

De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid

het archief op het bureau



De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid

Het archief op het bureau

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Albert G. Arnold | Boudien Glashouwer

De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid. Het archief op het bureau.

Albert G. Arnold | Boudien Glashouwer

Den Haag, Stichting Het Expertise Centrum

ISBN 90-75239-20-3

Trefwoorden: Informatiehuishouding, inrichten van werkprocessen, archief en duurzame opslag

1^e druk juni 2005

VORMGEVING

Smidswater, strategie > concept > design, Den Haag

LITHOGRAFIE/DRUK

Smeink, Amsterdam

© 2005 Stichting Het Expertise Centrum

Niets uit dit werk mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, elektronisch of op welke andere wijze dan ook, daaronder mede begrepen gehele of gedeeltelijke bewerking van het werk, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Stichting Het Expertise Centrum.

De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid

Het archief op het bureau

Albert G. Arnold
Boudien Glashouwer

De volgende papernotes zijn verschenen:

1. *Informatisering: spel zonder grenzen* (1994) – PROF. DR. E.J.J.M. KIMMAN
2. *Het recht van overheidsinformatisering* (1995) – MR. V.A. DE POUS
3. *Lichtsporen en luchtspiegelingen* (1996) – DRs. S.B. LUITJENS (RED.)
4. *Voorbij 2000 ...* (1997) – DRs. S.B. LUITJENS, MW. H. KRIJGSMA-HEERSINK
EN MR. V.A. DE POUS
5. *Oups!* (1998) – DR. B. SCHEEPMAKER
6. *Digitaal Documentbeheer* (1998) – DR. J.J.M. UIJLENBROEK
7. *Op weg naar E-day; de euro in de overheidsinformatisering* (1998) – DRs. J.A. PERLEE
EN DRs. M. RIJN
8. *E-commerce; elektronisch zaken doen bij de overheid* (2000) – IR. P.P. VAN DER
HIJDEN, DRs. A. JONK, DRs. A. W. M. LASANCE EN DR. J.J.M. UIJLENBROEK
9. *Het Resultaat Geteld; over verantwoording en informatievoorziening* (2000) –
DR. R. VAN DAEL, DRs. W.J. VAN GELDER EN DRs. A. JONK
10. *Overheid in het web; naar een toegankelijke overheidssite* (2001) –
ALBERT G. ARNOLD, LUCAS SWENNEN, PIETER-BAS NEDERKOORN
EN REINIER HERPEL
11. *De politieke partij in de netwerksamenleving* (2002) –
ARNOLD JONK EN GEKE VAN VELZEN (RED.)
12. *Informatiebeveiliging voor de overheid* (2002) –
BOUDIEN GLASHOUWER, MARTIN DE GRAAF, JEROEN MEIJ, PETRA METTAU EN
PAUL WIELAARD
13. *De I-functie verklaard* (2002) – RUUD VAN DAEL EN INDRA HENNEMAN
14. *Aanbesteden van ICT projecten* (2003) – JACQUES VAN BERKEL, AUKE BLOEMBERGEN,
ARNOLD JONK EN CHRISTON KOLK
15. *Van ontwijken naar uitwijken* (2003) – DR. M.E.M. SPRUIT, ING. G.A. VEN,
DRs. W.B.M. VROUWENVELDER, IR. P. WIELAARD
16. *Andere overheid, andere bedrijven, andere systemen* (2004) – LAURAN MATTHIJSSSEN,
RUUD VAN DAEL, FREDERIK HEIJINK

De volgende notebooks zijn verschenen:

1. *Overheidsinformatisering: het taai ongerief* (1999) – PROF. IR. P.A. TAS
EN DRs. S.B. LUITJENS
2. *Designing electronic document infrastructures* (1997) – DR. J.J.M. UIJLENBROEK
3. *Beheers beheeren; beheer van ICT voorzieningen uit managementoptiek* (2000) –
IR. H.A. SPANJERSBERG EN MR. DR. IR. TH.J.G. THIADENS

Ten geleide

Het moet beter maar het kan ook beter. De overheid staat onder toenevende maatschappelijke en politieke druk om beter en transparanter te presteren. Het is voor velen onbegrijpelijk waarom de overheid zo traag en bureaucratisch functioneert. Een belangrijke oorzaak van de inefficiëntie kan gevonden worden in de digitale informatiehuishouding van veel overheidsinstellingen. Er is een kloof tussen de veelal digitaal verlopende werkprocessen enerzijds en de nog op papier gebaseerde archieven anderzijds. Deze kloof bestaat nu al enige tijd, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit de grote archiefachterstanden bij ministeries. Het gevaar is niet denkbeeldig dat we in dit digitale tijdsgewricht zeer weinig aan ons nageslacht achterlaten ondanks dat we overladen worden met informatie. Dit besef begint bij overheidsinstellingen door te dringen en men is reeds op een groot aantal plaatsen aan de slag met het digitaliseren van het archief en het werk.

Deze papernote no. 17 is geschreven om overheidsmanagers inzichten en handvatten te bieden bij de complexe en taaie materie van het digitaliseren van de informatiehuishouding. De papernote gaat over de moderne informatiehuishouding van de digitale overheid. Het begrip 'informatiehuishouding' is in deze papernote verengd tot de procesgebonden informatie die medewerkers creëren of gebruiken bij de uitoefening van hun taken. Andere informatiehuishoudingen zoals bijvoorbeeld basisregistraties vormen geen onderwerp van dit boekje. Het is aardig om te zien dat in 1998 over dit onderwerp reeds eerder een papernote is verschenen met als titel 'Digitaal documentbeheer. Orde in de digitale chaos.' Het betreft papernote no. 6 geschreven door dr. Jaap Uijlenbroek. Reeds in deze papernote is aanbevolen om het digitaal documentbeheer naadloos te laten aansluiten bij de bedrijfs- of werkprocessen. Ook toen is geconstateerd dat het dichten van het kloof tussen het werk en het archief en het (verder) digitaliseren van beide 'een zuiverende werking heeft op de organisatie'. Immers de organisatie wordt meer doorzichtig.

Echter wij zijn sinds 1998 niet stil blijven zitten, tal van ontwikkelingen op tal van terreinen zijn sindsdien opgang gekomen, bijvoorbeeld wet- en

regelgeving, normen en richtlijnen. Tevens is er breed spectrum aan specialistische software voor informatieopslag en -beheer beschikbaar gekomen. In middels kunnen we niet meer spreken over documenten maar moeten we het hebben over informatie. Deze en andere onderwerpen komen ruimschoots aanbod in deze papernote.

Naast de onderwerpen van inhoudelijke aard zijn er ook een aantal praktijkvoorbeelden in de papernote opgenomen. Deze voorbeelden zijn geschreven door personen die direct met de taaie praktijk van het digitaliseren van het archief en het werk te maken hebben. Elk praktijkvoorbeeld wordt beëindigd met wijze raad (lessen). De auteurs van de praktijkvoorbeelden willen wij bij deze danken voor hun openhartige en waardevolle verhalen.

Wij hopen u met deze papernote een handreiking te doen bij de verdere ontwikkeling van uw digitale informatiehuishouding. Wij wensen u overheidsmanagers veel leesplezier toe en zijn u graag ten dienste bij de verdere ontwikkeling van uw informatievoorziening.

's-Gravenhage, mei 2005

Het Expertise Centrum

DRS. L.J.E. SMITS

Directeur

Inhoudsopgave

Ten geleide	5
<i>Hoofdstuk 1</i>	
Inleiding	9
1.1 Informatiehuishouding	11
1.2 Lastig onderwerp	12
1.3 Leeswijzer	14
<i>Hoofdstuk 2</i>	
Trends	17
<i>Hoofdstuk 3</i>	
Randvoorwaarden	19
3.1 Wet- en regelgeving	19
3.2 Normen en richtlijnen	21
<i>Hoofdstuk 4</i>	
Relatie werkprocessen en archivering	27
4.1 Werkprocessen	27
4.2 Records Continuum Model	29
4.3 De nieuwe DIV-functie	30
4.4 Bewaring	30
<i>Hoofdstuk 5</i>	
Inrichten informatiehuishouding	33
5.1 Architectuur	33
5.2 2+5 model	34
5.3 Bedrijfscultuur en verandering	34
<i>Hoofdstuk 6</i>	
Benodigde ICT	37
6.1 Eisen aan de ondersteunende ICT	37
6.2 Beschikbare ICT-toepassingen	38
6.3 Keuzeproces	39

Hoofdstuk 7

Control en audit 41

Hoofdstuk 8

Praktijkvoorbeelden 43

8.1 De invoering van records management bij Verkeer en Waterstaat	43
8.1.1 De kloof tussen papier en digitaal	43
8.1.2 Aanbesteding	44
8.1.3 Verantwoording wordt belangrijk	45
8.1.4 Leerpunten	45
8.2 Digidoc Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	49
8.2.1 Document management met workflow	49
8.2.2 Voortschrijdend inzicht	51
8.2.3 Toenemende verantwoordelijkheid van beleidsmedewerkers	52
8.2.4 Leerpunten	55
8.3 Opheffing Arbeidsvoorziening Nederland	57
8.3.1 Papier en digitaal naar het Nationaal Archief	57
8.3.2 Overdracht aan het Nationaal Archief	58
8.3.3 Conservering van de digitale gegevens	58
8.3.4 De selectiestrategie	59
8.3.5 Digitale preservering	60
8.3.6 Leerpunten	60
8.4 Digitalisering personeelsdossiers bij het Ministerie van Justitie	64
8.4.1 De pilot 'Digitalisering p-dossiers'	64
8.4.2 Het afgelegde traject	67
8.4.3 Wat zijn de resultaten behaald?	68
8.4.4 Leerpunten	69

Hoofdstuk 9

De aanpak 71

9.1 Veranderen	71
9.1.1 Veranderproces	71
9.1.2 Verandermanager	72
9.1.3 Business case	72
9.2 Gestructureerde aanpak	74

Hoofdstuk 10

Tot slot 77

10.1 Tip Top 10	84
-----------------	----

Geraadpleegde bronnen 85

Inleiding

De druk op de overheid om beter te presteren is groot. Voor moderne burgers en bedrijven is het moeilijk te begrijpen waarom het aanvragen van een vergunning weken moet duren. Of waarom er niet snel gereageerd kan worden op een brandende vraag die per e-mail gestuurd is. De heersende onvrede is door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in haar advies ‘Trias Informatica ICT en overheid in vogelvlucht’¹ onderkend. De raad stelt in haar advies vast dat informatie en communicatie een steeds prominere rol hebben gekregen in de relatie tussen staat en burger. Zij pleit ervoor de wensen van de burger en de problemen in de maatschappij als uitgangspunt te nemen bij de herinrichting van de communicatie en informatie-uitwisseling met de omgeving. Volgens de raad hangt de legitimiteit van de overheid af van haar prestaties en de wijze waarop zij haar relaties met burgers en anderen vorm geeft. Hierbij neemt het belang van transparantie in de informatierelaties tussen en binnen overheden toe. De aanbevelingen van de Commissie Wallage worden door de raad overgenomen en er wordt benadrukt dat de overheid ‘helder als glas’ voor de burger dient te zijn. De raad gaat uit van een Trias van ‘vertrouwen’, ‘openbaarheid’ en ‘doelmatigheid’ waar de overheid als geheel aan zou moeten voldoen om het vertrouwen van burgers te herwinnen. De aanbeveling van de raad is om enkele strategische en dus richtinggevende randvoorwaarden te formuleren waarbinnen het openbaar bestuur zich verder kan ontwikkelen. De raad is geen voorstander van grote doelstellingen en veel omvattende blauwdrukken. Er worden in het advies twee strategische randvoorwaarden genoemd, te weten:

- het koppelen en stroomlijnen van basisgegevens waardoor de overheid beter geïnformeerd over en naar de burger kan reageren;
- terugdringen van administratieve lasten, waardoor burger en bedrijfsleven met minder regels en dus bureaucratie wordt geconfronteerd.

¹ Raad voor het openbaar bestuur (2003) *Trias Informatica, ICT en overheid in vogelvlucht*.

Echter, vreemd genoeg beveelt de raad niet aan om de interne informatie-huishouding en daarbij de werkprocessen binnen overheidsorganisaties op orde te brengen, hetgeen toch een noodzakelijke voorwaarde van de eerste orde is voor het beter presteren van de overheid. Deze aanbeveling spruit wel voort uit het Actieprogramma 'Andere overheid'. Dit actieprogramma richt zich op het verbeteren van de dienstverlening, de toegankelijkheid en het afleggen van verantwoordelijkheid. In dit programma heeft de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ambitieuze doelstellingen geuit, hetgeen mag blijken uit de volgende zinsnede 'ICT helpt bij het verbeteren van de overheidsdienstverlening, onder andere door de burger op afstand 24 uur per dag, zeven dagen per week toegang tot de overheid te bieden'. Binnen het actieprogramma zijn vier lijnen uitgezet:

- 1 De overheid verbetert de dienstverlening aan de burger.
- 2 De overheid gaat minder regelen en anders sturen.
- 3 De rijksoverheid gaat zichzelf beter organiseren.
- 4 De rijksoverheid gaat haar relaties met gemeenten en provincies vernieuwen.

Door het op orde brengen van de digitale informatiehuishouding kan de bedrijfsvoering sterk verbeterd worden. Hierbij gaat het enerzijds om het stroomlijnen van de werkprocessen doordat de digitale informatie centraal en toegankelijk opgeslagen wordt, kunnen kopieën, zoektijden en overdrachtsmomenten in werkprocessen teruggedrongen worden, waardoor de werkprocessen efficiënter gaan verlopen. En anderzijds gaat het om het opslaan en archiveren van digitale bestanden zodanig dat deze weer makkelijk, uniek en onveranderd teruggevonden kunnen worden.

Naast de reden om het presteren van de overheid te verbeteren is er nog een andere zwaarwegende reden om de digitale informatiehuishouding op orde te krijgen. En deze reden heeft te maken met de duurzame archivering van overheidsinformatie. Langzamerhand wordt duidelijk dat er een breder wordende kloof gaat ontstaan tussen de werkprocessen van de overheid die voor een belangrijk deel digitaal verlopen en de archivering van de informatie met de in gebruik zijnde documentaire systemen. Het veelal papieren archief sluit niet meer aan op de werkprocessen en met de beschikbare automatiseringssystemen kunnen geen of op onvoldoende wijze digitale stukken, zoals ingescande brieven en e-mail, duurzaam worden opgeslagen. Dit betekent dat de actuele werkdossiers die door ambtenaren in het werkproces worden bijgehouden vaak vollediger zijn dan de formele archief-dossiers.

