aangekondigd in het eerste kwartaal 2014 (zie ook paragraaf 5.4).

In het derde kwartaal 2014 is een evaluatie van bereikte resultaten door de provinciearchivaris gepland.

Digitale duurzaamheid informatie in doelarchitectuur en overige verdiepingsnota's

In de nota Doelarchitectuur en de andere bijbehorende verdiepingsnota's komen soms elementen aan de orde die de digitale duurzaamheid betreffen. Deze worden hierna toegelicht.

In het hoofdstuk 'Informatiearchitectuur' van de nota Doelarchitectuur wordt ingegaan op persistentie van (digitale) informatie, het gebruik van metagegevens, eisen ten aanzien van transactionele integriteit en eisen aan 'recordkeeping' bij organisatiebrede systemen binnen het applicatielandschap.

In de verdiepingsnota Kerndatamodel Provincie Noord-Brabant, wordt in de bijlagen ingegaan op de belangrijke provinciale concepten, doelstellingen en kaders en gerefereerd aan artikel 217 a van de Provinciewet, waarin is voorgeschreven dat GS periodiek onderzoek doen naar de doelmatigheid (efficiency) en de doeltreffendheid (effectiviteit) van het door hen gevoerde bestuur.

Hierbij wordt het volgende opgemerkt: *'Veel onderzoek leidt tot het verzamelen van gestructureerde informatie, deze moet duurzaam opgeslagen worden als de informatie tot provinciaal handelen heeft geleid. Het detailniveau moet nog wel bepaald worden.*

De tijd dat informatiestromen alleen uit documenten konden bestaan, is allang voorbij.'

De provincie geeft hiermee aan dat de duurzame toegankelijkheid van informatie niet alleen geldt voor ongestructureerde gegevens (documenten), maar ook voor gestructureerde gegevens, zoals informatie die in systemen wordt opgeslagen.

In de doelarchitectuur wordt geen concrete invulling gegeven aan de wijze waarop ketenprocessen (en de bijbehorende informatiestromen) ingericht moeten worden of hoe de zogenaamde regieprocessen ingericht moeten worden. In PETRA (en NORA) wordt wel aandacht geschonken aan processen die niet uitsluitend binnen de eigen organisatie worden uitgevoerd, maar in samenwerking met andere organisaties, in het geval van de provincie bijvoorbeeld Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) of gemeenten. Ook in de uitwerking van Zaakgericht Werken als onderdeel van PETRA wordt hier expliciet aandacht aan besteed. In de gesprekken met de betrokken medewerkers werd aangegeven dat partijen die een deel van de taken van de provincie uitvoeren, zoals de RUD's vrij zijn hun hulpmiddelen zelf te kiezen en dat er geen sprake is van 'harde' systeemintegratie. Gesteld wordt dat er afspraken worden gemaakt met deze partijen over functionele architectuurzaken.

In de verdiepingsnota 'SaaS⁸ en Cloud', vastgesteld door de architectuurboard op 4 september 2012, komt de term 'duurzaam' niet voor. Er wordt een aantal

⁸ SaaS is de afkorting de Engelse term 'Software as a Service', waarbij een leverancier van ICT-systemen de functies van zo'n systeem op afstand beschikbaar stelt en afrekent voor uitsluitend het gebruik van die functies. Investeren en beheer van zo'n ICT-systeem is versleuteld in de prijs voor het gebruik.

aandachtspunten genoemd, namelijk dat ‘... de meeste aandachtspunten liggen op organisatorisch, integratie en informatiebeveiligingsvlak (beschikbaarheid, integriteit, vertrouwelijkheid).’ Daarnaast worden als aandachtspunten genoemd ‘Integratie vindt dan plaats door overtypen, handmatige import van gegevens ofwel dubbel opslaan. Waar staat de ‘waarheid’? Voor de langere termijn gaat dit belemmerend werken, zeker wanneer meerdere SaaS applicaties gebruikt gaan worden. Het gevaar van ‘eilandjesautomatisering’ bestaat, terwijl we als PNB juist meer integraal (intern en extern) willen gaan werken. Hierbij hoort een integrale informatievoorziening.’ Ook wordt vermeld ‘Daarnaast zijn ook alle beveiligings- en beheernormen die gelden voor een intern systeem van toepassing op een SaaS-oplossing. Over zaken als bijvoorbeeld backup/recovery, die binnen je organisatie als vanzelfsprekend worden beschouwd moet je met de SaaS leverancier expliciete afspraken maken. Ook eigenaarschap van informatie moet vastgelegd worden.’

De verdiepingsnota Werkplek, applicatie en desktop delivery gaat in op de faciliteiten die de provincie moet inrichten om medewerkers goed te kunnen laten werken. Dit is vooral technisch van aard. Digitale duurzaamheid speelt op dit niveau van beschrijving geen rol. Deze verdieping bevat de voorwaarden voor de uitwerking van Het Nieuwe Werken bij de provincie, dat in de verdiepingsnota ‘Zaakgericht werken’ wordt behandeld. In de nota Werkplek, applicatie en desktop delivery wordt ingegaan op de mogelijkheden van ‘Bring Your Own Device’ (BYOD⁹). Er wordt hierbij niet of nauwelijks ingegaan op de (grote) (beveiligings)risico’s van BYOD en de bedrijfsmatige en politieke consequenties die daaruit voort kunnen vloeien. Deze risico’s zijn bijvoorbeeld het beschikbaar komen van documenten op systemen, die zich aan het zicht van de provincie onttrekken en waarvan de provincie niet weet hoe het met de beveiliging is gesteld. Daarnaast zullen documenten op allerlei plekken voorkomen, zonder dat duidelijk is wat de juiste versie is en wat als een authentiek document moet worden beschouwd.

De verdiepingsnota ‘Zaakgericht werken’, die op 16 november 2013 is vastgesteld door de architectuurboard, snijdt de doelarchitectuur toe op de manier waarop binnen de provincie in processen wordt gewerkt met ‘zaken’ en de documenten die daar een rol bij spelen. ‘Zaakgericht werken’ is een manier van werken, waarbij de te leveren dienst voorop staat. Het concept is ontstaan vanuit de behoefte de dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven te verbeteren. Met Zaakgericht Werken wordt beoogd de burger en bedrijven juist te informeren over de voortgang van aanvragen, de werkprocessen voor de afhandeling te verbeteren, informatie te delen tussen alle betrokkenen bij de afhandeling en management-informatie te verkrijgen over behaalde effecten. In de verdiepingsnota Zaakgericht werken worden verschillende aspecten opgesomd als toegevoegde waarde van Zaakgericht werken.

⁹ BYOD (Bring Your Own Device) is de ontwikkeling die medewerkers in staat stelt om toegang te krijgen tot systemen van de werkgever op eigen apparaten, met name mobiele apparatuur als smartphones, tablets en soms ook laptops.

Hierbij worden genoemd:

- voor alle betrokkenen bij de zaak toegankelijke informatie en documenten over die zaak;
- verantwoording achteraf en reconstrueren van de besluitvorming vanwege volledige en aanleidinggerichte dossiervorming;
- transparantie van het opereren van de provinciale organisatie, managementinformatie voor meer grip en over behaalde effecten.

In hoofdstuk 4.3 Informatiearchitectuur wordt een aantal principes en richtlijnen gegeven. Eén van de richtlijnen luidt: *‘De zaak is leidend voor de digitale duurzaamheid van alle voor de zaak relevante informatie.’* Daarnaast wordt in paragraaf 5.2 Bedrijfsprocessen gesteld: *‘Alle formele communicatie met (potentiële) afnemers dient volgens de archiefwet duurzaam te worden geregistreerd’*. In paragraaf 5.4 Berichten en gegevens wordt aangegeven: *‘Alle procesgebonden informatie en metagegevens worden door de provincie geregistreerd’*, met als reden *‘Wanneer bij de overheid informatie ontstaat, moet worden geborgd dat deze informatie ontsloten en beheerd kan worden. Hiervoor is het nodig dat bij het ontstaan van informatie niet alleen de gegevens zelf worden geregistreerd, maar ook de metagegevens die nodig zijn voor ontsluiting en beheer van genoemde gegevens. Ook bij wijziging, verwijdering en verstrekking van gegevens dient de metadatering te worden bijgewerkt zodat de overheidsinformatie duurzaam toegankelijk en betrouwbaar is’*.

Verder wordt ingegaan op informatie over het proces: *‘Digitale duurzaamheid is relevant voor alle over de zaak vastgelegde informatie. Niet alleen voor de aan de zaak gerelateerde documenten maar bijvoorbeeld ook voor de procesgebonden informatie. De relevantie betreft de verantwoording achteraf van de uitgevoerde zaak en de inhoudelijke aspecten van de zaak zoals besluiten.’* met als consequentie *‘De vastlegging van alle zaakinformatie moet duurzaam zijn. Alle zaakinformatie moet gearchiveerd worden overeenkomstig de eigenschappen en resultaten van de zaak’*. Ten slotte wordt hier vermeld dat *‘Zaakgegevens worden geregistreerd, beheerd, ontsloten en verstrekt in overeenstemming met het Referentiemodel voor Gemeentelijke Basisgegevens over Zaken (het RGBZ).’* en *‘De consequentie van deze richtlijn is dat datamodellen van geautomatiseerde informatiesystemen opgezet zijn op basis van het RGBZ en dat berichten met zaakgegevens opgesteld zijn conform het, van het RGBZ afgeleide, berichtenmodel StUF-Zaken’*.

Bij ‘Zaakgericht werken’ speelt digitale duurzaamheid een rol. Deze is primair gekoppeld aan begrippen als ‘zaak’ en ‘document’, maar heeft geen betrekking op gestructureerde data, zoals in het SAP-systeem. In deze context heeft digitale duurzaamheid betrekking op **formele** communicatie met afnemers van diensten. De aanleiding voor het starten van een zaak is een ‘dienst’ die door een externe afnemer wordt gevraagd. Zaakgericht werken heeft bijvoorbeeld geen betrekking op activiteiten die medewerkers verrichten ten behoeve van beleidsontwikkeling of in het kader van de netwerkende provincie. De referentie aan RGBZ en het berichtenmodel StUF-Zaken geeft aan dat op dit punt wel rekening wordt gehouden

met geautomatiseerde uitwisseling van gegevens in ketenprocessen. Dit is echter verder niet geoperationaliseerd binnen de provincie.

5.4 Bewaren en vernietigen digitale informatie

Waardering en Selectie

De provincie is op grond van de Archiefwet 1995 verplicht in een selectielijst vast te leggen welke archiefbescheiden in aanmerking komen voor bewaring en welke voor vernietiging. De meest recente selectielijst voor de provinciale archiefbescheiden is ontwikkeld door het IPO en op 17 januari 2014 gepubliceerd in de Staatscourant. De selectielijst bestaat uit drie delen: een algemene toelichting, een selectielijst voor de provinciale organen en een selectielijst voor de commissaris als rijksorgaan. De selectielijst wordt aangeduid als Provisa (PROVinciale Selectielijst Archieven).

In de selectielijsten zijn de wettelijke en niet wettelijke werprocessen beschreven die binnen de provinciale organisatie voorkomen. De werprocessen zijn geïnventariseerd door de projectgroep Provisa, waaraan ook een medewerker van DIV van de provincie Noord-Brabant heeft deelgenomen. Deze projectgroep heeft als uitgangspunt genomen dat selectie plaatsvindt op het niveau van het werkproces. Alle documenten die betrekking hebben op één concreet geval (zaak) uit een werkproces worden bewaard of vernietigd. De meest courante bewaartermijnen zijn: 1 jaar, 5 jaar, 7 jaar, 10 jaar, 50 jaar of permanent. Een uitgangspunt van de provincies was tevens dat de nieuwe selectielijsten zo in te richten zijn dat ze beter te gebruiken zijn binnen de nieuwe manier van proces- en Zaakgericht Werken. De selectielijsten zijn opgenomen in een webbased database. De gegevens vanuit Provisa kunnen eenmalig worden geïmporteerd naar het DMS van iedere provincie, waardoor de geautomatiseerde selectie van digitale documenten aan het begin van het archiveringsproces mogelijk is. De gegevens vanuit Provisa zijn in de provincie Noord-Brabant in Corsa geïmporteerd.

In de algemene toelichting van Provisa wordt benadrukt dat de volgende bescheiden altijd in hun al dan niet zaaksgewijze samenhang dienen te worden bewaard:

bescheiden die betrekking hebben op:

1. voorbereiding en bepaling van beleid op hoofdlijnen;
2. evaluatie van beleid op hoofdlijnen;
3. verantwoording van beleid op hoofdlijnen aan andere actoren (overheidsorganen)
4. (her)inrichting van organisaties
5. en bescheiden die bepalend zijn voor de wijze waarop beleidsuitvoering op hoofdlijnen plaatsvindt.

Verder wordt aangegeven dat de lijsten niet limitatief zijn. Archiefbescheiden die niet te scharen zijn onder de in de twee selectielijsten opgenomen werprocessen en selectielijsten dienen te worden bewaard, totdat de selectielijsten zijn aangepast.

Op basis van de hoofdlijnen in Provisa wordt een vernietigingslijst gemaakt. Daarop is aangegeven welke dossiers in dat jaar vernietigd worden. Deze lijst wordt door de provincie-archivaris getoetst. Bij deze toetsing wordt beoordeeld of de lijst duidelijk genoeg is en of er toch zaken opstaan die te belangrijk zijn om te vernietigen.

Provisa is opgenomen in Corsa, wat dus inhoudt dat bewaartermijnen worden gekoppeld aan documenten die in Corsa zijn ingebracht, als onderdeel van een zaak. Provisa bevat een overzicht dat (bijna) alle werkprocessen van de provincie en geeft daarnaast uitgangspunten die dekkend zijn voor alles wat er binnen een provincie gebeurt. Provisa wordt echter niet toegepast op informatie die in andere systemen dan Corsa wordt verwerkt. Aan deze informatie worden niet automatisch bewaartermijnen gekoppeld.

De constatering van de Erfgoedinspectie over organisaties binnen de rijksoverheid in haar rapport van december 2012 is ook van toepassing op de provincie:

‘Tegenwoordig beschikt het merendeel van de zorgdragers over een selectielijst, waardoor de bewaartermijnen van de digitale archiefbescheiden bekend zijn. Deze termijnen worden vaak op een beperkt deel van de digitale archiefbescheiden toegepast, hoofdzakelijk op de archiefbescheiden die zich in het DMS of de centrale bedrijfsapplicatie bevinden. De digitale archiefbescheiden die zich daarbuiten bevinden, bijvoorbeeld in de kantoorautomatiseringomgeving of in de overige bedrijfsapplicaties, worden vaak naar eigen inzicht of helemaal niet vernietigd. Vanuit de eisen van de dagelijkse bedrijfsvoering wordt door veel organisaties beperkt rekening gehouden met digitale duurzaamheid. Andere belangen, zoals verantwoording en cultuurhistorisch belang blijven echter op de achtergrond. Er zijn nauwelijks organisaties die een afgewogen bewaarbeleid hebben dat van toepassing is op alle digitale informatie.’

Overdragen: ontwikkelingen eDepot

In een notitie van 20 augustus 2013 aan de portefeuillehouder over de globale uitwerking van de Visie op digitale informatie wordt ingegaan op de ontwikkeling van een e-depot. Vermeld wordt dat er in het algemeen consensus is dat organisaties er niet naar moeten streven om individueel een e-depot in te richten. In de notitie worden de voor de provincie natuurlijke partners genoemd:

- Het Brabant Historisch Informatie Centrum (BHIC) in 's Hertogenbosch, omdat dit de archiefdienst is, waar in de toekomst de permanent te bewaren (digitale) archieven beheerd zullen worden.
- De gemeenten en waterschappen in Noord-Oost Brabant, omdat zij ook bij het BHIC zijn aangesloten.
- De andere lokale overheden en archiefdiensten in Noord-Brabant, omdat de provincie als toezichthouder/kwaliteitsbewaker een ‘voortrekkersrol’ speelt voor de Brabantse overheden.

Doel van die samenwerking zal zijn, volgens de notitie, om samen concrete stappen te zetten naar een werkend e-depot dat toegankelijk is voor alle lokale Brabantse overheden.

Aangekondigd wordt dat in het eerste kwartaal van 2014 een concreet voorstel voor de samenwerking met BHIC en enkele Brabantse gemeenten voorgelegd zal worden. Op dat moment, zo wordt verwacht, zal het ook duidelijker zijn wat de financiële consequenties van de samenwerking zullen zijn. De rekenkamer heeft vastgesteld dat er ten tijde van haar onderzoek nog geen concreet voorstel over deze samenwerking was opgesteld.

In de notitie wordt vermeld dat de afdelingen DIV, IV en BO&T (met name de onderdelen archieftoezicht en de provinciearchivaris) hebben afgesproken hierbij gezamenlijk te zullen optrekken.

In gesprekken met ambtelijk betrokkenen is tegenover de rekenkamer aangegeven dat binnen de provincie nog geen activiteiten zijn ondernomen ten behoeve van de overbrenging van de digitale archieven in de toekomst. Wel wordt er veel over gesproken met de verschillende partners. Opgemerkt is dat van de zijde van de provincie tot nu toe een afwachtende houding wordt aangenomen, omdat het in beginsel aan het BHIC, de ontvanger, is om aan te geven hoe zij de informatie wil ontvangen.

5.5 Ontwikkelingen en stand van zaken werken met CORSA

Op 18 oktober 2010 is de provinciale organisatie van Noord-Brabant overgestapt op een nieuw Document Management Systeem (DMS), CORSA 7.2 van BCT. Met de introductie van het DMS heeft iedere medewerker de mogelijkheid gekregen om interne en uitgaande documenten te registreren en te raadplegen. De invoering van het DMS wordt binnen de provincie beschouwd als een belangrijke stap naar volledig digitaal werken. Het gebruik van een nieuw DMS ter ondersteuning van het digitaal werken is onderdeel van het programma Verbindend Brabant.

De projectorganisatie van het project iDOCS is verantwoordelijk voor de invoering van het nieuwe DMS. De projectorganisatie richt zich op het functioneel en technisch inrichten van het nieuwe systeem en ondersteunt en begeleidt de introductie, de organisatorische voorbereiding en de nazorg.

De doelstellingen van het project iDOCS zijn:

1. Verbetering van de dienstverlening door de mogelijkheid om in toenemende mate digitaal zaken te doen en inzicht te krijgen in de voortgang van de afhandeling.
2. Een efficiënter werkende organisatie waarin informatie centraal toegankelijk is en kan worden gedeeld (papierarm werken). Hiermee is een randvoorwaarde voor plaats- en tijdonafhankelijk werken ingevuld.

3. Betere ondersteuning van het (digitale) werkproces voor medewerkers en managers door procesondersteuning en daaraan gekoppelde relevante documenten.

Naar aanleiding van publicaties over problemen bij de invoering van een geautomatiseerd archiefsysteem in de provincie Limburg, hebben GS op 21 september 2010 de commissie Bestuur en Middelen via een brief geïnformeerd over de stand van zaken van het project iDOCS. In deze brief vermelden zij dat bij de selectie van het DMS de archiefwettelijke eisen nadrukkelijk een rol hebben gespeeld. Zij voegen hieraan toe dat de Provinciale Archiefinspectie vanaf de start betrokken is geweest bij het project en onderdeel heeft uitgemaakt van het selectieteam.

GS benadrukken dat de provincie Noord-Brabant gebruikmaakt van CORSA als standaardpakket en dat maatwerk tot een minimum is beperkt. Zij wijzen er op dat CORSA bij een groot aantal overheidsorganisaties wordt gebruikt en 'bewezen software' is.

Om de implementatie van het digitale werken organisatorisch beheersbaar te houden, is er gekozen voor een fasegewijze invoering:

- fase 1: implementatie van het nieuwe DMS (18 oktober 2010);
- fase 2: invoering papierloze organisatie (vanaf februari 2011).
De documentstromen verlopen vanaf dat moment volledig digitaal;
- fase 3: pilot bij twee afdelingen waarbij voor die afdelingen alle werkprocessen en de daarin gebruikte documenten zijn beschreven en vastgelegd in sjablonen. Die afdelingen registreren ook zelf alle ingekomen documenten;
- fase 4: invoering Zaakgericht Werken, waarbij alle afdelingen ook de ingekomen documenten zelf gaan registreren.