Tevens zijn er achterstanden in de archivering te zien. Hierdoor kan in veel gevallen niet meer aan de eisen van de Archiefwet 1995 worden voldaan. Het blijkt niet eenvoudig om in deze transitiefase – van papier naar digitaal – de informatiestroom voor de korte en lange termijn geordend en toegankelijk te houden. Het risico is niet denkbeeldig dat juist in deze tijd van overvloed aan beschikbare informatie door slechte archivering niet veel aan het nageslacht zal worden achtergelaten. De pSG's hebben in dit kader actie ondernomen om de jarenlange opgehoopte achterstanden bij de meeste ministeries versneld weg te werken en over te dragen aan het Nationaal Archief.

1.1 Informatiehuishouding

De informatiehuishouding is het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en -opslag of archivering. Met andere woorden, een informatiehuishouding omvat zowel de informatievoorziening als -verzorging. Informatievoorziening is het proces van communicatie door middel van informatie-uitwisseling mogelijk langs meerdere kanalen en in verschillende verschijningsvormen (papier, digitaal, e-mail, financieel, meet- en regelgegevens, afbeeldingen etc.). Informatieverzorging is het verzorgen van de ingekomen, interne en uitgaande informatie, van archiefvorming en archiefbeheer en van de toegankelijkheid van deze informatie.

In deze papernote ligt de nadruk op aspecten van het inrichten van de digitale informatiehuishouding bij overheidsinstellingen. Met name de eerder genoemde kloof tussen enerzijds veelal digitaal verlopende werkprocessen en anderzijds op papier gebaseerde archivering is een belangrijke bron voor het suboptimale verloop van werk- of bedrijfsprocessen en het ontstaan van achterstanden in de archivering.

Bij het inrichten van de digitale informatiehuishouding komt een aantal termen voor die hier aan het begin van de papernote nader omschreven dienen te worden²:

- Archief is een geheel van archiefbescheiden, ontvangen of opgemaakt door een persoon, groep personen of organisatie.
- Archiefsysteem is een geheel van mensen, methoden, procedures, gegevensverzamelingen, opslag-, verwerkings- en communicatieapparatuur en andere middelen, bestemd voor het beheer van archiefbescheiden.

2 Giesbers, S. (2002) *Records Management Terminologie. Uitgave van de Records Management Conventie.*

- Digitale archiefbescheiden zijn archiefbescheiden die uitsluitend met behulp van besturings- of toepassingsprogrammatuur geraadpleegd kunnen worden.
- Digitale duurzaamheid is het resultaat van de waarborging van de raadpleegbaarheid, authenticiteit en leesbaarheid van records, gedurende de geldende bewaartermijn.
- Documentair structuurplan is een plan waarin is vastgelegd de wijze waarop de toegankelijkheid van archiefbescheiden is georganiseerd en de wijze waarop archiefbescheiden zijn ingedeeld en gerangschikt.
- Document Management Systeem (DMS) is een systeem dat functionaliteit aanbiedt voor het acquireren, opslaan, archiveren en opvragen van documenten, inclusief het managen tijdens het uitvoeren, administreren, doorgeven en autoriseren van gebruikers. Document management-systemen bewaken de toegang tot bestanden en houden een historisch bestand bij van de inhoud van de bestanden.
- Dossier is het geheel van stukken, ontvangen of opgemaakt bij de behandeling van één zaak. Het systeem van archiefordening dat hieruit voortkomt, heet dan ook de zaaksgewijze ordening of het dossierstelsel.
- Metadata zijn gegevens die context, inhoud en structuur van archiefbescheiden en hun beheer door de tijd heen beschrijven.
- Record is een aantal bij elkaar horende gegevens in een database. Een record in een RMA omvat alle gegevens over archiefbescheiden.
- Records management-applicatie (RMA) is software om records te beheeren. De primaire beheersfuncties zijn het categoriseren en verblijfplaats vaststellen van records en het identificeren van records die voor verwijdering in aanmerking komen.
- Werkproces of handling is een complex van activiteiten (concrete werkzaamheden) dat ter vervulling van een taak verricht wordt en dat een informatieproduct oplevert.
- Workflow management (WFM) is het beheer van de binnen de organisatie onderscheiden werkstromen met behulp van een geautomatiseerd systeem.

1.2 Lastig onderwerp

De burger moet dus op eigentijdse wijze en met moderne hulpmiddelen worden bediend. De omgeving van de overheid verwacht snelheid, inzichtelijkheid, diensten op maat en weinig bureaucratie. Om dit vorm te geven en de ambitieuze doelen te bereiken zal er een vertaling moeten worden gemaakt naar de daadwerkelijke bedrijfsvoering binnen de overheidsorganisaties en de werkwijzen. Het maken van deze vertaling blijkt in de praktijk een complexe materie, hetgeen uit de opgenomen praktijkvoorbeelden

(zie hoofdstuk 8) duidelijk blijkt. Deze bijdrage poogt inzichten en handvatten aan te reiken aan overheidsmanagers, zonder specifieke ICT-kennis, die met het inrichten van de digitale informatiehuishouding en daaraan gekoppeld de werkprocessen binnen hun organisatie te maken krijgen. Het uitgangspunt hierbij is het nauw laten aansluiten van de archivering op de werkprocessen, zodat zowel de werkprocessen efficiënter kunnen verlopen als de archivering sterk kan verbeteren.

Het inrichten van de digitale informatiehuishouding wordt in het algemeen door de overheidsmanager als een lastig en weinig aantrekkelijk onderwerp gezien. Men is vaak onvoldoende bewust van de gevolgen en risico's als men de digitale informatiehuishouding binnen de eigen organisatie niet op orde heeft. Bijvoorbeeld de praktijk leert dat het moeilijk is om mensen de mogelijke gevolgen van digitaal informatieverlies duidelijk te maken. Maar hoe kan men zich in de Tweede Kamer optimaal verantwoorden over grote projecten, als bijvoorbeeld de Betuwe- en Hoge snelheidslijn, als e-mails, digitale stukken en hun context verloren zijn gegaan of de originelen verminkt zijn? Wat is dan de bewijswaarde? Het gaat hierbij om het voor een korte of langere termijn bewaren van digitale informatie zodanig dat de integriteit en authenticiteit is gewaarborgd en de informatie, indien noodzakelijk beschikbaar is. Het is zeer de vraag of overheidsorganisaties hun digitale informatieverzamelingen en werkprocessen wel in de greep hebben en of eenieder zich voldoende bewust is van het dreigende probleem met eventueel vergaande gevolgen voor de continuïteit van de overheidsorganisaties³. Een ander voorbeeld is het onvoldoende besef bij overheidsmanagers van het feit dat er een wettelijke verplichting voor overheidsorganisaties bestaat om gegevens veelal in hun oorspronkelijk vorm voor meerdere jaren te bewaren. Dit betekent dat elektronische gegevens zodanig bewaard moeten worden dat deze binnen de wettelijke termijn desgevraagd beschikbaar gesteld kunnen worden. Een voorbeeld hiervan zijn de financiële, bedrijfs- of personele gegevens die van belang zijn voor de belastingaangifte en om die reden minimaal zeven jaar in hun oorspronkelijke vorm bewaard moeten worden. Veel managers realiseren zich niet dat hun bestaande procedures zich alleen richten op het verwerken en bewaren van papieren documenten en waar al maatregelen getroffen zijn om ook digitale stromen te beheersen, blijkt vaak dat niet alle stromen zijn meegenomen. Een voorbeeld hiervan is de informatie-uitwisseling via websites en e-mail, die nog

3 Zie ook *Rijksarchiefinspectie (2005) Een dementerende overheid? De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid.*

maar door weinig organisaties structureel wordt beheerd. De wetenschap dat organisaties de komende jaren geconfronteerd zullen worden met een sterke toename van de elektronische uitwisseling van informatie tussen bedrijven, burgers en overheid maakt de problematiek zeer urgent. Een andere reden om de uitwisseling en opslag van digitale informatie te beheersen is het 'lekken' van mogelijk zeer waardevolle informatie. Als organisaties geen zicht meer hebben op de informatie die is vastgelegd, zullen zij geen maatregelen treffen om de informatie te beschermen. In het classificeren van elektronische informatie als vertrouwelijk is nog nauwelijks voorzien.⁴

1.3 Leeswijzer

Velen zijn zelf 'het wiel' aan het uitvinden en worstelen met de vraag waar moeten wij nu beginnen? Moeten wij vanuit de verbetering van het archiefproces redeneren of is het juist beter om met de beheersing van de digitale informatie, vanuit de werkprocessen, te starten? En wat te doen als achteraf orde op zaken moet worden gesteld bij afbouw of overdracht van een organisatieonderdeel?

Het vormgeven en implementeren van een digitale informatiehuishouding is geen sinecure; in feite moet er op meerdere borden tegelijk worden geschaakt, wil men een optimaal resultaat bereiken (in termen van kwaliteit, snelheid en kosten). Een geïntegreerde visie, ketengedachte en aanpak (zowel met betrekking tot archivering als stroomlijnen van de werkprocessen) is een must en kan als zodanig gezien worden als het uitgangspunt van deze bijdrage. Ter illustratie van de complexiteit van de materie zijn er vier praktijkvoorbeelden in hoofdstuk 8 opgenomen, te weten:

- Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, met als startpunt het voldoen aan de Archiefwettelijke Eisen, met behulp van een records management-pakket.
- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met als startpunt het optimaliseren van een specifiek werkproces, waarna verbreding binnen het ministerie volgt.
- De inmiddels opgeheven Arbeidsvoorziening Nederland, met als taak de enorme hoeveelheid achtergebleven (digitale) informatie beheersbaar en overdraagbaar te maken naar het Nationaal Archief.

4 *Het onlangs uitgebrachte Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid – Bijzondere Informatie (VIRBI) kan daarbij behulpzaam zijn.*

- Het innovatietraject rond de rijksbrede digitale personeelsadministratie. Een eerste stap is de pilot bij het Ministerie van Justitie.

Ondanks dat wij nog zoekende zijn naar de juiste vorm en implementatie van adequate en beheersbare informatiehuishouding tekenen zich toch al een aantal contouren af. Er is al een aantal 'lessen te trekken' en tips te geven waar de overheidsmanager mee aan de slag kan gaan.

In hoofdstuk 2 worden trends geschetst die een accelererende werking hebben op het aanpakken van de informatiehuishouding. Hoofdstuk 3 omvat een breed scala aan randvoorwaarden als wet- en regelgeving, normen, standaarden en richtlijnen. De relatie tussen werkprocessen en archivering staat centraal in hoofdstuk 4, waarbij eveneens ingegaan wordt op de veranderende rol van de documentaire informatievoorziening (DIV) binnen overheidsorganisaties. Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de inrichting van de business- en informatiearchitectuur. In hoofdstuk 6 wordt een schets gegeven van de momenteel gangbare ICT-oplossingen en softwarepakketten voor Enterprise Content Management. Hoofdstuk 7 besteedt aandacht aan de inrichting van de control- en auditfunctie. Hoofdstuk 8 behandelt de vier eerder genoemde praktijkvoorbeelden. In hoofdstuk 9 wordt stilgestaan bij de kenmerken van de noodzakelijke veranderkundige aanpak. De papernote wordt afgesloten met een samenvatting en een Tip Top 10.

Trends

Naast de maatschappelijke en bedrijfsmatige redenen, zoals vermeld in de inleiding, is er nog een aantal specifieke ontwikkelingen die een accelererende invloed hebben de werkprocessen en daaraan gekoppelde informatie-huishouding versneld aan te pakken:

- Het kabinet heeft zich tot doel gesteld de bij de overheid beschikbare informatie via webtechnologie te ontsluiten.
- De elektronische gegevensuitwisseling tussen bedrijven en overheid zal sterk worden bevorderd of in sommige gevallen zelfs verplicht gesteld worden. Een voorbeeld hiervan is de wettelijke verplichting voor ondernemers in Nederland vanaf 2005 hun belastingaangiften elektronisch aan te leveren.
- In het kader van de administratieve lastenverlichting wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een Nederlandse taxonomie dat als basis moet gaan dienen voor de elektronische uitwisseling van gegevens tussen bedrijven en overheid. Een taxonomie is een elektronische beschrijving van alle gegevenselementen, inclusief de structuur en de relatie tussen de verschillende elementen. De Nederlandse taxonomie zal beschrijvingen omvatten van alle financiële, belasting- en statistische gegevens die periodiek door bedrijven aan de overheid moeten worden verstrekt. De verwachting is dat ook andere partijen gebruik zullen gaan maken van deze vorm van informatie-uitwisseling, denk hierbij aan financiële instellingen, verzekeringsmaatschappijen, leveranciers, afnemers, kredietverstrekkers maar ook toezichthouders.
- Per 1 januari 2004 is wetgeving van kracht geworden die het onder voorwaarden mogelijk maakt elektronisch te factureren. De voorwaarden hebben onder meer betrekking op het bewaren van de elektronische gegevens zodanig dat de integriteit en authenticiteit voor zeker zeven jaar zijn gewaarborgd (wettelijke termijn Belastingdienst) en voor controle beschikbaar zijn. Verwacht wordt dat veel bedrijven in de toekomst van

deze vorm van facturering gebruik gaan maken.

- De informatie-uitwisseling binnen de diverse ketens van processen neemt sterk in belang toe en noopt tot intensieve samenwerking, koppeling, standaardisatie en integratie tussen overheden, intermediaire organisaties, burgers en bedrijven. Waarbij het belang van identiteitsmanagement en authenticatie toeneemt, zowel binnen Nederland als in Europa.
- Er wordt meer en meer de nadruk gelegd op de toegankelijkheid en het hergebruik van reeds aanwezige informatieverzamelingen binnen de overheid. Een voorbeeld is het transparant via internet beschikbaar stellen van binnen de rijks- tot en met lokale overheid vigerende wet- en regelgeving.

In het licht van bovenstaande trends is het niet verrassend dat momenteel alle ministeries (Interlab), maar ook vele gemeenten (Orde op Zaken, Zaken op Orde (OZO), Moderne DIV voor de 'andere overheid') in beweging zijn met digitalisering en beheersing van hun werkprocessen en informatiestromen.

Randvoorwaarden

3.1 Wet- en regelgeving

Organisaties hebben bij de inrichting van hun informatiehuishouding niet alleen te maken met de uitvoering van taken en activiteiten, maar ook met een verscheidenheid aan wetten en regels. Wetten stellen eisen en regels vormen kaders waarmee organisaties rekening moeten houden bij de inrichting van hun informatiehuishouding. Elke organisatie dient na te gaan in hoeverre de eisen in wet- en regelgeving van toepassing zijn. De invulling kan per instelling verschillen en hangt ook samen met een inschatting van risico's. Van daaruit komt men tot een bewaar- en vernietigingsbeleid.