De conclusies uit de pilot hebben geleid tot een doorontwikkeling van CORSA waarbij de gebruiksvriendelijkheid centraal staat. Deze verbeteringen zijn op 31 maart 2014 in productie genomen. Het ligt in de bedoeling om eind 2014 de laatste fase af te ronden.

In de startnotitie Strategisch IT-beleid, die op 31 augustus 2012 is besproken door de commissie Economische Zaken en Bestuur, is vermeld dat in 2012 aan HEC (Het Expertise Centrum) is gevraagd om een onderzoek te doen naar de implementatie en het gebruik van Corsa in de organisatie. Het rapport van HEC is als bijlage bij deze startnotitie bijgevoegd. In dit rapport wordt vermeld dat de invoering van Corsa grote impact heeft gehad op de organisatie. Het digitaliseren van papieren processen is een grote verandering gebleken die niet zonder slag of stoot is gegaan, *'met name vanwege gebruiksgemak is Corsa voor veel medewerkers moeilijk gebleken'*.

Op basis van het onderzoek kwalificeert HEC Corsa als een goed systeem en stelt dat de wijze waarop Corsa is geïntroduceerd positief kan worden gewaardeerd. HEC constateert een aantal verbeterpunten, onder andere rond gebruiksvriendelijkheid.

HEC adviseert Corsa als onderdeel van digitaal werken programmatisch aan te pakken.

Deze aanbevelingen hebben geleid tot het inzetten van een programma Digitaal Werken. De volgende zaken zijn derhalve te onderscheiden:

- het project iDocs (start 2010): dit betreft de fasegewijze invoering van Corsa;
- het programma Digitaal werken (start 2012, beschreven in de Kadernota ICT-beleid 2013-2015): dit programma moet bijdragen aan meer overzicht, focus en sturing met het oog op de nieuwe manieren van digitaal werken. Het programma onderkent drie lijnen:
 1. IT op peil;
 2. de organisatie met IT leren werken;
 3. de organisatie (op efficiënte wijze) ondersteunen bij het digitale werken.

In de Uitwerking van de Kadernota en speerpunten ICT beleid 2013-2015 is een bijlage opgenomen met een plan van aanpak 'Kwaliteitsverbetering dossiervorming en archivering' (d.d. 4 februari 2013). Het bevat een nadere uitwerking van de maatregelen die kunnen worden genomen om het werken met Corsa door medewerkers te verbeteren en vormt een vervolg op de bespreking van dit onderwerp in GS op 9 oktober 2012. In het plan van aanpak zijn acties opgenomen, waarvan wordt gesteld dat vele daarvan op korte termijn, of per direct, kunnen worden opgestart en een structureel karakter kunnen krijgen. Aangekondigd wordt dat deze acties halverwege 2013 zullen worden geëvalueerd om te bezien of deze aanpassing en voortzetting behoeven.

Onder meer de volgende acties worden genoemd:

- Behoeftte aan aandachtsfunctionarissen: beleidsmedewerkers blijken de eerstkomende jaren behoefte te hebben aan ondersteuning. Voorgesteld wordt dat iedere afdeling aandachtsfunctionarissen in hun formatie opneemt. Gesteld wordt: *'Accordering van dit voorstel houdt in, dat het principe, dat iedere behandelend ambtenaar zelf verantwoordelijk is voor de juiste registratie van archiefwaardige documenten en archivering daarvan, overeind wordt gehouden. Hij of zij mag daar echter wel meer ondersteuning en begeleiding bij verwachten'*.
- Verbetering digitaal werken met CORSA door aanpassingen en verdere uitrol (iDocs, fase 4): doel van de verbeteringen aan Corsa is om het systeem geschikter te maken voor de 'gewone medewerker', waardoor er meer mee wordt gewerkt. Het gaat hierbij vooral om het vereenvoudigen van het doorlopen van de stukkenloop in Corsa. De verdere uitrol van iDocs fase 4 wordt hier beschreven als 'geïntegreerd digitaal werken'. Afronding van deze actie is voorzien in 2013.
- E-mailregistratie actief onder de aandacht brengen: *'De eerder verwijderde e-mail pop-up wordt weer 'aangezet'. Door deze pop-up worden mensen actief gewezen op de optie om e-mail op te slaan in Corsa'*.
- Actualisatie regelgeving vastlegging en archivering: *'Bezien zal moeten worden hoe het e-mailreglement met betrekking tot het vastleggen en archiveren van*

e-mails geactualiseerd kan worden. Uit het onderzoek naar Reiling blijkt, dat medewerkers niet uit de voeten kunnen met een regeling die stelt dat “hij zorg dient te dragen voor registratie van alle formele e-mails”, waarbij ‘formele e-mail’ is gedefinieerd als “alle e-mailcorrespondentie tussen de provincie en derden”. Geconstateerd kan worden dat het gebruik van e-mail enorm is toegenomen sinds de laatste actualisatie van het emailreglement. De definitie van ‘formele e-mail’ is daardoor niet langer toereikend.’ Met deze actie zou worden gestart in het voorjaar van 2013.

Het hiervoor genoemde Reiling-onderzoek van de rekenkamer was ook de aanleiding om e-mailregistratie actief onder de aandacht brengen. De rekenkamer constateerde dat e-mails niet werden geregistreerd binnen de provincie.

In de gesprekken met ambtelijk betrokkenen binnen de provincie is ten aanzien van het laatst genoemde punt aangegeven dat naar aanleiding van overleg met de afdeling Juridische Zaken is besloten om het e-mailreglement (nog) niet te actualiseren. Juridische zaken adviseerde om vooral in de vorm van interne richtlijnen duidelijkheid te geven aan de organisatie over het opslaan van e-mailberichten.

In het plan van aanpak wordt tevens vermeld dat er een notitie is opgesteld inzake de noodzaak tot het realiseren van een volledig digitaal archief en dat over dit onderwerp verder wordt gesproken met betrokkenen. De notitie is de voorloper van het GS voorstel waarover GS op 18 juni 2013 een besluit hebben genomen over de vervanging van het analoge archief.

Begin juli 2013 is op Brain (intranet provincie Noord-Brabant) het bericht gezet dat het papieren archief verdwijnt. In het bericht is meegedeeld dat GS op 18 juni 2013 het besluit hebben genomen om vanaf 1 augustus over te gaan tot een volledig digitaal archief voor alle documenten. Volgens het bericht betekent dit dat per 1 augustus geen papier meer naar de werkplekken gaat en dat de originele papieren exemplaren voortaan na 3 maanden vernietigd zullen worden.

Op 1 augustus 2013 is op Brain het bericht geplaatst dat het Archief digitaal gaat. Daarbij is aangegeven wat er voor medewerkers verandert: *‘vanaf vandaag gebruik je steeds het digitale exemplaar om je werk te doen, alle originele post blijft bij DIV zodat het na 3 maanden vernietigd kan worden.’*

Op 3 oktober 2013 heeft hoofd DIV een presentatie gehouden in het Cluster MT (CMT) over de afronding van Corsa met het doel (opnieuw) commitment te krijgen van het CMT over de manier waarop Corsa wordt ingevoerd en verbeterd. Naar aanleiding van deze presentatie heeft het hoofd DIV een notitie opgesteld (d.d. 6 december 2013), waarin wordt vermeld dat de afronding van Corsa via drie trajecten loopt:

- Corsa Verbeter: Verbeterslag van het huidige Corsa, met name gericht op gebruikersvriendelijkheid.

- MyCorsaNXT: Toewerken naar een webgeoriënteerde oplossing waardoor tijd en plaatsonafhankelijk werken met CORSA beter mogelijk is, bijvoorbeeld het accorderen via tablet.
- Corsa Fase IV: de registratietaken, óók van inkomende post, gaan volledig naar de Clusters. De DIV-taken beperken zich op dit terrein tot het scannen van op papier ingekomen post, koppelen van de NAW-gegevens en digitale doorzending naar de taakverdelers binnen de afdeling waar het document, gelet op de inhoud, behandeld dient te worden. Voorts zorgt DIV in dit kader voor gecontroleerde vernietiging van de papieren documenten na vervanging door digitale exemplaren.

Vermeld wordt dat de doelstelling is de drie trajecten in 2014 volledig af te ronden. De resultaten van deze trajecten zullen, volgens de notitie, uiteindelijk leiden tot het afbouwen van (tijdelijk) ingehuurd capaciteit bij DIV.

In de notitie is aangegeven dat bespreking in de Directie heeft geleid tot aanvullende maatregelen:

- DIV zal erop sturen dat ten aanzien van specifieke dossiers (te bepalen door de concerncontroller, gehoord de clustercontrollers) vóór aanvang van een dossiertraject een extra check door DIV op kwaliteit/volledigheid van dossiers zal plaatsvinden. De impact van deze maatregel is 0,5 Fte en wordt meegenomen in het inrichtingsplan.
- Door de afdeling Auditing en Procesmanagement (A&P) worden audits uitgevoerd. Hoofd A&P neemt een en ander mee in zijn planning 2014.
- Ook externe (verbonden)partijen (inclusief omgevingsdiensten) zullen in dit kader in beeld worden gebracht.
- DIV-rapportages zullen zoveel mogelijk in de algemene managementrapportages worden opgenomen, mede om het belang van sturing hierop te onderstrepen.

De situatie met betrekking tot externe (verbonden) partijen is aan de orde gesteld tijdens de interviews die de rekenkamer heeft gehouden in het kader van dit onderzoek. Hieruit is naar voren gekomen dat de provincie uitgaat van de eigen autonomie van de ketenpartners waardoor voor wat betreft al dan niet geautomatiseerde informatieuitwisseling weinig of geen eisen (kunnen) worden gesteld. De rekenkamer is binnen het kader van dit onderzoek niet nader nagegaan of en welke afspraken precies zijn of worden gemaakt en of deze toereikend zijn.

Bij de notitie van het hoofd DIV is een bijlage gevoegd met een beschrijving van de rolverdeling van diverse betrokkenen. Per functie zijn onder de kopjes Eigenaar, Resultaat en Aanspreken ‘ideaaltypische’ omschrijvingen opgenomen.