Overheidsinstellingen in Nederland hebben onder meer te maken met de Archiefwet 1995, Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB), Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), voorschriften voor informatiebeveiliging en comptabiliteit en de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Elk van deze wetten stelt direct of indirect zijn eigen eisen en regels aan het informatiebeheer. Maar de wet- en regelgeving beperkt zich niet alleen tot de Nederlandse, ook zijn er Europese richtlijnen van kracht, zoals bijvoorbeeld de privacyrichtlijn en de database richtlijn.

Daarbij worden allerlei wettelijke en praktische belemmeringen die digitaal werken in de weg staan in een rap tempo opgeheven. Zo heeft bijvoorbeeld sinds kort de elektronische handtekening rechtskracht en biedt de Wet Elektronisch Bestuurlijk Berichtenverkeer de mogelijkheid aan burgers en overheden om digitaal rechtshandelingen uit te voeren.

Aan digitaal werkende overheidsorganisaties zullen op zijn minst dezelfde als in het bedrijfsleven, maar waarschijnlijk zelfs hogere, eisen worden gesteld op het gebied van verantwoording, transparantie en informatiebeveiliging. De participerende burger dient toegang te hebben tot dezelfde – correcte – informatie als de overheid.

Archiefwet 1995

De Archiefwet 1995 legt vast dat overheidsorganisaties verantwoordelijk zijn

voor hun informatiebeheer en dat op grond van bepaalde criteria dient te worden vastgesteld welk deel van de beheerde documenten en informatie cultuurhistorische waarde heeft. De Archiefwet verplicht de overheidsorganen de onder hen berustende (al dan niet digitale) archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden (art. 3). Het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en houden geldt niet alleen voor archiefbescheiden die permanent bewaard dienen te worden, maar ook voor die bescheiden die op een later tijdstip vernietigd zullen worden.

De Archiefwet is verder uitgewerkt in het Archiefbesluit 1995 en dit besluit wordt weer in andere regelingen uitgewerkt. De belangrijkste regeling in dit verband is de regeling die de toegankelijkheid en ordening van archiefbescheiden regelt, de nadere uitwerking van artikel 12 van het Archiefbesluit 1995.

De regeling ex artikel 12 stelt eisen aan de ordening, geeft richtlijnen met betrekking tot metadata en standaarden voor digitale opslagformaten, zoals XML, TIFF en PDF. Deze regelingen hebben indirect invloed op informatiebeheer in het algemeen. Immers, maatregelen met betrekking tot toegankelijkheid, ordening en langdurige bewaring dienen al bij het ontwerp van systemen te worden getroffen. Dat is aanzienlijk goedkoper dan het achteraf regelen (zie ook hoofdstuk 8 het praktijkvoorbeeld van de Arbeidsvoorziening Nederland).

Beheersregels

Bij het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden heeft ieder overheidsorgaan, naast de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden, ook te maken met de beheersregels. Iedere zorgdrager (degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden) moet zelf zijn eigen beheersregels vaststellen, zodanig dat zij in voldoende mate toegesneden uitwerking bevatten van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden; toegesneden op de eigen aard en behoefte van de betreffende zorgdrager. De beheersregels moeten niet opgevat worden als uitsluitend een uitwerking van de hierboven weergegeven wet- en regelgeving. Er is meer archiefregelgeving, zoals bijvoorbeeld bepalingen over informatiebeveiliging, privacy en openbaarheid, die in de beheersregel opgenomen kunnen of moeten worden.

Om dit na te gaan kan er gebruik gemaakt worden van de checklist beheersregels in de door de Rijksinspectie uitgegeven brochure⁵.

3.2 Normen en richtlijnen

Normen en richtlijnen zijn belangrijke informatiebronnen, zij bieden houvast bijvoorbeeld bij het organiseren van het beheer zodat er aan de wettelijke eisen voldaan wordt.

Kwaliteit informatie en archiefbeheer NEN-ISO 15489

Een belangrijke norm op het gebied van records management is de NEN-ISO 15489-1 Informatie en documentatie – Archiefbeheer. Deze norm is gericht op de normering van beleid en procedures met betrekking tot informatie- en archiefmanagement. De norm verzekert dat de vereiste aandacht en bescherming wordt gegeven aan alle archiefbescheiden en dat de (bewijs)informatie, die zij bevatten efficiënter en effectiever kan worden teruggevonden door het gebruik van genormeerde werkwijzen en procedures. De norm wordt nader uitgewerkt door richtlijnen die opgenomen zijn in een International Technical Report (NPR-ISO-TR 15489-2). Deze standaard voor informatie- en archiefmanagement (ISO 15489) is in 2001 door het SG-beraad geaccepteerd als kader voor informatiebeheer binnen de rijksoverheid. De kracht van de standaard is dat hij uitgaat van de organisatie en niet van documentaire informatievoorziening (DIV), hoewel de processen voor DIV wel worden besproken. De standaard stelt het informatiebeheer nadrukkelijk in dienst van de taken of functies die een organisatie uitvoert en de risico's die een organisatie loopt, indien er geen goede archivering zou plaatsvinden. De standaard omschrijft het als het ontwikkelen van een beleid, waarmee wordt voldaan aan de behoefte van een organisatie om, met betrekking tot haar werkprocessen, te kunnen beschikken over bewijs, verantwoording te kunnen afleggen en informatie te hebben. Op basis van de standaard kunnen eisen worden geformuleerd voor de eigen organisatie. Dat beperkt zich niet tot de ondersteunende software, maar richt zich ook op organisatorische aspecten, zoals het beleggen van verantwoordelijkheden vanaf het management tot alle medewerkers die een rol bij informatiebeheer spelen. De kern is dat als men zich op het standpunt van de organisatie stelt, het noodzakelijk is duidelijk te identificeren voor welke werkprocessen men welke documenten zou moeten creëren,

5 *Archiefregels bij de rijksoverheid Deelrapport 3: kwaliteit en inhoud (april 2001), bijlage 2, p. 47-66 en Handleiding archiefbeheersregels voor zbo's en pbo-organen (mei 2000).*

eisen te stellen aan hoe die eruit moeten zien, te kijken op welke wijze de processen daardoor effectiever of efficiënter kunnen worden uitgevoerd en vast te stellen welke risico's men loopt indien essentiële documenten ontbreken. Zo komt men tot formulering van een informatiebeleid.

Kwaliteitsaanpak en INK-DIV

Gewerkt kan worden met een kwaliteitsaanpak gebaseerd op het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit). De toepassing daarvan vindt op twee manieren plaats. Voor het stimuleren van verbeteringen is interdepartementaal een systeem van Integrale Kwaliteitszorg DIV (IKZ-DIV) ontwikkeld. Bij consequente toepassing zal een overheidsorganisatie het behaalde kwaliteitsniveau stapsgewijs kunnen uitbouwen tot het gewenste volwassenheidsniveau. Zo wordt er gelijktijdig zowel bottom-up vanuit de documentaire informatieverzorging als top-down vanuit de modernisering van bedrijfsprocessen gewerkt aan verdere stroomlijning.

Standaards voor records management-software

Er zijn diverse standaards ontwikkeld voor functionele specificaties voor records management-applicaties, metadata en langdurige bewaring. Verschillende sets functionele eisen zijn in omloop, maar die beperken zich tot eisen aan records management-software. Geen van alle sluit daarom echt aan bij de ISO 15489 standaard, aangezien zij allemaal voor die tijd zijn ontstaan. Voorbeelden zijn de US Department of Defense (DoD) 5015.2 standaard (2^e versie, 2002), de Europese Model Requirements for records management (MoReq, 2002), records management-metadata-sets (Australië 1999, UK 2002), en het Open Archival Information System referentie model (OAIS, ISO 14721:2002).

Momenteel is er een Nederlandse normcommissie actief, die zich als één van haar doelen heeft gesteld om een Nederlandse norm voor software specificaties voor record keeping op te stellen, waarbij voortgebouwd wordt op de richtlijn Softwarespecificaties voor Record Management Applicaties voor de Nederlandse Overheid (ReMANO) .

De commissie die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de records management-standaard, ISO TC46/SC11, is bezig nog andere technische rapporten en standaarden te ontwikkelen. Het betreft zaken als records management-metadata, regels voor toegang en toegankelijkheid, eisen aan opslagformaten voor langdurige bewaring, de relatie tussen records-management, informatiemanagement, kennismanagement, contentmanagement en dergelijke.

Standaarden voor metadata

Een belangrijk aspect van informatie- en archiefmanagement en voorwaarde voor samenwerking in een keten vormt het gebruik van uniforme metadata. Er bestaan in het buitenland inmiddels talloze metadata-schema's en -sets, zoals die voor record keeping in Australië, Engeland en Canada.

In Nederland wordt sinds kort ook daar aandacht aan besteed, vooral binnen de overheid. De noodzaak om informatie aan te kunnen bieden, vereist dat deze vindbaar is en dat vraagt onder andere om het toekennen van metadata. Bovendien is gemakkelijke uitwisseling van informatie essentieel. Ministeries, gemeenten, de Voorlichtingsraad en projecten als Advies Overheid.nl proberen tot afspraken hierover te komen.

Een bekende standaard – afkomstig uit de bibliotheek retrieval discipline – die in dit soort gevallen vaak wordt genoemd, is de Dublin Core (DCMI), een beperkte set van 15 metadata-elementen. Het gaat dan om: auteur, onderwerp, identificatie, titel, type, beschrijving, bereik, persoon die heeft bijgedragen, persoon die het publiceert, datum, formaat, taal, rechten, bron en relatie. Deze standaard is echter niet geschikt om aan alle eisen voor records-management te voldoen. Belangrijk is immers dat authenticiteit, betrouwbaarheid, integriteit, interpreteerbaarheid en begrijpelijkheid van documenten worden gewaarborgd. Metadata spelen daarbij een belangrijke rol. Records management-metadata omvatten dan ook een veel uitgebreidere set.

Voor een goed begrip van de betekenis van metadata, zoals trefwoorden, is er recent een internationaal document verschenen: ISO/TS 23081. Deze technische specificatie is een aanvulling op de norm ISO 15489 voor informatie-, documentatie- en archiefmanagement. Het bepalen van metadata is altijd een belangrijk onderdeel geweest bij het beheren van informatie en documenten. Maar een digitale omgeving stelt andere en hogere eisen aan het vaststellen, toekennen, beheren en gebruik van metadata. Was dit soort informatie bij de 'papieren' opslag van informatie vaak impliciet aanwezig, in een digitale omgeving moet deze informatie expliciet duidelijk gemaakt worden. De technische specificaties vormen het eerste deel van ISO/TS 23081 en hebben een algemeen karakter. De twee delen die nog moeten

6 Bussel, G.J. van, P.J. Horman en H. Waalwijk (2004) *Softwarespecificaties voor Records Management Applicaties voor de Nederlandse Overheid*. Uitgave van de Archiefschool Amsterdam.

verschijnen zullen meer op de praktijk ingaan en dan in het bijzonder op het maken en implementeren van metadata-schema's en evaluatie van bestaande schema's.

Standaard voor toegankelijkheid

In het kader van het 12-puntenplan van het SG-beraad is het de bedoeling dat alle webdocumenten van het Rijk van metadata zullen worden voorzien. Het programma 'Andere Overheid' (Advies Overheid.nl) heeft daartoe een Project Metadata ingericht. Doel is dat bij zoekacties op internet alle relevante documenten worden gevonden en niets anders dan die documenten. Iedereen die wel eens zoekmachines als Google gebruikt, weet dat de werkelijkheid nu nog heel anders is. Er zit nu veel ruis in de zoekresultaten.

Dit project richt zich op de volgende activiteiten:

- Het vinden van de juiste metadatastandaard voor het vinden van webdocumenten.
- De afstemming van deze metadatastandaard met concurrerende standaarden.
- Het zorgdragen voor het (juiste gebruik) van deze metadatastandaard.

Burgers, bedrijven en overheidsmedewerkers kunnen dan veel gericht naar informatie zoeken. Uitgangspunt is de Dublin Core standaard. Deze relatief beperkte set wordt aangevuld met archief- en procesinformatie. Dit is onder meer te lezen in een onderzoeksrapport van RAND en een bijbehorend Handboek Overheid.nl, waarin onder meer nadere richtlijnen voor webontwerp aan de orde komen. Door de gecreëerde uniformiteit in opbouw van metadata op de websites van de overheid, krijgen zoekmachines beter grip op de informatieverzamelingen binnen de overheid.

Standaard voor langdurige bewaring

Hoewel lange termijn-bewaring van digitale informatie in principe onderdeel is van de ISO 15489 standaard, bestaat er ook een referentiemodel dat zich daar specifiek op richt, het Open Archival Information System (OAIS). Dit model is ontwikkeld voor instellingen gespecialiseerd in bewaring, bijvoorbeeld een archiefdienst of bibliotheek, die de elders gecreëerde digitale informatie langdurig bewaren. Het beschrijft zowel de basisfuncties voor langdurige bewaring als hun onderlinge relaties. Onderdeel is onder andere een informatiemodel, dat echter niet toereikend is voor records management-metadata. Het OAIS referentiemodel kan tot op zekere hoogte als een aanvulling op ISO 15489 gezien worden.

Toepassing normen en standaards

Organisaties zijn dynamisch en voortdurend aan verandering onderhevig. Dat heeft invloed op de wijze waarop informatie gecreëerd en beheerd wordt. Daarnaast stellen verschillende typen organisaties verschillende eisen. De maatschappelijke rol en de aard van het werk bepalen bijvoorbeeld welke wet- en regelgeving van toepassing is. Een beleidsorgaan stelt andere eisen als de instelling verantwoordelijk voor huursubsidieverlening. Kortom, elke organisatie moet nagaan wat de invloed van haar taakstelling of missie en van de wettelijke context is op de wijze waarop informatie beheerd wordt. Hierbij dient aangetekend te worden dat, terwijl organisaties dynamisch zijn, werkprocessen juist relatief stabiel zijn.

De ISO 15489 standaard probeert het geheel te overzien en kan daarmee dienen als kapstok voor de verschillende aspecten die moeten worden geregeld. De andere standaarden bieden daarvoor een goede nadere invulling. Wel bestonden sommige al vóór de ISO 15489 en daarom moet eerst worden gekeken hoe zij passen binnen de ISO 15489 standaard. Het is te verwachten dat de genoemde standaarden verder zullen evolueren, want het veld is nog sterk in beweging.

Op dit ogenblik wordt bijvoorbeeld eveneens gewerkt aan het aanpassen van Capability and Maturity Models (CMM) uit de financiële wereld voor het domein van records-management. Vooral binnen de Canadese overheid is men daarmee bezig met als noemer Information Management Capacity Check (IMCC).