Onder eigenaar is bij de behandelend ambtenaren het volgende vermeld:

1. Ik zorg voor een goede, overzichtelijk geordende registratie in Corsa. Dit doe ik bij de inkomende post via de goede proceskeuze.
2. Mijn werk in Corsa is operationeel excellent. Mijn dossiers zijn compleet en ik handel zaken binnen de gestelde termijnen af. (Alle relevante documenten zijn bij mijn cases geregistreerd en van de juiste metadata voorzien, zodat al tijdens

- het uitvoeren van mijn werk, de status van mijn zaak transparant is en de dossiervolledigheid getoetst kan worden).
3. Ik bewaak de volledigheid van mijn cases door alle archiefwaardige correspondentie en overige documenten onder de goede case in Corsa te plaatsen.
 4. Ik zorg voor een goede termijnbewaking in Corsa.

Uit de gesprekken met betrokken ambtenaren tijdens het onderzoek komt naar voren dat in de Corsatraining voor medewerkers de nadruk ligt op het ‘technisch’ goed registreren van documenten in Corsa. Hierbij wordt het proces van de stukkenloop doorlopen. In de training wordt weinig aandacht besteed aan de redenen waarom informatie geregistreerd moeten worden. Er wordt niet ingegaan op de eigen werkprocessen van deelnemende medewerkers en de informatie die zij daarin tegenkomen of zelf genereren en de wijze waarop zij daarmee dienen om te gaan.

In de beschrijving die de behandelend ambtenaar aangaat wordt het begrip ‘archiefwaardig’ gebruikt. Deze term komt in de regelgeving niet voor. Er wordt geen definitie gegeven van het begrip archiefwaardig. Het bepalen of iets archiefwaardig is, wordt overgelaten aan de inschatting van een medewerker. Uitgangspunt van de Archiefwet is dat elke informatiedrager moet worden beschouwd als behorend tot de archiefbescheiden van de organisatie. Dat betekent dat elke vastlegging, zowel een besluit als een verslag van een overleg, behoort tot de archiefbescheiden. De selectielijsten bepalen wat er bewaard en vernietigd moet worden. De wet voorziet niet in een categorie vastgelegde informatie die moet worden beschouwd als niet behorend bij de archiefbescheiden, of die niet bewaard hoeft te worden (los van wat is vastgelegd over vernietiging).

In de rolverdeling van de betrokkenen is de functie ‘Key-user’ opgenomen. Onder het Kopje Eigenaar is onder meer opgenomen:

- Ik ben een goede key-user omdat ik uit mijzelf voortdurend aandacht vraag voor het werken met Corsa en omdat ik zorg dat ik weet welke collega’s (mijn) hulp kunnen gebruiken.
- Ik zorg dat ik weet of mijn medewerkers volledige cases in Corsa opbouwen die gemakkelijk terugvindbaar zijn.
- Ik zorg dat ik weet of mijn collega’s nauwkeurig en op de juiste wijze de termijnen in Corsa bewaken.
- Ik zorg voor 100% controles op de registratiekwaliteit in Corsa. Aan de hand van steekproeven van DIV toets ik of onze controles goed worden uitgevoerd.

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer met verschillende key-users gesproken. Uit deze gesprekken blijkt dat key-users een adviserende rol voor zichzelf zien weggelegd. Zij geven aan collega’s te ondersteunen wanneer deze een besluit door GS of PS voorbereiden en moeite ondervinden bij het doorlopen van de stappen in de stukkenloop en de registratie daarvan in Corsa.

Blijkens de gesprekken voeren de key-users geen (structurele) controles uit.

Zij nemen wel kennis van de uitkomsten van steekproeven van DIV op de registratie van de uitgaande post. Als daaruit blijkt dat een medewerker problemen heeft met bepaalde elementen, dan geven zij deze persoon advies. Key-users voeren geen 100% controle uit op de registratiekwaliteit in Corsa.

Uit de rolverdeling blijkt dat er ook een functie Clustervertegenwoordiger Corsa is. Deze heeft als omschrijving bij Eigenaar:

- Ik bewaak en stuur het geheel aan organisatorische afspraken, werkwijzen en ontwikkelingen binnen een Cluster rondom registratie/dossiervorming, het gebruik van Corsa en de monitoring (kwaliteit en termijn).

In de gesprekken met betrokken ambtenaren heeft de rekenkamer gevraagd of er sprake is van uitwisseling van ervaringen onder key-users in een overleg of met een klankbordgroep. De geïnterviewde key-users gaven aan dat er geen structureel overleg is van key-users. Verschillende key-users gaven aan dat het niet duidelijk is tot wie zij zich kunnen wenden met vragen. Sommigen wenden zich tot Financieel Beheer, anderen nemen contact op met DIV. Geen van hen noemde de clustervertegenwoordiger als aanspreekpunt.

Corsa is bedoeld voor de registratie van alle documenten die verband houden met een besluit door GS. Door technische belemmeringen bestaan er documenten die niet (of niet eenvoudig) in Corsa op zijn te nemen, zoals audio- en/of videobestanden, maar ook zeer grote digitale kaarten, etc. Voor vergaderingen van GS en PS wordt gebruik gemaakt van iBaps Pro, een toepassing op een tablet waarmee papierloos vergaderd kan worden. Het overzetten van documenten vanuit Corsa naar iBaps Pro (en terug) wordt handmatig gedaan door medewerkers van de secretariaten. Echter, ook niet-technische aspecten hebben invloed op het gebruik van Corsa. Tijdens interviews met betrokken ambtenaren is naar voren gekomen dat er afdelingen binnen de provinciale organisatie zijn die geen gebruik van Corsa maken of willen maken, omdat zij voor hun deel van de stukkenloop reeds een ander systeem gebruiken en niet dubbel willen registreren.

In de gesprekken met medewerkers werd erop gewezen dat de opslag van bestanden in Corsa in bepaalde gevallen leidt tot informatieverlies. Het primaire document dat in Corsa wordt opgeslagen is een document in PDF-a formaat, automatisch afgeleid van het brondocument. Deze brondocumenten in Word, Excel of Powerpoint formaat zijn vanuit Corsa weliswaar toegankelijk, maar worden niet structureel bewaard en periodiek zelfs verwijderd. Informatieverlies treedt vooral op bij Excel bestanden. Met een PDF-a document is namelijk niet bekend welke formules voor de berekening in het Excelbestand gebruikt zijn, omdat een PDF-a document slechts een afbeelding is van het brondocument. Alle informatie over de werking van het brondocument (formules, berekeningen, etc.) zijn niet in het PDF-a document zijn opgenomen.

In de gesprekken werd er tevens op gewezen dat het niet meer beschikbaar zijn van de oorspronkelijke bestanden en het niet vastleggen van de bestandversies in Corsa problemen kan geven bij toekomstige conversies van bestanden.

Corsa Fase IV houdt in dat de principes van Zaakgericht Werken in het systeem van Corsa worden gebracht. Er zijn verschillende stappen gezet om dit te bereiken, waarbij het uitgangspunt is geweest om de medewerkers zoveel mogelijk te betrekken bij de ontwikkelingen, enerzijds om te komen tot een systeem dat aansluit op de praktijk en anderzijds om medewerkers bewust te maken van hun rol bij de vastlegging van informatie. Zaakgericht werken om de dienstverlening te verbeteren gaat uit van een proces dat begint met een vraag van een afnemer (klant) en eindigt met een product naar die afnemer (klant). De behandeling van de vraag wordt beschouwd als een 'zaak'. Het is de bedoeling dat alle documenten die betrekking hebben op de zaak, worden opgeslagen in een case. De eerste stap voor de invoering van de principes van Zaakgericht Werken in Corsa was het inventariseren van zaakvormen. Deze zijn geïnventariseerd aan de hand van Provisa. Een zaakvorm is bijvoorbeeld een vergunning. De zaakvormen zijn met de proces-eigenaren ingericht en besproken. Per stap in een proces (de status, bijvoorbeeld de vergunningaanvraag), is met hen nagegaan welke documenten verplicht en niet verplicht zijn om op te nemen in de case, welke stappen te onderkennen zijn, welke aandachtspunten van belang zijn en welke resultaten een zaakvorm kan opleveren. Daarna is een specialisatie naar zaaktypen gemaakt, ook weer samen met behandelend medewerkers. Met deze stap was men bezig tijdens het onderzoek. Het doel van de inventarisatie van zaaktypen is om inzichtelijk te krijgen welke metadata allemaal van belang zijn voor een zaak. Een voorbeeld van een zaaktype is een vergunning oppervlaktewater. Aan een zaaktype worden specifieke metagegevens gekoppeld.

Binnen het project Zaakgericht werken wordt Corsa geïntegreerd met een zogenaamde sjabloongenerator, waardoor vooraf onderkende en gedefinieerde werkprocessen voorzien kunnen worden van (definities voor) metagegevens, per (type) document, maar ook bij overgang van status van behandeling. Het beoogde resultaat van de uitwerking van de principes van Zaakgericht Werken in Corsa is dat de behandelend medewerker op basis van een binnenkomend document door een werkproces wordt geleid, waarin duidelijk is welke activiteiten achtereenvolgens moeten worden ondernomen, welke documenten per stap in het proces opgeslagen moeten worden en welke gegevens daarbij moeten worden vastgelegd. Doordat het systeem per statusovergang aangeeft welke vastlegging van documenten nodig is, voordat verder kan worden gegaan, zal het systeem leiden tot een betere vastlegging van documenten in processen die uiteindelijk tot besluitvorming leiden en een 'product' aan de klant.

Nadat Zaakgericht Werken in de gehele organisatie is geïmplementeerd is de werkwijze als volgt:

1. Binnenkomende post wordt door DIV gescand, voorzien van minimale metagegevens (Corsa/documentnummer, NAW gegevens en datum binnenkomst document, etc.) en opgeslagen in Corsa.
2. DIV stuurt het in Corsa opgenomen document door naar de taakverdeler van de organisatorische eenheid waar het document behandeld moet worden.
3. De taakverdeler wijst het document toe aan een behandelaar.
4. De behandelaar beoordeelt het document en neemt dit op in een bestaande case of in een nieuwe case, waarbij die nieuwe case eventueel aan een reeds

afgesloten case wordt gekoppeld. De nieuwe case is in dat geval een vervolgcase.

5. De medewerker behandelt de case inhoudelijk, waarbij Corsa bewaakt dat de met de sjabloongenerator vastgestelde minimaal noodzakelijke specifieke metagegevens ook feitelijk worden ingevuld en bijgewerkt door de behandelaar.
6. Corsa bewaakt op statusovergang, die gekoppeld is aan documenten, dat de verplichte documenten van de betreffende status aanwezig zijn.
7. Het uiteindelijke besluit wordt aan het eind van de stukkenloop bekrachtigd met een digitale of een zogenaamde 'natte' handtekening.
8. In beide gevallen komt het besluit terug bij de behandelaar die zorgt voor het versturen van het besluit.
9. In het geval dat het stuk is bekrachtigd met een 'natte' handtekening wordt niet alleen het digitale document teruggestuurd naar de behandelaar, maar ook een papieren versie met 'natte' handtekening, met een afschrift daarvan. De behandelaar is in dat geval verantwoordelijk voor het opnieuw scannen van het fysieke document en het opnemen daarvan in Corsa.

In de NORA doelarchitectuur Digitale duurzaamheid wordt de dienst 'ondertekening' als volgt beschreven: *'Ondertekening bekrachtigt een document, door middel van een digitale of 'natte' (handmatige) paraaf of handtekening. Bij digitale goedkeuring van het document wordt door een applicatie vastgelegd welke gebruiker in welke rol het document ondertekend heeft. De authenticiteit van de paraaf en handtekening moet worden geborgd. Als de digitale handtekening een 'persoonsgebonden, gekwalificeerde elektronische handtekening' is, zoals geregeld in het burgerlijk wetboek, heeft deze juridische waarde. De waarde van de digitale handtekening dient gedurende de gehele bewaartermijn van het document geverifieerd te kunnen worden. Voor het zetten van de 'natte' handtekening wordt het digitale document eerst geprint, de papieren versie wordt ondertekend en vervolgens weer gedigitaliseerd. Dit is een omslachtige methode waarbij gemakkelijk waardevolle metagegevens verloren kunnen gaan.'*

Tijdens de gesprekken met betrokken ambtenaren werd dit beeld bevestigd en werd gewezen op de mogelijkheid van de digitale handtekening. Met een digitale handtekening, waarvan zoals hierboven beschreven met een goede applicatie de authenticiteit geborgd is waardoor deze juridische waarde heeft, is opname in Corsa van het getekende exemplaar verzekerd.

De bij Zaakgericht Werken te gebruiken definitieve versie van Corsa is MyCorsaNXT, de versie van Corsa die via een netwerkverbinding in een browser bediend wordt. Met MyCorsaNXT is een aantal problemen met de gebruiksvriendelijkheid opgelost en bovendien bevat MyCorsaNXT een zoekmachine die aanzienlijk beter is dan de bestaande. Deze nieuwe zoekmachine gebruikt ook alle tekst van een document ('full text') en niet alleen de metagegevens. Er is echter sprake van een geringe mate van integratie tussen de 'full text' zoekresultaten en de in de documenten en de case opgenomen metagegevens. De nieuwe zoekmachine is uitsluitend te gebruiken in MyCorsaNXT en niet vanuit de bestaande programmatuur van Corsa die vanaf de desktop van de gebruikers wordt gebruikt.

MyCorsaNXT wordt op dit moment tijdens de proefperiode met digitaal werken nog niet operationeel gebruikt. Op dit moment wordt de zoekmachine getest.

In tegenstelling tot de huidige situatie is de rol van DIV aanzienlijk kleiner bij dit operationele werkproces. DIV is in het nieuwe proces slechts een ‘technische scanfaciliteit’ en operationeel niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de metagegevens. Die verantwoordelijkheid verschuift volledig naar behandelaar c.q. de behandelende afdeling. Ook de beslissing wel of niet een nieuwe zelfstandige case te starten, het document op te nemen in een bestaande case, de nieuwe case als vervolgcas van een bestaande, reeds afgesloten case te starten, verschuift van DIV naar de behandelaar.

De betrokken medewerkers brachten tijdens de interviews de volgende aspecten over deze nieuwe werkwijze naar voren:

1. De beoordeling van een ingekomen stuk ligt bij de behandelaar. Inhoudelijk kan deze het stuk het beste beoordelen. Opgemerkt wordt dat vanaf februari 2011 de uitgaande post wordt door de medewerkers zelf in Corsa wordt geregistreerd. Dit proces heeft DIV gemonitord. Hierbij is geconstateerd dat de behandelaars veel vaker dan DIV een nieuwe case starten, waardoor de cases ‘in fragmenten’ in Corsa terechtkomen, wat het overzicht over de cases vermindert. Verwacht wordt dat dit na implementatie van Zaakgericht Werken niet meer het geval zal zijn, omdat het Zaakgericht Werken (integenstelling tot documentgericht werken) het kader voor documenten en cases biedt. De zaak bepaalt het benodigde aantal cases en de beschrijving van de case bepaalt waar een document zijn plek zal vinden.
2. Medewerkers zijn bij de invoering van Zaakgericht werken zelf verantwoordelijk voor het toevoegen van e-mail aan een case. Dit wordt niet meer door DIV gedaan. Een risico is dat de behandelend ambtenaar zijn e-mails niet binnen de zaak registreert, omdat dit extra handelingen zijn of dat alle e-mails voor het praktische gemak worden vastgelegd, waardoor er informatievervuiling ontstaat.
3. Vanuit het project ‘Zaakgericht werken’ wordt betrekkelijk veel nadruk gelegd op de metagegevens van de case en in mindere mate op het toevoegen van metagegevens bij elk document binnen een case. Dit houdt ook verband met de komst van de nieuwe zoekmachine. Men neemt aan dat de documenten dan toch wel worden gevonden. Deze aanname is uitsluitend correct als de nieuwe zoekfaciliteit resultaten van ‘full text’ en metagegevens van zowel cases als documenten correct combineert.
4. Omdat de nieuwe zoekmachine in MyCorsaNXT op basis van ‘full text’ werkt en omdat betrekkelijk weinig nadruk wordt gelegd op de metagegevens in de documenten binnen een case, is de verwachting dat het overzicht over de cases verder afneemt.
5. Door in het operationele proces de rol van DIV terug te brengen tot ‘technische scanfaciliteit’ wordt verwacht dat uniformiteit van behandeling vermindert, omdat een behandelend medewerker - in tegenstelling tot medewerkers van DIV -vooral processpecifieke metagegevens toevoegt vanuit het eigen jargon.

Betwijfeld wordt of de door het systeem 'afgedwongen' metadatering in combinatie met het gebruik van de nieuwe zoekfunctie binnen MyCorsNXT dat compenseert.

6. De verwachting is dat de nieuwe werkwijze prima werkt voor 80% van de cases, omdat deze goed herkend kunnen worden. De vraag is echter of dat ook geldt voor de 20% van de cases die niet gemakkelijk te determineren zijn, bijvoorbeeld omdat deze niet als zaaktype binnen Corsa onderkend zijn, of kunnen worden.
7. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de reden dat bestaande cases niet heropend kunnen worden een technisch aspect is van Corsa, terwijl anderen aangeven dat dit een organisatorische keuze is.
8. Het gebeurt regelmatig dat bij een stuk met een 'natte' handtekening, de behandelaar het document direct naar de (externe) geadresseerde stuurt en vergeet een scan van het getekende exemplaar in Corsa op te nemen, waardoor de case niet compleet is.

Uit het monitoren van de registratie van de uitgaande post door DIV, komt, behalve het regelmatig onterecht starten van een nieuwe case, ook naar voren dat de metadatering niet altijd goed verloopt. Men heeft vooral moeite om het onderwerp goed te beschrijven. Daarnaast is uit de monitor gebleken dat de registratie binnen afdelingen veelal bij de taakverdelers of een andere administratieve medewerker wordt gelegd en niet door de behandelaar wordt gedaan. Als dit ook met de inkomende post wordt gedaan, dan is dit een risico, omdat er vanuit gegaan moet worden dat een behandelaar het beste kan bepalen waar iets over gaat en wat de eventuele samenhang met andere zaken is.

Bij Zaakgericht Werken ligt de nadruk van de rol van DIV op regie en kwaliteitsbewaking. DIV moet deze taken nog nader inhoudelijk vorm geven en toesnijden op de nieuwe situatie die volgens planning op 1 januari 2015 van start gaat. In de NORA verdiepingsnota Digitale duurzaamheid wordt de controle op metadatering zwaar aangezet. Ook in de eigen Verdiepingsnota Zes principes voor digitale duurzaamheid is op dit punt een waarschuwing opgenomen: *'Tenslotte is het voor digitale informatie veel belangrijker dan voor analoge informatie om adequaat te beschrijven om welke informatie het gaat, anders is de kans klein dat alle relevante informatie tijdig terug gevonden wordt.'*

Het nieuwe samenwerkingsplatform SharePoint heeft een functionele overlap met de functionaliteit van Corsa, maar is daar niet mee geïntegreerd. In de ogen van de provincie is dat geen probleem, omdat ervan uitgegaan wordt dat medewerkers de verantwoordelijkheid nemen om gedeelde informatie vast te leggen en te documenteren in Corsa.

Wanneer samenwerking plaatsvindt met externe partijen over activiteiten waar de provincie de verantwoordelijkheid voor draagt, dan is dit per definitie gerelateerd aan een of meer zaken.

Alle informatie die ontstaat door uitvoering van taken die voortvloeien uit de bestuurlijke rol van de provincie, dus ook activiteiten die als 'in- en externe

samenwerking' worden beschouwd, vallen in principe onder het 'archiefregime' vallen.

De rekenkamer constateert dat Zaakgericht Werken in Corsa een verbetering is voor het 'vullen' van het dossier, omdat het systeem de medewerker attendeert op de documenten die opgeslagen moeten worden. Dit geldt echter alleen voor de processen waar duidelijke statusovergangen te markeren zijn. Daarnaast is er digitale informatie die tijdens de behandeling van een zaak wordt verwerkt, of daar relatie mee heeft die niet standaard in het werkproces is opgenomen. Het blijft dan aan de medewerker of deze de informatie toevoegt aan de case.