Het hebben van normen is goed, maar weten hoe normen zich tot elkaar verhouden, hoe deze te hanteren, en hoe er aan te voldoen is minstens zo belangrijk. Standaarden geven immers een bepaalde ideaalsituatie weer. Daarom is het belangrijk gefundeerde keuzen te maken, strategieën te ontwikkelen en die stapsgewijs uit te voeren met een constant oog voor het gewenste kwaliteitsniveau.

Relatie werkprocessen en archivering

Bij werkprocessen en eindproducten van overheidsorganisaties draait alles om informatie: de input is informatie, output en de throughput. Het spreekt voor zich dat een goede afstemming tussen de werkprocessen en de digitale informatiehuishouding een noodzakelijke voorwaarde is voor het goed functioneren van individuele organisaties en de overheid als geheel op de korte en lange termijn.

4.1 Werkprocessen

Bij het inrichten van een digitale informatiehuishouding verdient het de voorkeur om de werkprocessen als uitgangspunt te nemen (zie ook hoofdstuk 8 het praktijkvoorbeeld van Digidoc). Immers, het zijn de uitkomsten van de werkprocessen die bepalend zijn voor het presteren van overheidsorganisaties. Zoals eerder vermeld (zie 1.1) is een werkproces of handeling een complex van activiteiten (concrete werkzaamheden) dat ter vervulling van een taak verricht wordt en dat een informatieproduct oplevert. Met andere woorden, een werkproces omvat meerdere stappen die door één of meerdere personen of actoren uitgevoerd worden. In het werkproces is er sprake van een zogenaamde 'workflow'. Elke stap of substap die genomen wordt levert een informatieproduct op, maar ook een verzameling van metagegevens, zoals bijvoorbeeld type werkproces, welke stap, datum, tijd, betrokken actoren etc. Het geheel aan informatie (inhoud van informatieproduct en bijkomende metagegevens) wordt gedurende het werkproces automatisch of handmatig vastgelegd in een digitaal dossier. In het algemeen, verdient het de voorkeur om zoveel mogelijk dossiergegevens op een automatische manier te laten vastleggen, dit om de werklust van medewerkers zoveel mogelijk te ontzien. Dit dossier wordt op basis van een documentair structuurplan (DPS) op een vaste plaats in de digitale opslag van de organisatie bewaard. Een documentair structuurplan is een ordeningsschema op basis waarvan men binnen de organisatie de procesgebonden informatie kan opslaan. Zo kan men idealiter op basis van een structuurplan zien wat de organisatie als haar primaire taken beschouwt. Het dossier is de basis voor opslag van informatie en gaat de gehele levensduur van de digitale informatie mee. Na beëindiging van het werkproces

bevat het dossier alle door wet- en regelgeving bepaalde informatie en is in principe gereed vernietiging of voor verdere duurzame archivering.

Er zijn verschillende soorten werkprocessen, bijvoorbeeld werkprocessen kunnen variëren in complexiteit, gestructureerdheid en de mate waarin richtlijnen van toepassing zijn. Zo kan het een heel simpel werkproces betreffen, bijvoorbeeld de aanvraag van een kapvergunning, of het kan een complex proces met velerlei stappen betreffen waar veel personen bij betrokken zijn, bijvoorbeeld een beleidsontwikkelings- of wetgevingsproces. Daarbij kan een werkproces geheel of gedeeltelijk automatisch verlopen of geheel handmatig.

Bij de (her)inrichting van het werkproces en de daaraan gekoppelde digitale informatiehuishouding dient terdege rekening gehouden te worden met de aard van het werkproces. Het is aanbevelenswaardig om voorafgaand aan het verder digitaliseren van de gegevensstromen eerst de werkprocessen te analyseren en te stroomlijnen. Digitale neerslag van werkprocessen brengt een aantal kenmerken met zich mee die voorheen in de papieren situatie niet bestonden:

- 1 De archiefvorming kan direct bij aanvang van het werkproces gaan beginnen.
- 2 Gegevens kunnen gemakkelijk door meerdere personen gedeeld worden.
- 3 De digitale opslag is centraal op een vaste plaats.
- 4 Gegevens zijn altijd direct beschikbaar en makkelijk vindbaar.

Deze specifieke kenmerken kunnen een positieve invloed hebben op het efficiënter inrichten van werkprocessen. In het algemeen blijkt het mogelijk de overdrachtsmomenten in een werkproces terug te brengen, tevens valt winst te behalen uit het sneller kunnen vinden van gegevens en het eventueel parallel in plaats van sequentieel laten verlopen van stappen in een werkproces. Om bestaande werkprocessen te herontwerpen is het noodzakelijk om eerst het huidige proces te analyseren en te modelleren, daarna kan er gekeken worden naar de mogelijkheden om het proces te vereenvoudigen, hetgeen weer een model oplevert van het nieuwe werkproces.

Het modelleren van werkprocessen is een lastige klus en dient bij voorkeur overgelaten te worden aan een expert. Echter, daarbij moet wel gezorgd worden voor participatie van de betrokken medewerkers. Immers, zij moeten uiteindelijk het nieuwe werkproces uitvoeren en zich daarin kunnen vinden.

4.2 Records Continuum Model

Een benadering die bij de nauwe verwevenheid van werkprocessen en archivering past is het 'Records Continuum Model' van Records Continuum Research Group van Monash University in Australië. Het model kent vier dimensies, te weten⁷:

1. Creëren

De eerste dimensie omvat de personen die een stap in een proces uitvoeren, de stap zelf, de informatie die de neerslag vormt van de stap en het bewijs: de representatie van de stap. De representatie omvat het informatieproduct en de bijbehorende metagegevens. Alle elementen zijn nu voorhanden maar nog niet onder het archiefregime gebracht.

2. Verwerven

De tweede dimensie omvat de persoonlijke archiefsystemen en de archiefsystemen op bedrijfsniveau, die de informatie in de context verwerven op een zodanige manier dat zij de verantwoordelijke personen en instanties ondersteunen bij het afleggen van verantwoording over het handelen. Dit wordt gewaarborgd door de gegevens inclusief de metagegevens onder het archiefregime te brengen.

3. Organiseren

De derde dimensie omvat de organisatie van de archiveringsprocessen. Deze dimensie betreft de wijze waarop een organisatie haar archiefregime ziet en daarmee het archief realiseert als geheugen van publieke functies.

4. Verbreden

De vierde dimensie gaat over de wijze waarop archieven in een groter geheel worden ingebracht om een collectief (nationaal) sociaal, historisch en cultureel geheugen te vormen van de geïnstitutionaliseerde sociale doelen en verantwoording door individuele en collectieve rechtspersonen.

Dimensie één en twee zijn de zogenaamde 'implementatie dimensies'. De betrokken personen zijn de uitvoerders van de werkprocessen en de DIV-functionarissen en archiefmedewerkers. Hierbij gaat het om de neerslag van de uitvoering van de werkprocessen zodanig te verkrijgen dat het geheel als bewijs kan dienen.

⁷ Zie ook Koenen, K. en P. Baak (1999) *Het geheugen als actieve kracht. Modellen voor de inrichting van archivering binnen de digitale overheid*.

De derde en de vierde dimensie zijn de zogenaamde ‘inrichtings- en beheersdimensies’. Zij hebben betrekking op de inrichting, regulering, standaardisering, beheersing, inspectie en controle. Bij deze dimensies zijn de bestuurders en archiefmanagers vooral betrokken. Bij het organiseren gaat het om zaken van de ambtelijke top als zorgdrager voor de verantwoording en de archiefmanager die weer verantwoordelijk is voor het vormen en onderhouden van het institutionele geheugen en het verschaffen van toegang. De vierde dimensie betreft de vorming van een collectief geheugen op een wijze die de grenzen van organisaties overstijgt.

4.3 De nieuwe DIV-functie

Het digitaliseren van de informatiehuishouding heeft ver strekkende gevolgen voor de invulling van de documentaire informatievoorziening (DIV) in een organisatie. Tot voor kort was de DIV-functie belegd in een aparte afdeling van de organisatie. En een DIV-medewerker kwam pas aan het einde van een werkproces aan de beurt als de dossiers gearchiveerd moesten worden. In de nieuwe situatie krijgt de DIV-medewerker een geheel nieuwe, meer adviserende, opleidende, coachende en controlerende rol. Deze nieuwe rol dient op diverse niveaus binnen de organisatie gestalte te krijgen. Bijvoorbeeld bij de vaststelling van het documentair structuurplan speelt de DIV-medewerker een adviserende rol voor het management. Maar ook op afdelingsniveau dient de DIV-medewerker zijn diensten aan te bieden, bijvoorbeeld door het opleiden van uitvoerende medewerkers en het verlenen van assistentie bij het uitvoeren van archiefactiviteiten door medewerkers. Deze laatste taken moeten niet onderschat worden. De uitvoerende medewerkers moeten tijdens de uitoefening aanvullende activiteiten doen op het gebied van archivering, hetgeen vroeger overgelaten werd aan de DIV-medewerker. De medewerkers moeten hiertoe een aanvullende opleiding krijgen, maar de ervaring leert dat men hiertoe ook extra gestimuleerd moet worden. Een en ander betekent dat de DIV-medewerker veel dichterbij het werkproces moet gaan functioneren.

4.4 Bewaring

Er is een aantal redenen om informatie voortkomend uit de werkprocessen voor langere of kortere tijd te bewaren, maar ook zeker tijdig te vernietigen:

Wettelijke verplichting: er is een diversiteit van wet- en regelgeving van invloed op de bewaring en de bewijskracht van gegevens. Een volledig overzicht van wet- en regelgeving is lastig te geven. Iedere organisatie dient daarom zelf een inventarisatie te maken van de voor hem in zijn branche

van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Alleen zo kan het beheer van de in de organisatie aanwezige informatie hierop afgestemd worden (zie ook 3.1).

Bedrijfseconomische reden: vanuit het bedrijfsdoel geredeneerd is het van belang de risico's en bedreigingen te onderkennen die gemoeid zijn met het verlies van gegevens over de bedrijfsprocessen. Genoemd kunnen worden het verlies van cruciale records als basisregistraties, klantenbestanden, receptuur en/of uitstaande orders. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt dient te worden vastgesteld welke gegevens, waarom en voor hoe lang, tegen zo laag mogelijke kosten dienen te worden bewaard.

Juridische reden: hier gaat het om het hebben van de mogelijkheid om recht te halen of zich te verdedigen. De organisatie wordt geconfronteerd met de noodzaak tot bewaring van een veelheid aan informatie. Welk risico is aanvaardbaar wanneer men bij een claim vanuit de omgeving in de rechtszaal zijn gelijk wil halen en wat is de bewijskracht van het voorgelegde bewijsmateriaal?

Verantwoording: afleggen van verantwoording door overheid of bedrijfsleven gebeurt om allerlei redenen, onder meer als voorwaarde voor het democratisch proces. Inzicht in het functioneren van de overheid, transparantie richting de burger en het meten van prestaties (VBTB) staan momenteel sterk in de belangstelling. In dit verband is de aanwezigheid van deugdelijke informatie voor het afleggen van verantwoording over het beleid van essentieel belang. De beheersrisico's betreffende de kwaliteit van de informatieverzamelingen (juistheid en volledigheid) kunnen aan de orde komen bij de bedrijfsvoeringmededeling, af te geven door de manager.

Hergebruik/kennismanagement: de vastgelegde informatie kan met de moderne hulpmiddelen worden benut om bijvoorbeeld trends te ontdekken, de marktpositie te verstevigen of de burger beter van dienst te zijn (kennismanagement en data-mining). Bijvoorbeeld zal een automatisch signaal ter vervanging van een verlopen paspoort of rijbewijs op prijs worden gesteld.

Cultuur-historisch of maatschappelijke reden: informatie van cultuurhistorisch belang dient permanent beschikbaar te zijn voor wetenschappers en anderen die daar hun voordeel mee kunnen doen. Daarnaast kan informatie een maatschappelijk belang dienen. De door een bedrijf verzamelde en gegenereerde gegevens kunnen later voor een heel ander doel hergebruikt worden dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn vastgelegd.

Inrichten informatiehuishouding

5.1 Architectuur

Als de essentiële werkprocessen van een organisatie bekend zijn kan worden gezien wat en hoe deze in een zekere architectuur kunnen worden vormgegeven. Informatie is er in zeer uiteenlopende verschijningsvormen en formaten, bijvoorbeeld e-mail, gescande stukken, beeld en geluid, web-content en komt en gaat via meerdere kanalen (multi-channel) de organisatie in en uit. Hier zal structuur in moeten worden gebracht.

Onderscheid kan worden gemaakt in drie lagen:

- 1 Bedrijfsarchitectuur.
- 2 Informatiearchitectuur.
- 3 Technische architectuur.

Bij de bedrijfsarchitectuur gaat het om de architectuurcomponenten als organisatie, product en proces. Hoe is de organisatie ingericht, wie neemt de beslissingen, wat wisselen de actoren uit en waar en wanneer vinden gebeurtenissen plaats. Het gaat hierbij om beleid, strategie en doelstellingen, maar ook om reorganisatie en herinrichting van processen (zie bijvoorbeeld leerpunt 1 van praktijkvoorbeeld invoering van RMA bij VenW, hoofdstuk 8).

Bij de informatiearchitectuur gaat het om communicatie, content en applicaties. Dit betreft met name functionele aspecten van primaire en ondersteunende applicaties zoals bijvoorbeeld ERP en platformtypes, zoals bijvoorbeeld Java etc. Wat leggen wij vast en hoe (gestructureerd, ongestructureerd, semantiek, syntax etc.)? Hoe vindt informatie-uitwisseling plaats en volgens welke standaard, bijvoorbeeld XBRL? Ook worden domeinen (te besturen eenheden) onderscheiden waarbinnen processen kunnen worden gemodelleerd.

De technische architectuur omvat ICT-infrastructuur bestaande uit systemen, gegevens en netwerken. Wij onderscheiden gegevensverwerking,

gegevensopslag en gegevenstransport, maar ook de PC's, servers, de middleware, de kabels en de kastjes. Op dit niveau dienen er afspraken gemaakt te worden over protocollen zoals TCP/IP, SMTP en HTTP.

Over alle lagen heen moet er aandacht zijn voor het inrichten van het beheer en de beveiliging. Het geheel moet de mogelijkheid bieden om bouwblokken van elektronische processen te kunnen integreren en in de gelegenheid te zijn informatie te kunnen opvragen en uitwisselen tussen back- en frontoffice en in ketens van (overheid)organisaties.

5.2 2+5 model

Een informatiearchitectuur is volgens het Nederlands Genootschap voor Informatica (NGI) een samenhangende visie van een organisatie op haar bestaande en gewenste informatiehuishouding. Een informatiearchitectuur komt tot stand door een gezamenlijk proces van beeldvorming van en onderhandeling tussen alle betrokkenen. Met name in een informatiearchitectuur komen de elementen van de informatiehuishouding en hun samenhang tot uitdrukking.

Bij het ontwerp van de informatiearchitectuur wordt door Het Expertise Centrum vaak gewerkt met het 2+5 model, ook wel vraag en aanbodmodel genoemd. Dit model is gebaseerd op de IEEE Standaard 1471-2000.

Bij de vraag gaat het om:

- 1 De gebruikers-invalshoek.
- 2 De politiek-bestuurlijke invalshoek.

Bij het aanbod gaat het om:

- 1 De organisatorische invalshoek.
- 2 De procesmatige invalshoek.
- 3 De applicatie-invalshoek.
- 4 De gegevens-invalshoek.
- 5 De technologische invalshoek.

De in samenspraak met de organisatie tot stand gekomen informatiearchitectuur kan worden benut als communicatiemiddel, functioneel ontwerp, vergelijkingsinstrument, analysemiddel of als middel om rollen, verantwoordelijkheden en strategie scherp te krijgen.

5.3 Bedrijfscultuur en verandering

De informatiehuishouding moet naadloos aansluiten bij de bedrijfscultuur

van een overheidsorganisatie. Hoe wordt er gedacht over bijvoorbeeld kennisdelen en transparant werken. Het implementeren van informatievoorzieningsystemen is niet het simpel uitrollen van een systeem. Veeleer moet het implementeren gezien worden als een organisatieveranderingstraject in brede zin (structuur, mensen, hardware, software, processen en procedures). De cultuur is in grote mate bepalend voor het welslagen van informatiehuishoudingsprogramma's. Voorbeelden van faalfactoren zijn onder meer: weerstand tegen workflow-management (te transparant) of het ontbreken van draagvlak voor veranderingen bijvoorbeeld bij beleidsmedewerkers. Ook kan de verandering in de aard van de DIV-werkzaamheden bedreigend zijn. Zoals eerder gezegd (zie 4.3) worden DIV-medewerkers op termijn adviseurs, opleiders, coaches en eventueel controllers. Kan de doelgroep deze verandering wel aan? Zoals aangegeven (zie 4.1) gaan er ook veranderingen in de werkprocessen optreden. Door het elektronisch beschikbaar komen van informatie gaan stappen in werkprocessen verdwijnen, waardoor het aantal overdrachtsmomenten terug gaat lopen. Weliswaar een efficiëntieslag, maar ook bedreigend voor het huidige personeel.

Benodigde ICT

6.1 Eisen aan de ondersteunende ICT

Alvorens tot de keuze van passende hard- en software over te gaan, dienen de eisen, waaraan de hard- en software dienen te voldoen, te worden geformuleerd. Denk hierbij aan zaken als:

- Welke werkprocessen zullen verder worden gedigitaliseerd?
- Welke informatiestromen moeten wij dan in de greep krijgen?
- Welke eisen zijn er aan de architectuur gesteld?
- Welk tool kan het werkproces volgen?
- Welke eisen worden aan de ondersteunende hard- en software gesteld?
- Moet het of the shelf of maatwerk zijn?
- Hoe is het met de koppelbaarheid met andere systemen, organisaties?

Aan de gestelde eisen kan worden getoetst, echter hierin moet men niet te ver gaan. De eisen dienen begrijpelijk, realistisch en op een zodanig abstractieniveau opgesteld te worden, dat de leverancier passend kan offren en de overige belanghebbenden de draad niet kwijt raken en hier teveel tijd aan verliezen.

Daarnaast dienen eisen gesteld te worden aan:

- Architectuur, infrastructuur, computerplatform, (open) standaarden.
- Te hanteren normen en standaards als bijvoorbeeld DoD, ReMANO.
- Wijze van classificeren, toekennen metadata, bijvoorbeeld Dublin Core.
- Toegangscontrole, beveiliging, audittrails, elektronische handtekening, encryptie.
- Selectie, bewaartermijnen, wijze van overbrengen.
- Mogelijkheden tot digitalisering van papieren stromen.
- Het beheren van specifieke documenttypen als e-mail of webinfo.
- De wijze van terugzoeken en beschikbaarstelling, full text retrieval of zoek sleutels.
- Gewenste functionaliteiten als records-management, document-management, workflow-management, content-management.
- De beheerbaarheid en beheersbaarheid van het tool.

6.2 Beschikbare ICT-toepassingen

Als helder is welke werkprocessen van backoffice tot frontoffice (contact met burger en bedrijfsleven) voor digitalisering en werkstroombeheersing ter hand zullen worden genomen, welke stukken (ook webbestanden) archiefwaardig moeten worden opgeslagen en welke verdere eisen moeten worden gesteld ten aanzien van de beheersing en toegankelijkheid van de informatie, dan kan worden gezien wat de markt aan oplossingen biedt.

De laatste jaren is het hard gegaan. Van 'Best of Breed'-oplossingen, via 'Smart Enterprise Suites' lijkt volgens Gartner de lijn nu te zijn: het kiezen van een totaaloplossing voor de informatievoorziening van een onderneming binnen de context van het 'Enterprise Content Management'. Als voorbeeld kunnen bijvoorbeeld 'best of breed' records management-pakketten genoemd worden als TRIM, Foremost, T² e-Records, Documentum of Hummingbird RM. Een aantal 'best of breed' pakketten is DoD-gecertificeerd (US Department of Defense 5015.2). De markt voor record management-applicaties (RMA's) is behoorlijk in beweging. Zo zijn Documentum en Foremost samengegaan, heeft IBM Tarian overgenomen en heeft Vignette T² E-records aan zijn aanbod toegevoegd.

Men ziet in 2003 een ontwikkeling ontstaan naar Smart Enterprise Suites, een geheel van samenhangende functionaliteiten voor onder meer content, workflow, document- en records-management. Vervolgens ontstaat het 'Information Lifecycle Management', de totaalstrategie rond het ontstaan tot het vernietigen of het hergebruik van informatie, die locatieonafhankelijk is opgeslagen. Het kunnen managen van de bijbehorende metadata is hierbij van elementair belang gedurende de gehele levenscyclus.

In oktober 2004 geeft Gartner het volgende beeld: het geheel van Enterprise Content Management bestaande uit de volgende zes componenten:

- 1 *Document management* voor check-in/checkout, versiebeheer, security en bibliotheekservices voor bedrijfsdocumenten.
- 2 *Web content management* voor het automatiseren van de taken van de webmaster.
- 3 *Records management* voor duurzame bewaring conform wet- en regelgeving.
- 4 *Document capture en imaging* voor het managen van papieren stromen.
- 5 *Document-centric collaboration* voor het delen van documenten door projectteams.

6 *Workflow* voor het ondersteunen van bedrijfsprocessen en routing, taaktoewijzing en het creëren van audittrails.

Leidende leveranciers daarbij zijn EMC, FileNet, Hummingbird, IBM, Open Text, Vignette, Stellant en Interwoven. Recentelijk heeft ook SAP zich op deze markt begeven. Zijn produkt wordt nog als incompleet of als ‘basic’ ervaren, maar de belangstelling groeit. Gartner verwacht de komende jaren meer fusies tussen bedrijven die dergelijke functionaliteiten qua platform of oplossing bieden.

6.3 Keuzeproces

Bij de keuze van de juiste tools zal er altijd een zekere mate van spanning zijn tussen generieke en specifieke oplossingen, de mate van toekomstgerichtheid en daarbij de keuze van de favoriete leverancier.

Een Europese aanbesteding zal in de regel wel nodig zijn. Bij het rijk is een samenwerkingsverband ontstaan, genaamd ‘Interlab’. Een groot deel van de departementen hebben zich hierbij aangesloten om te komen tot een uniforme specificatie van eisen en vervolgens de gezamenlijke aanbesteding van een gecombineerd pakket met functies op het vlak van records-management, document-management en workflow-management.

Zoals uit 6.2 blijkt, is er nog meer synergie te behalen door meer te gaan kijken naar de benodigde op elkaar aansluitende tools voor content management.

Control en audit

In veel organisaties zijn controllers actief die verantwoordelijk zijn voor de interne en externe informatiehuishouding, de interne processen en de beheersing. Grotere organisaties beschikken veelal over een interne audit-afdeling die in opdracht van het bestuur of de auditcommissie onderzoek doet naar de kwaliteit van de interne en externe verstrekte informatie, de processen en interne beheersing en de naleving van regelgeving.

De externe accountant heeft tot taak als onafhankelijke derde, ten behoeve van het maatschappelijk verkeer, de getrouwheid van de jaarrekening te controleren. In het kader van zijn controle van de jaarrekening zal hij zich op voorhand beperken tot de beoordeling van het stelsel van interne beheersing, voor zover dit gericht is op de financiële verantwoording met als doel vast te stellen in hoeverre bij de uitvoering van zijn controle gebruik gemaakt kan worden van de in het stelsel van interne beheersing opgenomen maatregelen van interne controle en beveiliging.

De consequentie van deze controlebenadering is dat de accountant slechts bevindingen heeft over de kwaliteit van dat deel van het stelsel van interne beheersing dat in het kader van de accountantscontrole is beoordeeld. Gezien het gebruik van ICT zullen zowel de interne als de externe auditors gebruik maken van IT-audit-specialisten.

Ministeries hebben departementale auditdiensten, die weer door de Algemene Rekenkamer worden gecontroleerd. Gemeenten kiezen hun eigen externe accountant en hebben uiterlijk per 1 januari 2006 ook hun eigen rekenkamerfunctie.

Op basis van hun taak zijn de controllers en interne auditors de eerste aangewezen om bij hun werkzaamheden expliciet aandacht te schenken aan de maatregelen gericht op het waarborgen van de digitale duurzaamheid van digitale informatie. Dit uit het oogpunt van interne beheersing en het zich als organisatie adequaat kunnen verantwoorden, maar ook uit een oogpunt van naleving van wet- en regelgeving en continuïteit (kennismangement).

De horizon van de externe accountant beperkt zich, in het kader van de controle, het beoordelen of het samenstellen van de jaarrekening tot de gegevens en informatie die nodig zijn om zijn werk te kunnen uitvoeren. Dit betekent echter niet dat hij voorbij kan gaan aan de problematiek van digitale duurzaamheid omdat problemen op dit terrein (op termijn) financiële en juridische gevolgen kunnen hebben of zelfs de continuïteit van de organisaties in gevaar kunnen brengen. Dit betekent voorts dat bestuurders, managers of controllers niet kunnen wachten op actie van hun auditors. Het waarborgen van de digitale duurzaamheid is primair hun verantwoordelijkheid. Zij mogen van hun auditors wel support verwachten bij de aanpak van de problematiek.

Praktijkvoorbeelden

8.1 De invoering van records-management bij Verkeer en Waterstaat

J.L.E. (HANS) GOUTIER, MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Mw. B.J. (BOUDIEN) GLASHOUWER, HET EXPERTISE CENTRUM

8.1.1 De kloof tussen papier en digitaal

In de tweede helft van de jaren 90 constateerde het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat er een kloof bestond tussen de werkprocessen, die voor een belangrijk deel digitaal waren, en de archivering van de neerslag daarvan, die nog voornamelijk op papier was gebaseerd. Het archief sloot dus niet goed aan op de werkprocessen. Ook bleken er achterstanden te zijn in de archivering en bleken delen van het archief onvolledig. Men constateerde eveneens dat de gebruikte automatiseringssystemen aan het einde van hun levensduur geraakten. Het was niet mogelijk met de in gebruik zijnde documentaire systemen te voldoen aan de eisen die de archiefwetgeving sinds 1995 aan de duurzame opslag van digitale archiefstukken stelt.

Tegen deze achtergrond werd besloten om een systeem te selecteren dat de bestaande postregistratie- en archiefbeheersystemen zou vervangen en het ministerie de mogelijkheid zou bieden ook digitale archiefbescheiden (zoals e-mail) verantwoord op te slaan. Het systeem zou worden gepositioneerd als derde bedrijfsvoeringssysteem (naast personele en financiële systemen). Uitgangspunt was dat de aan te schaffen applicatie een standaardpakket moest zijn dat minimaal dezelfde functionaliteit zou bieden als de in gebruik zijnde systemen.

VenW wilde hiermee de volgende zaken realiseren:

- betere aansluiting van de archieven op de werkprocessen, waardoor minder snel achterstanden in de archieven zouden ontstaan en de archieven een bijdrage zouden leveren aan het verloop van deze werkprocessen;
- een basis creëren voor digitaal informatiebeheer, kennismanagement en digitale informatiedistributie;

- de mogelijkheden verbeteren om verantwoording af te leggen, “het borgen van de verantwoording”;
- kunnen voldoen aan wet- en regelgeving.

8.1.2 Aanbesteding

De nieuwe applicatie zou zo duur zijn, dat Europees aanbesteden nodig was. De functionele eisen waaraan de applicatie moest voldoen, waren grotendeels gebaseerd op een norm van het Amerikaanse Department of Defense voor elektronisch archiefbeheer (namelijk US DoD 5015.2.STD), de enige norm die toentertijd op dit gebied beschikbaar was. VenW was ook het eerste Nederlandse ministerie dat een dergelijke aanbesteding ter hand nam. Leren van de ervaringen van andere ministeries was daarom nog niet mogelijk.

De aanbestedingseisen gaven aan dat de aan te bieden producten moesten voldoen aan de eisen die de DoD-standaard stelde. Niet geëist werd dat de producten DoD-gecertificeerd zouden zijn, aangezien een dergelijke eis in de praktijk zou betekenen dat Europese aanbieders uitgesloten zouden worden.

Een aantal partijen nam deel aan de Europese aanbesteding. Het onderzoeksbureau Gartner heeft in opdracht van VenW getoetst of de deelname aan de tender marktconform was, hetgeen het geval bleek te zijn. De belangrijkste marktpartijen hadden geoffreerd.

Uit de Europese aanbesteding is het pakket T² e-Records geselecteerd. Dit is een pakket dat zowel records management-functionaliteit (RMA) als document management-functionaliteit (DMS) omvat.

In een Toets Europese Aanbesteding is vervolgens beoordeeld of de aangeboden records management en document management-functionaliteiten aan de eisen uit de Europese aanbesteding voldoen. Dat nam veel tijd en inspanning in beslag, aangezien er meer dan 800 eisen waren geformuleerd, waaraan de aanbidding moest worden getoetst. Bij veel eisen bleek het nodig dat de leverancier tekst en uitleg gaf.