Dit verschilt niet met de analoge situatie. Tot nu toe was DIV verantwoordelijk voor de compleetheid van een dossier. In de analoge situatie is dit ook altijd een fictie geweest, omdat DIV geen overzicht kan hebben van de documenten die tijdens de behandeling zijn opgemaakt en welke informatie met welke partijen is gewisseld. Wat wel verandert ten opzichte van de analoge situatie is dat er nu 'achter de medewerker' geen extra stap meer is: een speciale dienst die met speciaal daarvoor opgeleide medewerkers zorgt voor het klaarmaken van het dossier voor duurzame bewaring. Deze verantwoordelijkheid ligt vanaf 1 januari 2015 bij de medewerkers.

6 Vervanging

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vervanging van documenten beschreven. Het proces is in opzet en uitvoering beoordeeld. De rekenkamer betreft bij haar beoordeling tevens de veranderingen die per 1 januari 2015 ingaan.

6.2 Besluitvorming over de vervanging

Besluit GS over vervanging analoge archief door digitaal archief (juni 2013)

Op 18 juni 2013 hebben GS besloten het analoge archief te vervangen door een volledig digitaal archief gedurende een proefperiode van 1 juli 2013 - 1 november 2014. In het bij het besluit behorende voorstel wordt de proef toegelicht. Het gaat om de vervanging (in de zin van de Archiefwet 1995, dus inclusief vernietiging) van alle ingekomen stukken vanaf 1 juli 2013, ten behoeve van de archieven van GS, PS en het archief van de Commissaris van de Koning (CdK) als provinciaal orgaan. Stukken ten behoeve van het archief van de CdK als rijksorgaan vallen niet onder het onderhavige besluit. In het GS-voorstel is aangegeven dat ten behoeve van een zorgvuldige vervangingsprocedure het Handboek vervanging archiefbescheiden Noord-Brabant is opgesteld en dat na afloop van de proefperiode een evaluatie is voorzien, waarna besluitvorming zal plaatsvinden over het vervolg. Deze evaluatie wordt door de organisatie zelf uitgevoerd.

In het GS-voorstel worden drie argumenten genoemd om een vervangingsbesluit te nemen.

1. Ten eerste wordt erop gewezen dat er sprake is van een zogenaamde 'hybride' archivering: het zowel bewaren van de papieren als de digitale documenten. Vanaf 10 oktober 2010 is begonnen met het scannen en in het DMS opslaan van de ingekomen papieren documenten. De papieren documenten is men ook blijven bewaren. Gesteld wordt dat deze dubbele (hybride) archivering de toegankelijkheid van de informatie niet ten goede komt en het archiefbeheer nodeloos complex maakt.
2. Ten tweede wordt gesteld dat de provincie met de voorgestelde vervanging in de pas loopt met de doelstellingen van het Rijk om tot een digitale overheid te komen en met ontwikkelingen bij andere overheidsinstellingen.
3. Ten derde wordt erop gewezen dat het uitblijven van een vervangingsbesluit leidt tot hoge kosten. Er is bij de verbouwing van het provinciehuis geanticipeerd op sterke terugdringing van papier op de kortere termijn. Uitblijven van een vervangingsbesluit zou leiden tot extra inrichtingskosten van € 225.000, plus structureel hogere kosten voor externe opslag (€ 45.000 à € 100.000 per jaar). Daarnaast is de formatie van de eenheid DIV, op basis van de digitaliseringsplannen, teruggebracht naar 12,5 fte.

Indien het vervangingsbesluit uitblijft, zullen de papieren dossiers blijvend ordelijk moeten worden gevormd, waarvoor structureel meer formatie nodig is.

Het besluit is gepubliceerd op 21 maart 2014. De rekenkamer constateert dat het besluit bekend is gemaakt, nadat de proef al ruim 7 maanden daarvóór gestart was. Tijdens de gesprekken met ambtelijk betrokkenen is aangegeven dat de reden hiervan is dat men er zeker van wilde zijn dat het vervangingsproces geen omissies meer bevatte. In maart 2014 zijn de documenten van de periode augustus-november en de periode december-maart aan een laatste controle onderworpen. De vernietiging van deze documenten heeft plaatsgevonden op 18 juli 2014, respectievelijk 22 augustus 2014.

In het gepubliceerde besluit is aangegeven dat de vervanging wordt uitgevoerd:

- a. volgens de specificaties vastgelegd in het Handboek vervanging archiefbescheiden provincie Noord-Brabant, versie 2.0 en latere versies;
- b. in overeenstemming met de eisen beschreven in artikel 26b van de Archiefregeling;
- c. met inachtneming van de waarde van het belang, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder c en d, van het Archiefbesluit 1995.

De CdK heeft voor de vervanging van de archiefbescheiden die voortvloeien uit zijn rijkstaken nog geen besluit genomen. Vervanging geldt dus niet voor deze archiefbescheiden.

In het Handboek Vervanging archiefbescheiden is vermeld dat de vervanging van archiefbescheiden *‘niet van toepassing is op de instellingen en organisaties die namens de bestuursorganen van de provincie in mandaat specifieke taken uitvoeren. Onder zorg van Gedeputeerde Staten is het archiefbeheer bij die instellingen en organisaties zelf neergelegd. Indien de mandaatnemer zelf tot vervanging wil overgaan zal Gedeputeerde Staten voor iedere mandaatnemer apart een besluit moeten nemen.*

Het besluit tot vervanging van archiefbescheiden is evenmin van toepassing op samenwerkingsverbanden tussen de provincie Noord-Brabant en andere overheden of privaatrechtelijke organisaties waarbij de provincie verantwoordelijk is voor de vertegenwoordiging in rechte en als gevolg hiervan ook voor de archiefbescheiden.’

In de programmabegroting 2014 is in de paragraaf Bedrijfsvoering gemeld dat aan de Rekenkamer zal worden gevraagd om in de tweede helft van 2014 een onderzoek uit te voeren met betrekking tot de kwaliteit van de dossiervorming en het archiefbeheer. Dit betreft het onderhavige onderzoek. De vraag van de provincie spitst zich toe op het vervangingsproces en de besluitvorming over een vervolg daarvan.

De rekenkamer is nagegaan of het vervangingsbesluit voldoet aan de wettelijke regels. Zij constateert dat in het vervangingsbesluit wordt verwezen naar de juiste en relevante wettelijke regels. Zij stelt vast dat in het Handboek vervanging

archiefbescheiden Noord-Brabant alle elementen van artikel 26 b van de Archiefregeling zijn uitgewerkt.

In het Handboek vervanging zijn de archiefbescheiden die bedoeld worden in artikel 2, eerste lid, onder c en d, van het Archiefbesluit, toegelicht:

‘Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bijzondere materialen die gebruikt zijn, anders dan gewoon papier, om bijzondere attributen als onderdeel van documenten zoals een officieel zegel en een bijzonder watermerk, om documenten met een bijzondere ontstaansgeschiedenis zoals een verdrag, of om documenten met een bijzondere belevingswaarde zoals een condoleanceregister.’

In het Handboek vervanging is aangegeven dat deze bijzondere archiefbescheiden, indien mogelijk, wel worden gedigitaliseerd zodat ze digitaal raadpleegbaar zijn. Deze archiefbescheiden worden echter vooralsnog niet digitaal gearchiveerd, maar analoog. Zij zijn dus uitgezonderd van het vervangingsproces.

In het Handboek vervanging is geregeld dat het bepalen of archiefbescheiden wel of niet vervangen worden, wordt gedaan tijdens het proces van behandelen van ingekomen documenten door medewerkers van DIV.

De rekenkamer constateert dat in het GS-voorstel voor het vervangingsbesluit niet ingegaan op mogelijke risico's van de vervanging van archiefbescheiden en op de manier hoe met deze risico's wordt omgegaan.

6.3 Procedure en uitvoering van de vervanging

Zoals hiervoor is aangegeven, is de procedure voor de vervanging beschreven in het Handboek vervanging archiefbescheiden provincie Noord-Brabant. Het handboek is opgesteld door medewerkers binnen DIV en gebaseerd op het modelhandboek “Digitale vervanging archiefbescheiden” van de interprovinciale werkgroep Digitale vervanging archiefbescheiden. Deze werkgroep heeft het modelhandboek gemaakt in opdracht van de Interprovinciale OverlegGroep Documentaire Informatie Voorziening (IOG-DIV). Daarnaast is gebruik gemaakt van de Handreiking Vervanging Archiefbescheiden, opgesteld in het kader van het programma Archief 2020. Het Handboek is ter advisering voorgelegd aan de provinciearchivaris.

De rekenkamer heeft het Handboek vervanging in opzet beoordeeld en is nagegaan hoe de vervanging en vernietiging in de praktijk verloopt. Hierna wordt eerst de procedure toegelicht. Vervolgens wordende bevindingen van de rekenkamer over de opzet en uitvoering van de vervanging beschreven.

Procedure

Achtereenvolgens wordt in het Handboek vervanging ingegaan op:

- Algemene verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Reikwijdte van het vervangingsproces.

- Inrichting van het vervangingsproces.
- Proces van vernietiging van te vervangen archiefbescheiden.
- Hard- en software.
- Actualiseren handboek en machtiging.

In de samenvatting worden de belangrijkste processen genoemd:

1. de behandeling van ingekomen papieren poststromen;
2. het scannen van de papieren post (ingekomen, intern en uitgaand);
3. de technische omzetting van papier naar digitaal;
4. het registreren (vastleggen van gegevens over) van de ingekomen post;
5. het back-upproces van vastgelegde gegevens en documenten;
6. de fysieke vernietiging van de papieren documenten;
7. het proces van actualisatie van het Handboek vervanging.

Bij de uitwerking van de processen is aangegeven op welke wijze een en ander wordt gecontroleerd.

De vervanging heeft betrekking op de volgende archiefbescheiden:

1. alle op papier ontvangen archiefbescheiden die na ontvangst worden gescand. Dit betreft inkomende post van 'buiten';
2. alle op papier opgemaakte interne archiefbescheiden die na ontvangst bij DIV worden gescand
3. alle uitgaande archiefbescheiden die voorzien zijn van een zogenaamde natte handtekening die na ontvangst bij DIV worden gescand.

De afdeling Administratie digitaliseert zelf de facturen. De digitale exemplaren worden in het financiële beheersysteem SAP opgeslagen. Op verzoek van de belastinginspecteur worden de papieren facturen nog bewaard en daarmee niet vervangen.