Een Toets Inpasbaarheid moest aantonen of de aangeboden applicatie ook zou kunnen werken in de context van de VenW-organisatie. Op grond van een aantal cases werd de gewenste inrichting van het pakket bepaald.

Medio 2004 is er groen licht gegeven voor T² e-Records als RMA voor het Ministerie van VenW.

8.1.3 Verantwoording wordt belangrijk

VenW heeft een traject doorlopen dat heeft geleid tot de aanschaf van een records management-applicatie waarmee het ministerie kan voldoen aan de doelstellingen zoals hiervoor geformuleerd. Met T² e-Records kan het ministerie een degelijke basis leggen voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van digitaal werken.

Het bewustzijn van de noodzaak van een dergelijke applicatie is tijdens dit traject alleen maar toegenomen: steeds meer werkprocessen worden digitaal ondersteund en uitgevoerd. Digitalisering wordt ingezet om efficiënter, goedkoper en transparanter te werken. Aan zo'n steeds meer digitaal werkend ministerie worden op zijn minst dezelfde, maar waarschijnlijk zelfs hogere, eisen gesteld op het gebied van verantwoording, transparantie en betrouwbaarheid dan nu het geval is. Het besef is doorgedrongen dat de achterliggende informatiehuishouding dan op orde moet zijn en dat een records management-applicatie daarbij onontbeerlijk is. Het departement is zich steeds meer bewust van de risico's die het loopt als haar (digitale) informatiehuishouding niet op orde is. Er wordt dan ook steeds meer aandacht besteed aan het wegwerken van achterstanden die nu nog bestaan en aan het verhogen van het kwaliteitsniveau van de DIV-functie.

8.1.4 Leerpunten

Les 1

Maak duidelijke keuzen ten aanzien van positie en functie van de applicatie in de totale informatiehuishouding. Zorg dat het te ontwikkelen puzzelstuk in het geheel past.

Het aanbestedingstraject bij VenW was voornamelijk gebaseerd op eisen die vanuit de archieffunctie aan een applicatie worden gesteld: het archiefbelang woog het zwaarst. De behoeften van de organisatie verschoven gedurende het traject steeds meer in de richting van het ondersteunen van de werkprocessen. Voor dit laatste aspect is door VenW een afzonderlijk traject gestart, parallel aan de aanbesteding van de RMA.

Dit zogenaamde “onderzoek varianten” moest duidelijk maken of de RMA de document management-functionaliteiten bevatte die nodig waren om de werkprocessen van het departement te ondersteunen. Dit parallel-traject werd niet aangestuurd door de stuurgroep die verantwoordelijk was voor de RMA-keuze. De afzonderlijke trajecten zijn vervolgens uit elkaar gaan lopen: het onderzoek varianten moest nog beginnen toen de keuze voor de (inrich-

ting van de) RMA medio 2004 al was gemaakt.

Op het moment dat de aanbesteding van start ging, was nog niet helder hoe de aan te schaffen applicatie zich zou verhouden tot de andere applicaties die binnen het ministerie worden gebruikt, bijvoorbeeld binnen de personele en financiële functie.

Les 2

Houd de doorlooptijd van het keuzetraject beperkt tot maximaal 1 jaar.

Les 3

Zorg voor successen op korte termijn.

De uiterst zorgvuldige procedure die VenW heeft doorlopen om te komen tot een verantwoorde keuze van een applicatie en de inrichting daarvan, heeft er toe geleid dat de doorlooptijd nogal lang werd: tussen de start van de Europese aanbesteding en de definitieve keuze voor T² e-Records liggen ongeveer vier jaren.

De zorgvuldigheid van de procedure blijkt ook een aantal nadelen te hebben gehad:

- de wensen en verwachtingen van de toekomstige gebruikers veranderden in de loop van de tijd;
- het bleek moeilijk om het draagvlak gedurende zo'n lange periode te behouden;
- de leverancier van één van de belangrijkste onderdelen van T² e-Records, Tower Technology werd overgenomen door Vignette, hetgeen onduidelijkheid met zich meebracht over de vraag of de nieuwe eigenaar het product zou willen blijven ondersteunen en ontwikkelen;
- in de proeftuin werden versies van T² e-Records getest, die alweer waren vervangen door een nieuwe versie op het moment dat de test was afgerond;
- in deze periode werden nieuwe standaarden van kracht;
- nieuwe marktpartijen dienden zich aan;
- nieuwe, meer geïntegreerde, oplossingen werden mogelijk.

Les 4

Kies een gecertificeerd pakket.

Een manier om de doorlooptijd binnen de perken te houden, kan de keuze voor een gecertificeerd pakket zijn. VenW kon in verband met Europese

aanbestedingsregels de eis niet stellen dat een aangeboden pakket DoD-gecertificeerd moest zijn. Dat heeft er toe geleid dat in een proeftuin moest worden gecontroleerd of de aanbidding inderdaad aan de eisen voldeed. Een kostbare en tijdrovende actie die voor een belangrijk deel achterwege kan blijven wanneer wordt gekozen voor een product met de juiste certificering.

Les 5

Leer van elkaar.

VenW is als eerste ministerie het traject van aanschaf van een RMA ingegaan. Het ministerie kon dus niet leren van de ervaringen die andere ministeries op dit vlak hebben opgedaan. Inmiddels zijn diverse ministeries en andere overheidsorganen bezig met min of meer vergelijkbare trajecten. Veel tijd en kwaliteit kan worden gewonnen als overheidsorganisaties op dit vlak van elkaar leren, zowel ten aanzien van het formuleren van eisen, als van het implementeren in de organisatie. Het is dan ook van groot belang dat overheidsorganisaties open communiceren, zowel over succesverhalen maar ook over mislukkingen.

Les 6

Begin klein. Niets verkoopt zo goed als succes, ook al is het aanvankelijk klein.

Hanteer een groeipad voor het formuleren van de inrichtingseisen. Begin met de eisen van een waarschijnlijk redelijk representatief organisatie-onderdeel en breid die later desgewenst uit. Streef geen honderd procent dekking van alle eisen na, maar ga uit van de 80-20 regel.

VenW had de ambitie om T² e-Records neer te zetten als generiek systeem. Er is daarom veel aandacht en tijd besteed aan het op één lijn krijgen van alle eisen en wensen om te komen tot één baseline-inrichting voor heel VenW.

Deze wens om functionaliteit in één keer te formuleren voor het hele departement, betekende een langdurig proces, zonder dat het tot een implementatie kwam. Tegelijkertijd zaten organisatie-onderdelen te springen om deze functionaliteit, die zij nog niet konden benutten zolang de besluitvorming over het traject nog niet was afgerond. De gevolgen waren: afnemend draagvlak voor de oplossing en in sommige gevallen investeringen in andere systemen.

VenW heeft inmiddels T² e-Records aangeschaft. Zijn daarmee ook de doelstellingen behaald zoals die hiervoor zijn beschreven? Nog lang niet. Alleen het gereedschap is gekocht waarmee de doelstellingen te realiseren zijn.

Het is niet de applicatie die het doet, maar de mensen in de organisatie. In de digitale overheidsorganisatie zijn het niet meer alleen de archiefmedewerkers die er mee te maken hebben, maar alle ambtenaren. Er is dus ook bij VenW sprake van veel meer dan een technisch vervangingstraject waarin de bestaande DIV-systemen worden ingeruild voor een nieuw systeem. Alle medewerkers zullen met T² e-Records te maken krijgen. De impact op de organisatie is groot. Het is verstandig een dergelijk traject dus ook als zodanig te positioneren en verankeren. Commitering van het hoogste management is cruciaal. Al met al is men zich nu meer bewust van het nut en de noodzaak van een goede digitale informatiehuishouding binnen VenW. Maar er is zeker nog een weg te gaan om de uiteindelijke doelstellingen waar te maken.

8.2 Digidoc Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Mw. E.W. (EVELINE) VAN DER GRIFT, MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Mw. S. (SYLVIA) BRONMANS, MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

8.2.1 Document management met workflow

Digidoc betreft de digitalisering van de documenthuishouding bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met behulp van invoering van een Document Management Systeem met Work Flow Management functionaliteiten. Dit ter ondersteuning en optimalisering van de werkprocessen. Dat betekent dat alle documenten (Word, Excel, Powerpoint) binnen BZK in Digidoc worden gemaakt en opgeslagen. De gehele documentenstroom zal worden ondersteund door het systeem, waarbij een digitaal archief wordt opgebouwd en handelingen die een document of dossier ondergaan bewaard blijven. Het digitaliseren van werkprocessen maakt standaardisatie en optimalisatie mogelijk en deels ook noodzakelijk. De veranderingen in werkwijze die Digidoc met zich mee brengt, maakt dat het veeleer een organisatieverandering betreft, dan een technische exercitie.

In maart 1999 is in de Bestuursraad besloten tot het starten van het project Digidoc. De aanleiding om het project te starten was het verlies van kennis en verantwoordingsmogelijkheden, veroorzaakt door het groeiend aantal digitale documenten dat buiten het zicht van de formele archieffunctie ontstond. Daarbij speelde de roep van de burger om een efficiënte en transparante overheid eveneens een rol.

De doelstelling van het project luidt als volgt: 'het optimaliseren van de sturing en de ondersteuning van de primaire beheers- en beleidsprocessen'. Deze doelstelling valt uiteen in een aantal subdoelstellingen:

- Het verbeteren van de toegankelijkheid van documenten vanaf de werkplek.
- Het versnellen van de doorlooptijd van de afhandeling van stukken.
- Het transparant maken van informatie en de werkprocessen.
- Het centraal beheren van het archief (zowel op papier als digitaal).

In korte trekken kan ten aanzien van de ontwikkeling van Digidoc de volgende tijdbalk worden geschetst:

- 1999: aanbesteding, systeem selectie.
- 2000-2001: eerste pilotperiode en evaluatie daarvan.
- 2002: procesherontwerp, technische aanpassingen en start 2^e pilot (ministerraadadvisering).
- 2003: 3^e pilotfase (2 directies, Constitutionele Zaken Wetgeving en Informatievoorziening); evalueren en in november een go-beslissing.
- 2004: herontwerp politieke verantwoordingsprocessen en naar de burger, opleveren implementatieversie systeem en vanaf mei BZK-brede implementatie van de beleidsdirecties, november 1^e DG helemaal digitaal.
- 2005: t/m juni afronden implementatie bij de beleidsdirecties, tweede helft 2005: implementeren overige stafdirecties en evalueren impact.

De doelstellingen zijn verder geconcretiseerd in de volgende criteria, die leidend zijn in het implementatietraject:

- Verantwoordelijkheid dieper in de organisatie: de beleidsmedewerker is verantwoordelijk voor het hele totstandkomingsproces van een document, bepaalt met wie moet worden afgestemd en kiest welke parafenlijn een stuk moet volgen.
- Het realiseren van één (digitale) documentenstroom, in plaats van meerdere papieren en digitale stromen naast elkaar.
- Ontbureaucratisering: Terugdringen van het aantal parafen: onder andere door het instellen van een korte- (alleen afdelingshoofd) en lange parafenlijn (afdelingshoofd, directeur en DG) en het afschaffen van de (financiële) medeparaaf (wel afstemming, geen medeparaaf).
- Maximaliseren van de beschikbare tijd voor inhoudelijke afstemming en het opstellen van adviezen; door te voorkomen dat tijd 'weglekt', stukken snel op de juiste plek zijn en geen overbodige administratieve stappen genomen moeten worden etc.
- Minimaliseren van het aantal overdrachtpunten; door bijvoorbeeld stukken direct op directieniveau uit te zetten.
- Kennis delen en transparantie: alle informatie in Digidoc is BZK-breed toegankelijk, tenzij het gerubriceerde informatie betreft.

De pSG is opdrachtgever van het project, de directie Informatievoorziening (inmiddels directeur ICT) is opdrachtnemer en stuurt de projectleider Digidoc aan. Het project wordt gestuurd door de lijnorganisatie door middel van een stuurgroep, waar de DG Veiligheid voorzitter van is. Alle DG's zijn

in de stuurgroep vertegenwoordigd door een beleidsdirecteur.

Verder heeft het project Digidoc nauw samengewerkt met de ICT- en de DIV-afdelingen binnen BZK en met het cultuurprogramma Leo. In inter-departementaal verband wordt veel kennis en ervaring gedeeld en waar mogelijk gezamenlijk opgetrokken.

8.2.2 Voortschrijdend inzicht

In 1999 werd gestart met een aanbestedingstraject dat begin 2000 leidde tot de aanschaf van een Document Management en Workflow Systeem, Work Expeditor. In 2000 en 2001 werden een zestal pilots uitgevoerd, waarin geconstateerd werd dat de techniek het beleidsproces nog onvoldoende ondersteunde en dat het noodzakelijk was processen te optimaliseren voordat ze gedigitaliseerd werden. De aanname dat de bestaande werkprocessen als uitgangspunt genomen konden worden, zodat de voornaamste verandering het digitaliseren van de papierstroom zou zijn, bleek niet te kloppen. Het vertalen van de bestaande werkprocessen naar een digitale omgeving leidde tot discussies over de werkprocessen. In de evaluatie van pilots werd geconstateerd dat digitaliseren zonder het onder de loep nemen van werkprocessen niet mogelijk was. “De invoering van document management is niet primair de invoering van een pakket, maar is primair een veranderings-traject op het gebied van de organisatie en de processen”. (HEC, Evaluatie Pilotfase Digidoc, 26 juli 2001)

Besloten werd om nog niet te gaan implementeren en de pilotfase van het project Digidoc te verlengen. Hierbij moest een nieuwe gerichte en representatieve pilot ingericht worden om met name aan de proceskant meer te leren en effectiever gebruik te maken van de mogelijkheden die de nieuwe hulpmiddelen boden.

In de winter van 2001-2002 is op het gebied van de techniek een forse investering gedaan om deze beter te laten aansluiten op de werk- en denkwijze van beleidsmedewerkers. Dit heeft een aantal grote functionele veranderingen en een totaal gewijzigde interface opgeleverd. Begin 2002 is, door middel van een aanbestedingstraject, in de markt de procesherontwerpmethode ‘Testbed’ gekozen.

In het voorjaar van 2002 is samen met BSG als proceseigenaar, DIV-medewerkers en beleidsmedewerkers die actief zijn in de ministerraadadvisering, het proces van de ministerraadadvisering met de geselecteerde methode geanalyseerd en herontworpen. Hierbij is een aantal ontwerpcriteria meegegeven door de stuurgroep Digidoc, met name het vraagstuk rond het

verminderen van de parafencultuur en het lager in de organisatie leggen van verantwoordelijkheden. Daarnaast is uit de analyse een aantal knelpunten naar voren gekomen (bijvoorbeeld veel overdrachtmomenten, in sommige gevallen over de 40, en veel parafen, soms wel 24, waardoor het proces vertraagd wordt). Op basis hiervan is een nieuw en eenduidig proces ontworpen. Zowel de ontwerpcriteria als het uiteindelijke ontwerp zijn in het voorjaar van 2002 in de bestuursraad geaccordeerd. Sinds begin 2004 verloopt het gehele proces ministerraadadvisering digitaal.

In 2002 zijn tevens verschillende scenario's uitgewerkt voor de BZK-brede implementatie van Digidoc. Een vraagstuk daarbij was of de implementatie moest plaatsvinden langs proceslijnen, conform de pilot Ministerraadsadvisering, of langs de lijnen van de organisatie. Om met ervaring over beide scenario's te kunnen oordelen, is in december 2002 door de Bestuursraad besloten tot het begeleiden van twee verschillende aanpakken van implementaties, bij de directies Constitutionele Zaken en Wetgeving en Informatievoorziening. Het doel daarbij was het digitaliseren van alle stukkenstromen binnen een directie; het opbouwen van een compleet digitaal archief en het digitaal rondsturen en afdoen van stukken binnen een directie.

In 2003 zijn beide proefimplementaties uitgevoerd. Daarvoor is een implementatieaanpak ontwikkeld, in aansluiting op de BZK-organisatie en haar cultuur. In de zomer van 2003 is opnieuw een evaluatie van de projectresultaten uitgevoerd. De resultaten daarvan waren voor de bestuursraad aanleiding te besluiten Digidoc BZK-breed in te voeren. Inmiddels is het implementatietraject ongeveer op de helft; vóór de zomer 2005 zal het traject ten aanzien van de beleidsdirecties zijn afgerond en eind 2005 zullen ook de resterende stafdirecties zijn aangesloten.

8.2.3 Toenemende verantwoordelijkheid van beleidsmedewerkers

De implementatie van Digidoc is geen technische exercitie. De techniek moet het doen en mag geen struikelblok zijn, maar is niet het centrale punt in de implementatie. Het invoeren van een document management en workflow systeem maakt een organisatieverandering op een aantal aspecten noodzakelijk. Het betreft een uniforme en transparante manier van werken, gefaciliteerd door de techniek. BZK heeft bij het formuleren van de oorspronkelijke doelstellingen van Digidoc bewust gekozen dit pad op te gaan. Inmiddels heeft de praktijk in de Digidoc-pilots uitgewezen dat de nadruk van de implementaties veel meer moet liggen op het begeleiden van die organisatieveranderingen dan op het introduceren van de techniek.

Zo zijn de huidige werkprocessen ingericht op basis van de verwevenheid met papier. Het digitalisingsproces maakt een nieuwe inrichting van het werkproces mogelijk op basis van andere bedrijfsmatige criteria.

Terugkerende thema's in de Digidoc-implementatie zijn bijvoorbeeld de toenemende verantwoordelijkheid van de beleidsmedewerkers en de veranderende, coachende manier van leidinggeven die daar bij hoort. Medewerkers worden zelf verantwoordelijk voor het afstemmingsproces. Dit betekent dat de medeparaaf wordt afgeschaft en dat niet automatisch en in regels gevat is wie de stukken ter afstemming te zien krijgt. Formeel vastgelegde afstemmingsmomenten en parafen worden tot het minimum beperkt. Bij elk stuk wordt een afweging gemaakt welke afstemming er nodig is. Dat scheelt tijd en energie van medewerkers en managers. Een aspect wat daar onlosmakelijk mee verbonden is, is het aanspreken van medewerkers op het moment dat er iets fout gaat; dat er had moeten worden afgestemd, maar dat dat niet gebeurd is.

Als medewerkers meer verantwoordelijkheid krijgen, krijgen ze ook de ruimte fouten te maken. Als het dan een keer mis gaat, kan op twee manieren worden gereageerd: meteen alle parafen weer herstellen, zodat alle stukken weer door iedereen worden gezien en getekend, terwijl het slechts in één geval is misgegaan, óf de medewerker erop aanspreken en achterhalen waarom niet is afgestemd en op die manier proberen te voorkomen dat het opnieuw gebeurt. Dit geldt zowel voor de leidinggevendenden, die hun medewerkers meer gaan coachen in plaats van vooraf alles controleren, als voor collega's, in en tussen de kolommen, die elkaar moeten leren kennen en aanspreken om de afstemming op een goede manier te laten verlopen.

Een ander thema heeft ook met aansturen en verantwoordelijkheden te maken: de transparantie van het proces maakt het mogelijk te sturen op doorlooptijden en productie van medewerkers, afdelingen en directies. Dit kan resultaatgericht management ondersteunen.

Tijdens de Digidoc-implementaties zijn dit hardnekkige, lastig te veranderen, principes gebleken en de neiging is groot de huidige manier van werken te vertalen in de digitale situatie. De rol van het management op alle niveau's is van groot belang in het ondersteunen van en sturen op bovengenoemde veranderingen.

Voor het begeleiden van de implementatie en de organisatieverandering heeft het project een gefaseerde aanpak ontwikkeld. Als start van de imple-

mentatie binnen een DG wordt een presentatie in het MT van de DG gehouden, gevolgd door intakegesprekken met de directeuren en afdelingshoofden. Daarin wordt ingegaan op de wederzijdse verwachtingen van het traject. De rode draad in de trajecten is de gedeelde verantwoordelijkheid voor de implementatie. Zo kan per organisatieonderdeel het accent van de implementatie verschillen; meer gericht op het versterken van kennisdelen, of het strakker regelen van de documentenstroom. Het bieden van maatwerk in de implementatieaanpak is een logisch gevolg van het delen van de verantwoordelijkheid voor invoering.

De intakefase wordt afgesloten met een plan van aanpak waarin de wederzijdse verwachtingen verwoord staan en tevens de concrete mijlpalen en resultaten benoemd zijn. De volgende fase is de voorbereidingsfase. Hierin wordt met werkgroepen naar de processen van de directie gekeken en bepaald hoe die naar Digidoc kunnen worden vertaald. Het is een participatief proces, waarbij zoveel mogelijk keuzen door de directie zelf worden gemaakt. Op sommige punten zijn BZK-breed afspraken gemaakt, bijvoorbeeld rond processen als het beantwoorden van Kamervragen; ook deze worden in de voorbereidende fase gecommuniceerd. De voorbereidende fase wordt gevolgd door een opleiding van één dag voor iedereen. Ervaring leert dat die opleiding ook echt nodig is en de opkomst is goed. De training is interactief opgezet, afwisseling van methoden en zelf oefenen staan voorop. Na afloop van de training start de echte implementatie, het gebruik van Digidoc in de werksituatie. Daarin biedt het projectteam vier tot zes weken intensieve begeleiding, hetgeen ook hard nodig is. In die periode wordt de mogelijkheid geboden om werkplekbegeleiding te krijgen; uitleg één tot anderhalf uur op de werkplek. Dit laatste wordt door de medewerkers als zeer nuttig ervaren. Na de intensieve begeleidingsperiode wordt de ondersteuning overgedragen aan de staande organisatie, onder andere de ICT-servicedesk en de nieuwe digitale DIV.

Het projectteam werkt met 5 implementatieteams die ieder een directie voor hun rekening nemen. Een team bestaat uit een organisatieadviseur tevens teamleider, een document management-adviseur, een applicatiebeheerder en een helpdeskmedewerker.

8.2.4 Leerpunten

Les 1

Het levert echt wat op.

Eind 2004 werkt de helft van de medewerkers van het kerndepartement van BZK helemaal digitaal. Zaken die daarbij als positief worden ervaren zijn de mogelijkheden tot delen van informatie die de nieuwe werkomgeving biedt, het samenwerken in dossiers en het gebruik maken van reeds eerder geschreven stukken over hetzelfde onderwerp. Tevens positief is het feit dat de stukkenstroom goed te volgen is; het is altijd voor iedereen zichtbaar waar een stuk is. Zo wordt het overbodig om met papieren mappen door het gebouw te lopen. Al met al levert het systeem efficiëntie winst op; in de pilot rond de ministerraadsadvisering tot wel 40%. De verwachting is dat de gevoelde winst zal toenemen als iedereen digitaal werkt; het naast elkaar bestaan van papieren en digitale stromen is onhandig en foutgevoelig.

Les 2

Ook is het even aan de nieuwe werkwijze wennen.

De nieuwe werkwijze vergt veel tijd en energie; de invoering gaat zeker niet zonder slag of stoot. Zo ervaart het management dat zij door de digitalisering minder flexibel hun werk kunnen doen; even een spoedstuk paraferen tijdens een overleg is bijvoorbeeld niet mogelijk. De mogelijkheid te kunnen Telewerken is door de invoering van Digidoc dan ook een vereiste voor deze groep geworden.

Les 3

De leercurve van dit soort projecten is lang.

Het project heeft de afgelopen jaren een lange leercurve doorgemaakt. Primair gestart vanuit archief- en technisch perspectief, was in de eerste jaren de kloof met de organisatie groot. Toen het procesherontwerp actief en participatief werd opgepakt, kwam steeds duidelijker de noodzaak naar voren om het project aan te pakken vanuit een organisatieveranderingsperspectief.

Les 4

Positionering van het project is belangrijk.

De archief- en de technische zaken zijn voor het slagen van het project van

groot belang, maar zijn niet interessant voor de primaire lijnorganisatie. Archiefzaken en techniek dienen 'geruisloos', aan de achterkant, te worden geregeld en moeten niet richting beleidsmedewerkers en managers (bijvoorbeeld door middel van taalgebruik) doorklinken. Daarom is het ook van belang dat het project goed gepositioneerd is; niet primair vanuit een DIV- of een ICT-afdeling. De stuurgroep vanuit de lijn is essentieel geweest voor het slagen van Digidoc.

8.3 Opheffing Arbeidsvoorziening Nederland

J. (JOHAN) KNIBBE, HET EXPERTISE CENTRUM

K. (KEES) RIJNIRSCE, HET EXPERTISE CENTRUM

8.3.1 Papier en digitaal naar het Nationaal Archief

De aanleiding voor de zorgen over het archief van Arbeidsvoorziening Nederland was dat de accountant begin 2001 de jaarrekening wilde vaststellen. Toen bleek dat er een grote kans bestond dat forse delen van zowel het papieren als van het digitale archief zouden verdwijnen. Dit mede in het licht dat de Arbeidsvoorziening per 1 januari 2002 opgeheven zou worden. De verantwoordelijken dachten de ene keer dat het papier wel vernietigd zou kunnen worden omdat de gegevens toch digitaal waren opgeslagen. De andere keer dacht men – in het kader van de opschoning van de systemen met het oog op de naderende bedrijfsbeëindiging – precies andersom; de digitale gegevens konden wel vernietigd worden want er waren immers toch papieren dossiers. Door dergelijke misverstanden waren in vrijwel alle onderdelen van het te bewaren archief van Arbeidsvoorziening al essentiële gegevens verloren gegaan. Hiermee was het probleem gedefinieerd: hoe een zo volledig mogelijk te bewaren archief samen te stellen, bestaande uit zowel papieren als digitale informatie?

Een overheidsorganisatie die wordt opgeheven heeft – conform de Archiefwet 1995 – de plicht om archiefwaardig materiaal, digitaal of anderszins, over te dragen aan het Nationaal Archief. En juist Arbeidsvoorziening was een organisatie met veel digitale informatie. Daarbij kwam als extra complicatie dat veel materiaal dat nodig is voor afhandeling van juridische en zakelijke procedures, noodzakelijk voor de liquidatie, nog een beroep zouden kunnen doen op de historische informatie.

Opslag bij het Nationaal Archief vraagt om een wijze van opslag die geïnteresseerden in staat stelt om nog na vele decennia of zelfs eeuwen de informatie in te zien. Voor digitale informatie bleek nog niet uitgewerkt te zijn hoe dat moet worden gerealiseerd. Arbeidsvoorziening komt de eer toe op dit terrein baanbrekend werk te hebben verzet. Het heeft weliswaar enkele miljoenen euro's gekost om de digitale archieven in overdraagbare staat te krijgen, maar de opgedane ervaringen vormen een bron van kennis over deze nieuwe materie van 'digitale preservering'. Zowel de ontwikkelde methode als de gebruikte technieken zullen breed toepasbaar blijken, en lenen zich voor verdere ontwikkeling.

8.3.2 Overdracht aan het Nationaal Archief

Arbeidsvoorziening Nederland realiseerde zich dat urgente actie noodzakelijk was. De ontmanteling van de organisatie was immers al gaande, met alle risico's van verder gegevensverlies van dien. Er werden twee sporen ingezet. Het eerste spoor omvatte de verzameling van alle lokale en centrale papieren archieven, en de aansluitende selectie en ordening voor aanlevering aan het Nationaal Archief. Uit de verzamelde dertien kilometer archief is uiteindelijk 350 meter aan het Nationaal Archief overgedragen. Het tweede spoor betrof de digitale informatie. Allereerst is een vergelijkbare eerste stap als bij het eerste spoor ingezet, namelijk het conserveren en centraliseren van de digitale bestanden. Hiervoor is een zogenaamd computermuseum ingericht, waar naartoe alle data en hun applicaties zijn overgebracht. Dit betrof ca. 15 Terabyte aan gegevens. Hiermee was de nog aanwezige informatie zeker gesteld, en kon de geleidelijke afbouw van de systemen en de overgang naar de rechtsopvolgers zonder verdere schade worden uitgevoerd. Parallel hieraan is een onderzoek gestart naar de noodzaak van en mogelijkheden voor selectie en conversie, nodig voor overdracht aan het Nationaal Archief. In nauwe samenwerking met het Nationaal Archief en de Archiefinspectie heeft onderzoek geleid tot enkele proefnemingen, waarna is gekozen voor een methode van selectie en conversie die uiteindelijk leidde tot de overdracht van 115 Gigabyte aan gestructureerde digitale informatie aan het Nationaal Archief. Hiermee is de eerste digitale archivering op nationale schaal tot stand gebracht.