Het bepalen of archiefbescheiden niet vervangen worden, wordt gedaan tijdens het proces van behandelen van ingekomen documenten. Medewerkers DIV bepalen aan de hand van een werkinstructie of een document wel of niet voor vervanging in aanmerking komt. Daarbij wordt ook gebruik gemaakt van een uitzonderingenlijst die als bijlage bij het Handboek vervanging is opgenomen.

Deze uitzonderingenlijst is tot stand gekomen op basis van overleg van DIV met de verschillende afdelingen waarbij specifieke afspraken zijn gemaakt. In de lijst is aangegeven of er voor bepaalde documenten een vertrouwelijkheid moet worden toegekend, of het document gescand en geregistreerd moet worden (een uitzondering zijn bijvoorbeeld de bescheiden die met burgemeestersbenoemingen te maken hebben), het op papier doorzetten van ingekomen documenten en het op papier retourneren naar en archiveren door DIV van niet te vervangen documenten. In de lijst is in een aparte kolom aangegeven of een document vervangen (vernietigd) moet worden, uitzonderingen zijn bijvoorbeeld documenten die een bepaalde juridische waarde hebben waarvan de rechter alleen de papieren versie als

bewijs zal accepteren. Deze zijn per categorie en per afdeling uitgewerkt in de ‘uitzonderingenlijst’. Het gaat bijvoorbeeld om overeenkomsten in het kader van aanbestedingen en samenwerkingsovereenkomsten bij Europese projecten. In de procedure is niet aangegeven hoe wordt omgegaan met de archivering van de uitgezonderde papieren documenten.

Na de beoordeling of het document voldoet aan de registratiecriteria, krijgt het document een sticker. Er wordt gekeken of het een bestaande zaak betreft. Dit wordt op het document aangegeven. Daarna wordt het document door het scanteam gedigitaliseerd en voorzien van preregistratie, namelijk het registreren van de NAW-gegevens en de datum van het document. Bij het scannen wordt niet alleen een ‘afbeelding’ van het document aangemaakt, maar wordt ook met behulp van een OCR-engine¹⁰ de tekst van het document gegenereerd (‘full tekst’). Vervolgens voltooien medewerkers DIV aan de hand van het gescande document de registratie van het document door dit inhoudelijk te ontsluiten. Dat wil zeggen het toevoegen van een inhoudsomschrijving en een koppeling aan het juiste behandelproces.

Na het scannen van de papieren documenten, worden deze opgeborgen in archiefdozen in de archiefruimte van de provincie. Om het opvragen in die periode mogelijk te maken, worden de archiefdozen voorzien van datum en tijdstip van digitalisering.

Om te waarborgen dat het digitale document voldoet als authentiek document, waarop alles wat op het papieren document stond, goed leesbaar is, is in het Handboek voorzien in controles door directe medewerkers en steekproeven door andere medewerkers. Daarnaast is op Brain aangegeven dat medewerkers een verzoek kunnen indienen om een document opnieuw te scannen, als zij niet tevreden zijn over de scan in Corsa.

De daadwerkelijke vervanging van de archiefbescheiden vindt eens per kwartaal plaats. De archiefbescheiden die daarvoor in aanmerking komen zijn dan wel minimaal 3 maanden oud. Gedurende de tijdelijke opslag van 3 tot 6 maanden, kunnen er zich omstandigheden voordoen waardoor fysieke bewaring alsnog wenselijk blijkt. Na signalering hiervan worden de archiefbescheiden uit de te vervangen serie verwijderd en opgenomen in het papieren archief. De feitelijke vernietiging van de te vervangen archiefbescheiden wordt uitgevoerd door een bedrijf dat hiertoe gespecialiseerd en gecertificeerd is. De provincie is met dit bedrijf een overeenkomst aangegaan waarin voorwaarden zijn opgenomen op basis waarvan het bedrijf de vernietiging uitvoert.

Op basis van artikel 8 van het Archiefbesluit 1995 wordt aan het begin van ieder kwartaal, door of namens de zorgdrager, een verklaring van vervanging opgesteld voor alle archiefdocumenten die dan tussen de 3 en 6 maanden oud zijn en voor

¹⁰ OCR staat voor Optical Character Recognition, waarmee beelden kunnen worden omgezet naar tekst die door de machine gelezen en bewerkt kunnen worden.

vervanging in aanmerking kwamen en kort daarvoor daadwerkelijk zijn vernietigd. In de verklaring wordt beschreven op grond waarvan vervanging heeft plaatsgevonden en de wijze waarop dat is gebeurd. Bij de verklaring wordt tevens een overzicht opgenomen, of er wordt hiernaar verwezen, met een specificatie van de vervangen archiefbescheiden. Een exemplaar van de verklaring met eventuele bijlage(n) wordt in het archief van de betreffende zorgdrager bewaard.

Het hierboven beschreven proces heeft betrekking op inkomende post. Uitgaande documenten worden door de behandelaar geregistreerd in het DMS. Daarbij worden ze meteen gekoppeld aan het juiste behandelproces of een bestaande zaak.

De uitgaande documenten volgen meestal de digitale stukkenloop. Een belangrijke stap hierin is het goedkeuren door de gemandateerde leidinggevende, de gedeputeerde of GS. Dan wordt ook bepaald of het uitgaande document een elektronische of een natte ondertekening krijgt. Aan het einde van de stukkenloop komt het uitgaande document terug in het werkbakje van de behandelaar. Deze zorgt als laatste stap voor de feitelijke verzending van het document, al of niet op papier. Het voorgeschreven werkproces is dat een behandelaar het document verzendt en een afschrift ter archivering aanbiedt aan DIV. DIV zorgt voor het scannen van het document en voegt het toe als nieuwe versie aan het al beschikbare digitale document. DIV bewaart het afschrift van het analoge document en vernietigt dit na drie maanden, tenzij het niet mag worden vernietigd op basis van de uitzonderingenlijst.

Het bewaren van een archiefexemplaar van het uitgaande document is verplicht gesteld in het Besluit Informatiebeheer van de provincie (artikel 9): 'Van archiefbescheiden waarvan een exemplaar wordt verzonden, wordt ongeacht de wijze van verzending een ander exemplaar bewaard als archiefexemplaar.'

De samenvatting in het Handboek benoemt de volgende waarborgen in de manier waarop de vervanging is georganiseerd:

1. gedetailleerde beschrijving van de processen;
2. beschrijving van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor alle processen;
3. beschrijving van de inrichting van de kwaliteitscontroles voor:
 - wel of niet registreren;
 - uitzonderingen van vervanging;
 - digitale scans.
4. maandelijkse rapportages van de kwaliteitscontroles;
5. periodieke overleggen tussen proceseigenaar en de provinciearchivaris en teamleiders en accountmanagers DIV over de controlerapportages, het herstellen van fouten, het verbeteren van de kwaliteit en het fysiek vernietigen van de papieren documenten;
6. back-upprocedure;
7. periodieke terugkoppeling met de algemeen directeur over alle aspecten van vervanging.

In de procedure is het vernietigen van de documenten losgekoppeld van de functie die de documenten in een proces hebben (met uitzondering van de uitzonderingslijst). Met andere woorden, de termijn waarop het papieren document wordt vernietigd, heeft geen relatie tot de status van het document in een proces: een aanvraag voor een vergunning kan al zijn vernietigd, vóórdat het besluit over die aanvraag is genomen. Hierin zit een risico, omdat vooraf niet kan worden geweten of een inkomend document toch later in het proces juridisch van belang is. In veel gevallen waarin een bezwaar- en/of beroepsprocedure wordt ingezet door een inwoner of een organisatie (waar de provincie zelf geen invloed op heeft), zullen de eerste papieren stukken die aanleiding waren voor het aangevochten besluit al vernietigd zijn. De praktijk zal moeten uitwijzen of dit problemen geeft bij de rechter.

De stappen die in het Handboek vervanging archiefbescheiden provincie Noord-Brabant zijn beschreven voor het vervangings- en vernietigingsproces zijn ondubbelzinnig en dat deze logisch op elkaar volgen. Er wordt een navolgbaar en uitvoerbaar proces beschreven.

Het werken met een uitzonderingslijst is in beginsel risicovol, maar onontkoombaar in dit proces. De uitzonderingslijst is relatief lang. Elke uitzondering is voorzien van een onderbouwing. In de gesprekken tijdens het onderzoek werd aangegeven dat de Uitzonderingslijst periodiek, in overleg met de betrokken organisatie-onderdelen, wordt geactualiseerd, met het doel deze kleiner te maken. Recent heeft dit geleid tot het schrappen van enkele categorieën documenten.

Er is voorzien in voldoende controles om de scankwaliteit van de digitale documenten te waarborgen. Ook is voorzien in een controle op de vervanging: de documenten die vervangen mogen worden, worden vóórdat deze in de archiefdozen gaan, nogmaals gecontroleerd. Daarnaast wordt gecontroleerd of de geregistreerde documenten die vervangen mogen worden allemaal in de archiefdozen voor de vernietiging zijn geplaatst. In de beginfase bleken er enkele papieren documenten te ontbreken, waarvan niet meer kon worden achterhaald wat de reden daarvan was. Vermoed wordt dat deze documenten zijn gelicht door de infodesk, zonder dat dit werd geregistreerd. Deze controle vindt nu nog plaats op de dagdozen voor 2 dagen in de week. Er ontbreken geen stukken meer. De controle zal worden afgebouwd tot datumdozen van 1 dag in de week.

Het handboek voorziet niet in een controle op het aanbieden van ondertekende documenten aan DIV. De rekenkamer merkt op dat key-users in de gesprekken aangaven dat de regel voor het terugsturen van documenten naar DIV met een natte handtekening (in beginsel alle besluiten van GS of de CdK), niet altijd wordt nageleefd. Verschillende behandelend medewerkers scannen het document zelf en nemen het op in Corsa. Maar ook deze stappen worden regelmatig vergeten, waardoor in Corsa geen ondertekend exemplaar van het besluit is opgenomen.

De rekenkamer heeft in de praktijk waargenomen dat het scannen, registreren, doorsturen van het digitale document en het opslaan van de papieren documenten in dozen zorgvuldig gebeurt en volgens de beschreven procedures wordt gecontroleerd. In de gesprekken is aangegeven dat de beginfoutjes na een jaar proefdraaien niet meer voorkomen. Het proces, zoals beschreven, wordt doorlopen en is tijdens het afgelopen jaar geoptimaliseerd.

6.4 Vragen PS over de vervanging

Naar aanleiding van de bekendmaking van het vervangingsbesluit zijn op 21 maart 2014 schriftelijke vragen vanuit PS gesteld. Deze zijn op 7 april beantwoord.

Op de vraag waarom de papieren archiefbescheiden al tijdens de proefperiode worden vernietigd, hebben GS geantwoord dat de proef naar hun mening pas een echte proef is wanneer er ook daadwerkelijk wordt vernietigd. Zij stellen dat dit aspect bij de besluitvorming expliciet aan de orde is geweest. *‘Het proces van vervanging is met strikte waarborgen omkleed. Er zijn tal van controlemomenten ingebouwd. Het risico, dat er in het vervangingsproces desondanks iets mis gaat, achten Gedeputeerde Staten aanvaardbaar. De proefperiode kan juist pas goed worden geëvalueerd indien ook de feitelijke vernietiging daarbij betrokken kan worden.’*

Daarnaast is gevraagd of GS een prioritering hebben gemaakt ten behoeve van de vernietiging, onderverdeeld in jaartallen of onderwerpen. GS antwoorden op deze vraag dat de start van de proefperiode feitelijk is gelegd op 1 augustus 2013 en dat de vanaf die datum ingekomen documenten in beginsel voor vervanging in aanmerking komen.

Zij wijzen erop dat de vernietiging van archiefbescheiden die niet voor bewaring in aanmerking komen, gebeurt op basis van de provinciale selectielijsten.

Tot slot werd gevraagd of er al een evaluatie beschikbaar was van de genoemde proefperiode en zo nee, wanneer deze beschikbaar komt. Hieraan werd de vraag toegevoegd of GS bereid zijn om tussentijds geen archiefbescheiden te vernietigen om zo eventuele problemen met bijvoorbeeld bewijslast bij juridische procedures te voorkomen.

GS antwoorden dat er nog geen evaluatie beschikbaar was en dat de evaluatie, waarbij de Zuidelijke Rekenkamer haar eigen oordeel zal vellen, plaats zal vinden in de herfst van 2014. GS stellen dat er gedurende de proefperiode geen problemen zullen zijn met de bewijslast bij juridische procedures, juist omdat met de huisadvocaat nadrukkelijk is nagegaan welke documenten niet voor vervanging in aanmerking komen. Zij geven als voorbeeld dat alle overeenkomsten tussen de provincie en derden op papier bewaard zullen blijven. Volgens GS borgen de diverse controlemomenten dat dergelijke documenten niet ‘per abuis’ vervangen worden.

6.5 Gevolgen van ontwikkelingen digitaal werken voor vervanging

De per 1 januari 2015 beoogde veranderingen leiden tot wezenlijk andere condities waaronder het vervangingsproces zich gaat afspelen. Het gaat om de volgende veranderingen:

- de veranderingen in de ICT als gevolg van het project ‘de technische basis op orde’: De rekenkamer meent dat er rekening mee moet worden gehouden dat er na de invoering van alle veranderingen een periode aanbreekt waarin gebruikers de mogelijkheden nog niet of niet goed benutten;
- de invoering van Zaakgericht Werken: met name het door behandelaars zelf registreren van inkomende post en toekennen van metadata aan cases en documenten acht de rekenkamer, zeker in de beginfase na de invoering, een punt van zorg. Er bestaat een kans dat documenten door fouten digitaal niet vindbaar zijn.

In de gesprekken werd aangegeven dat een uitgangspunt bij het toekennen van metadata aan inkomende documenten is dat dit zoveel mogelijk ‘automatisch’ gebeurt en dat er zo weinig mogelijk ‘eigen invulling’ nodig is. De inhoudelijke omschrijving kan niet worden geautomatiseerd en de kwaliteit daarvan blijft afhankelijk van de behandelend medewerker.

Bij de invoering van Zaakgericht Werken is in opzet voorzien in een monitoring van het in behandeling nemen van een inkomend document. Deze monitoring is procesgericht. Nagegaan wordt of een document binnen een bepaalde termijn in behandeling is genomen. Hierin zit de waarborg dat het document in een case is opgenomen, of dat er een case is gestart, waardoor er metadata aan het document zijn toegekend. Het is geen monitor op de kwaliteit van de inhoudelijke omschrijving.

Een en ander betekent dat het risico dat een inkomend digitaal document binnen een proces of zaak niet wordt gevonden, erg klein is. Het risico dat een inkomend digitaal document niet terug wordt gevonden, kan zich voordoen als een inhoudelijke omschrijving onvoldoende is en de vraag naar het document niet vanuit het proces zelf wordt gesteld, maar vanuit een ander perspectief. Een voorbeeld is een verzoek om een overzicht van klachten over het informeren van omwonenden bij het werken aan provinciale wegen. Bij de metadatering van een dergelijk document moeten alle elementen zijn opgenomen (klacht, informeren, omwonenden, werk aan provinciale weg), wil het gevonden worden.

Omdat DIV alleen NAW gegevens en datum van binnenkomst heeft, is in deze gevallen ook het papieren document onvindbaar als DIV documenten alleen op datum bewaart.

Risico's digitaal werken voor duurzame toegankelijkheid informatie

De Zuidelijke Rekenkamer vindt dat de provincie Noord-Brabant een overkoepelende provinciale visie op informatiebeleid moet formuleren. Door het ontbreken hiervan loopt de provincie bij de invoering van volledig digitaal werken het risico dat informatie onvoldoende duurzaam toegankelijk is.

In juni 2013 hebben Gedeputeerde Staten (GS) besloten om gedurende een proefperiode van 1 juli 2013 tot 1 november 2014 het hybride (papier en digitaal) archief te vervangen door een volledig digitaal archief. GS hebben de Zuidelijke Rekenkamer verzocht om te onderzoeken in hoeverre de digitalisering inwerkt op de kwaliteit van dossiervorming en archivering. De rekenkamer heeft dit verzoek gehonoreerd en de vernietiging van de archiefbescheiden onderzocht binnen de bredere context van het proces naar volledig digitaal werken.

De rekenkamer heeft in de maanden april tot en met augustus 2014 onderzocht of de provincie Noord-Brabant voldoende heeft gewaarborgd dat de informatie in het stadium van volledig digitaal werken en tijdens het traject daar naartoe geordend en toegankelijk is en voldoet aan de regels die de Archiefwetgeving aan de provincie als zorgdrager stelt.

De rekenkamer concludeert dat het vervangingsproces, zoals dat tijdens de onderzoeksperiode werd uitgevoerd, zorgvuldig was opgezet. Tijdens dit proces was de scankwaliteit van de digitale documenten voldoende gewaarborgd. In 2015 zullen binnen de provincie grote veranderingen worden aangebracht in het digitale werken, die gevolgen hebben voor de manier waarop digitale documenten worden gearchiveerd. Dit betekent dat de condities waaronder het vervangingsproces van inkomende papieren documenten zich afspeelt, ook gaan veranderen. De rekenkamer acht dit, zeker in de beginfase na de invoering van de nieuwe werkwijze, een punt van zorg. Er bestaat een kans dat documenten door fouten digitaal niet vindbaar zijn. De rekenkamer concludeert dat de provincie dit risico nog niet in beeld heeft gebracht en niet heeft voorzien in maatregelen om dit te ondervangen.

De rekenkamer constateert, net als in haar onderzoek Strategisch Informatiebeleid van 2011, dat de provincie niet beschikt over een overkoepelende provinciale visie op informatiebeleid en een daarvan afgeleid strategisch en operationeel beleid op informatiebeheer. De provincie gaat bij de uitvoering van de Archiefwet uit van een te smalle scope door als uitgangspunt te nemen dat alleen de transparantie en reconstrueerbaarheid van de besluitvorming gewaarborgd dienen te worden. De rekenkamer benadrukt dat transparantie en controleerbaarheid niet alleen gelden voor de besluitvorming, maar voor het gehele provinciale handelen. De rekenkamer concludeert dat de provincie onvoldoende zicht heeft op de systemen waarbinnen informatie wordt opgeslagen en/of verwerkt. Verschillende informatiestromen worden niet gearchiveerd, conform de uitgangspunten van de Archiefwet. Hierdoor loopt de provincie risico's wat betreft reconstrueerbaarheid van het provinciale handelen en juridische bewijslast. Binnen de organisatie is het beleidsmatig omgaan met archiveringsvraagstukken niet belegd.

Aanbevelingen

De rekenkamer vindt dat PS een i-Visie op informatiebeleid en -beheer moeten vaststellen. Deze dient gebaseerd te zijn op een analyse van ongestructureerde informatie (documenten, uitwisselingen op informatieplatforms en uitingen op social media) en gestructureerde informatie (zoals binnen SAP en systemen met databestanden).

De rekenkamer stelt voor dat GS deze i-Visie uitwerken in een bedrijfsarchitectuur en in een aanpak voor het beheer op de informatie in ketenprocessen.

De rekenkamer vraagt extra aandacht van GS voor monitoring en controle bij de verdere implementatie van digitaal werken. Het doel van deze monitoring en controle zou moeten zijn dat op een zeker moment wordt vastgesteld dat de risico's voor de toegankelijkheid en vindbaarheid van informatie geminimaliseerd zijn.

De rekenkamer meent daarom dat thans een pas op de plaats moet worden gemaakt in het proces van vernietiging van inkomende papieren documenten. De provincie kan wel doorgaan met de vervanging van de papieren documenten door digitale documenten, maar het vernietigen van de papieren documenten zou volgens de rekenkamer pas weer moeten plaatsvinden als controle heeft uitgewezen dat de risico's op onvindbaarheid van informatie geminimaliseerd zijn.

De Zuidelijke Rekenkamer heeft het rapport Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie provincie Noord-Brabant op 6 januari 2015 aan Provinciale Staten van Noord-Brabant aangeboden.

0-0-0-0-0- Einde persbericht -0-0-0-0-0

Voor meer informatie: Zuidelijke Rekenkamer
drs. P.W.M. de Kroon, directeur-secretaris, T. 040 232 93 38 / 06 1830 3489
www.zuidelijkerekenkamer.nl