8.3.3 Conservering van de digitale gegevens

Om de gegevens veilig te stellen heeft Arbeidsvoorziening Nederland snel drie maatregelen genomen. Ten eerste is een verbod op schoning en vernietiging uitgevaardigd om te voorkomen dat gegevens verloren zouden gaan. Ten tweede zijn alle aanwezige gegevens opgeslagen op tapes en is de kwaliteit van die back-up tapes gecontroleerd. Ten derde is opdracht gegeven tot het vervaardigen van een archiefkopie van alle gemeenschappelijke informatiesystemen en van de data binnen de kantoorautomatisering. Dit klinkt eenvoudiger dan het is. Informatiesystemen werden operationeel gebruikt in de 18 van elkaar verschillende regio's met verschillende werkprocessen en met verschillende visies op automatisering. Gevolg daarvan was een verschillend gebruik van de 25 landelijk ter beschikking gestelde informatiesystemen, terwijl ook nog eens de versies van de informatiesystemen en van de gebruikte hard- en software platforms varieerden. Naast dit grote aantal applicaties was het aantal locaties aanzienlijk, namelijk 425 (regio)kantoren. Verder ontbrak het aan ordening. Op de verkregen tapes stond simpelweg alles wat op de servers en mainframes aanwezig was op

het moment van beëindiging van het formele bestaan van de organisatie. Systematische selectie had niet plaatsgevonden. Veel informatie kwam in veelvoud voor: een mailtje van een directeur aan alle medewerkers en een cursus voor alle medewerkers werden duizenden malen opgeslagen.

Ook het maken van een back-up en het werkend houden van de restore hebben voor veel technische problemen gezorgd.

Omdat gegevens slechts met de bijbehorende applicatie- en systeemsoftware en hardware toegankelijk zijn te houden, is een zogeheten computermuseum ingericht. Hierin zijn alle systemen opgebouwd, zodat de data naar wens konden worden gepresenteerd en beschikbaar waren voor latere bewerking.

8.3.4 De selectiestrategie

De verzamelde digitale informatie bevatte een grote verscheidenheid aan formaten, inhoud en belang voor de uiteindelijke preservering. Omvangrijke en complexe databasesystemen van bedrijfsprocessen waren zij aan zij met mailtjes over verjaardagen van collegae bewaard. De vraag was nu: hoe te komen tot een adequate selectiestrategie, en welke technieken zijn hiervoor geschikt?

Allereerst is een beroep gedaan op het basis selectie document (BSD) van de Arbeidsvoorzieningorganisatie. Hierin is aangegeven welke gegevens van welke bedrijfsprocessen voor bewaring in aanmerking komen, en ook voor welke periode. Deze fundamentele bezinning leidde tot een tweedeling.

Een deel van de gegevens diende beschikbaar te blijven voor procedurele afhandeling en het afleggen van verantwoording aan het departement.

Het computermuseum was hiervoor zeer geschikt. Deze gegevens konden op een termijn van enkele jaren worden vernietigd. Een tweede deel van de gegevens was echter in het BSD gekwalificeerd als 'eeuwig te bewaren'. Dit betrof in het bijzonder formele en bestuurlijke documenten, en dan zowel de eindresultaten als de documentatie van de wording en de context ervan. Deze informatie diende uit de bron van 15 Terabyte te worden geselecteerd. Een belangrijke complicatie vormde de beperkingen van de privacywetgeving. Hoewel in de bron ongewild veel persoonlijke informatie was meegemaakt, diende zo weinig mogelijk (en liefst geen) informatie met de kwalificatie 'privacygevoelig' in de uiteindelijke selectie voor te komen.

Na vaststelling van de functionele criteria voor positieve selectie (welke informatie moet volgens het BSD bewaard blijven) en negatieve selectie (welke informatie dient om redenen van privacybescherming te worden verwijderd) is gezocht naar technieken om deze complexe selectie geauto-

matiseerd uit te voeren. In enkele praktijkproeven op kleine schaal is de technische haalbaarheid, bijvoorbeeld de toepasbaarheid op de diverse formaten en de fysieke doorlooptijd, vergeleken. Tegelijkertijd is de functionele kwaliteit van de resulterende selectie onderzocht. Uiteindelijk is gekozen voor een combinatie van externe selectie (servers, locaties, directories, formaten) en inhoudelijke selectie (geavanceerde thesaurus- en regelgestuurde full text search). Hieruit resulteerde 115 Gigabyte aan geselecteerde informatie.

Interessant is de vraag naar de relatie tussen dit digitale archief en het uiteindelijke overgedragen papieren archief. Duidelijk is dat er zowel van overlap als van wederzijdse aanvulling sprake is. Er is echter nog geen kwantitatieve analyse op dit punt uitgevoerd. Ook op kwalitatief gebied, bijvoorbeeld betreffende de versies en status van documenten, is nog geen analyse uitgevoerd.

8.3.5 Digitale preservering

De laatste te nemen horde bestond uit het converteren van de geselecteerde data tot een voor onbepaalde tijd houdbaar formaat en medium. Tevens diende de data zodanig gestructureerd te zijn, dat zij met eenvoudige middelen toegankelijk moesten kunnen worden gemaakt voor de bezoekers van het Nationaal Archief. Ook in dit stadium is op grond van onderzoek een aantal proefnemingen uitgevoerd, op basis van de uitkomsten is gekozen voor een XML-structuur waarin de eigenlijke data tezamen met de metadata konden worden opgenomen. Voor deze conversie bleken nog geen standaardtechnieken beschikbaar te zijn, die aan alle formaten en wensen tegemoet kwam. Toch is met medewerking van de huisleveranciers van ICT en tooling de conversie tot een goed einde gebracht, waarna de bestanden op harddisk en op speciaal geprepareerde CD-rom zijn overgezet. Uiteindelijk konden deze resterende gegevens in oktober 2003 compleet met vlier worden overgedragen aan het Nationaal Archief. Hiermee was de eerste nationale grootschalige digitale archiefoverdracht een feit. Enkele maanden later werden de papieren archieven aan het Nationaal Archief overgedragen.

8.3.6 Leerpunten

Les 1

Bedenk al bij het ontstaan van een digitaal document of het bewaard moet worden, en organiseer hiervoor procedures en technieken.

Les 2

Bepaal voor nieuwe informatiesystemen of er een correct functionerende archiveringsmodule in is opgenomen.

Bij Arbeidsvoorziening Nederland is de ervaring opgedaan dat digitale bewaring voor langere termijn erg lastig is als er nooit iets is gedaan aan archivering van digitale bestanden. Ook hier is de parallel met de papieren wereld helder. Een administratie gestapeld in schoenendozen vergt veel werk voor overdracht aan het Nationaal Archief. Echter, een archief dat goed is bijgehouden en opgezet door een vakbekwame archivaris kan zo overgedragen worden. Dit houdt in dat al bij de ontwikkeling van informatiesystemen nagedacht moet worden over het maken van een duurzame opslagmogelijkheid. Bekeken moet dan worden welke data ter zijner tijd duurzaam opgeslagen dienen te worden en in welk formaat dat moet om een duurzame leesbaarheid te verkrijgen. Om te bepalen wat er wel en niet duurzaam bewaard moet worden zal de organisatie een handleiding moeten opstellen: voor grote overheidsorganisaties een zogenaamd 'basis selectie document (BSD)'. Ook kleine organisaties hebben wettelijke verplichtingen om informatie te bewaren en zullen dus een op de bedrijfs situatie toegesneden bewaarhandleiding moeten hebben. Veel nieuw ontwikkelde informatiesystemen vervangen bestaande systemen. Ook bij de beantwoording van de vraag welke informatie uit het oude systeem overgenomen moet worden, moeten de aspecten van duurzame opslag mede in ogenschouw genomen worden. Managers, die deel uitmaken van een stuurgroep voor ontwikkeling van een nieuw informatiesysteem, hebben hier de mogelijkheid om hun organisatie voor grote kostenposten in de toekomst te behoeden.

Les 3

Organiseer de digitale archivering analoog aan de papieren. Gooi vooral weg wat weg moet.

Het is wenselijk om te komen tot een "digitale archiveringsbackbone" in een organisatie. Essentie daarvan is dat vanuit alle informatiesystemen voortdurend een opslag plaatsvindt naar een "dynamisch" digitaal archief: een archief dat nog opslagmedia en -formaten gebruikt die passen bij de gebruikte software. Vanuit dit archief moet bijvoorbeeld jaarlijks een archiveringsslag, bestaande uit opschoning en vastlegging plaatsvinden, waarna voor de opslag wel duurzame media en formaten gebruikt worden. In feite zijn hier opvallende parallellen met de werkwijze voor het conventionele papieren archiveren aan te wijzen. Het is verhelderend deze analogie bij de opzet van het digitale preserveren als referentie te gebruiken.

Omdat het maken van back-ups, bewaarkopieën en archiefkopieën in feite steeds een verder indikking van informatie inhoudt, is het raadzaam om het bewaarproces in samenhang te bezien. Het is wel erg handig om de digitale archiefbestanden te componeren uit bewaarback-ups, en de bewaarback-ups uit de productieback-ups. Bedacht moet wel worden dat digitale preservatie niet alleen een technisch probleem is: als het niet goed georganiseerd wordt dan wordt het ook niets.

In feite zullen de werelden van de ICT en van de DIV steeds verder met elkaar moeten integreren. Dat betekent dat ICT invulling zal moeten geven aan functionele specificaties voortkomend uit de DIV-professie, maar dat anderzijds ook de laatste zich intensief op de hoogte zal moeten stellen van mogelijkheden, eigenaardigheden en beperkingen van de ICT-producten. Op dit terrein is aan beide kanten nog een lange weg te gaan, maar ook veel te winnen voor de organisatie als geheel.

Dat ook voor het maken van de bewaarkopieën en de echte archiefkopieën een procedurebeschrijving gemaakt moet worden behoeft geen toelichting. Daarbij kunnen de volgende do's en don'ts worden gebruikt.

Les 4

Maak gebruik van de volgende lijst met do's en don'ts

Do's:

- zorg voor een degelijk en goed beschreven systeem van het maken van back-ups;
- maak bewaarback-ups, waarmee aan de eisen van onder meer Belastingdienst en Kamer van Koophandel is voldaan;
- kies voor een methodiek voor het maken van digitale archiefkopieën;
- toets met regelmaat de kwaliteit van de gemaakte back-ups door het (steekproefgewijs) uitvoeren en testen van restores;
- wees alert bij vervanging van hard- en software die gebruikt wordt voor het maken van back-ups; zorg zonnodig voor conversie van historische bestanden;
- zorg voor geordende en adequate opslag en tijdige verwijdering van bewaarde data;
- bewaar met de data ook de bijbehorende applicatie- en systeemprogrammatuur; zorg ook voor compatibiliteit ten aanzien van hardwareplatform.

Don'ts:

- maak geen gebruik van hardwarematige compressie; hiermee wordt restore na systeemwisseling of –upgrade vaak onmogelijk;
- kies voor de opslag geen weinig voorkomende (proprietary) formaten;
- gebruik geen kwalitatief mindere (goedkope) tapes, CD's of DVD's;
- ga er niet van uit dat de automatiseerders het allemaal wel goed geregeld hebben.

Les 5

Kies, indien er geen voorgeschreven bewaarformaat bestaat, voor een zeer veel gebruikt formaat.

De laatste stap in het bewaarproces is het maken van een echte bewaarkopie: de digitale archiefkopie. Doel van digitale preserving is immers het openhouden van de mogelijkheid om digitale informatie te lezen, te bewerken, te tonen en te benutten ondanks de voortdurende veranderende technologie. De twee voorwaarden hiervoor zijn enerzijds een medium dat als duurzaam kan worden beschouwd, en anderzijds een opslagformaat dat zo onafhankelijk mogelijk is van software. De door de staatssecretaris in februari 2002 uitgegeven regeling voor archiefbescheiden specificeert de toegestane opslagformaten. In feite wordt voor de toekomst alleen het XML-formaat als geschikt beoordeeld, en voor geschreven documenten het PDF-formaat. Deze zijn ook door Arbeidsvoorziening Nederland toegepast.

Voor databases bevat de regeling een voorschrift dat ons niet realistisch voorkomt. Naar onze mening is de situatie echter op dit terrein nog niet uitgekristalliseerd, en moet deze problematiek met een veel inhoudelijker blik worden gezien. Er is dus nog geen definitieve standaard voor databases en overige complexe structuren (bijvoorbeeld ook e-mails en websites), en ook de XML-schema's dienen verder te worden genormeerd.

Ons pragmatisch advies is op dit moment vooral: kies een courant en zo software onafhankelijk mogelijk formaat. Voor de veel voorkomende formaten zullen vermoedelijk in de toekomst viewers en converters beschikbaar komen en blijven, waarmee de informatie naar de dan bestaande (infra)structuren overgebracht kan worden.

8.4 Digitalisering personeelsdossiers bij het Ministerie van Justitie

H. (HUGO) BUTTER, PROJECTLEIDER P-DIREKT, MINISTERIE VAN BZK

A. (AUKE) BLOEMBERGEN, HET EXPERTISE CENTRUM

8.4.1 De pilot 'Digitalisering p-dossiers'

In de periode juli 2003 tot maart 2004 is bij het Ministerie van Justitie een pilot 'Digitalisering personeelsdossiers (p-dossiers)' gehouden. De pilot is bij Justitie een onderdeel van het project voor de transitie naar het Shared Service Center voor Human Resource Management (SSC HRM). Het concept van het SSC HRM, nu P-Direkt genoemd, is gebaseerd op het uitvoeren van administratieve taken door de medewerker zelf (zelfbediening) en ondersteuning daarbij door een rijksbrede organisatie (het SSC HRM) met een centraal informatiesysteem. De personeelsdossiers vormen de basis voor de personele informatie en dienen zowel voor medewerkers en P&O-adviseurs in de ministeries als voor beheerders en ondersteuners in het SSC beschikbaar te zijn. Daarom is gekozen voor digitalisering en centrale opslag van de dossiers. Omdat het inrichten en beheren van een gedigitaliseerd personeelsdossier onbekend terrein was, is besloten hiervoor een pilot op te zetten.

Het doel van de pilot was het verkrijgen van inzicht in de verschillende aspecten van digitalisering, de haalbaarheid en moest praktijkgegevens opleveren over de aanpak en de kosten. Als proefterrein werd gekozen voor onderdelen van het Ministerie van Justitie, te weten de Directie P&O van het kerndepartement (DP&O) en de directiedienst van het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Van het eindresultaat van de pilot zal zowel in het rijksbrede programma voor de inrichting van het SSC HRM als in het transitieproject van Justitie gebruik worden gemaakt.

Te behalen resultaten

Het was de bedoeling dat de pilot een aantal tastbare resultaten zou opleveren, te weten:

- 1 een opslagsysteem (RMA) met invoerfaciliteiten (scanners) voor de gedigitaliseerde dossiers;
- 2 de inrichting van dit systeem met onder andere een rubriekenstructuur en overige metagegevens voor de documenten en een autorisatiestructuur;
- 3 een verzameling van ca. 1800 gedigitaliseerde personeelsdossiers van het kerndepartement plus 200 van DJI;

- 4 mogelijkheden voor raadpleging door de medewerkers en hun managers, de P&O-administrateurs en de HRM-adviseurs;
- 5 een procedure voor het beheer van de digitale dossiers (bij de tijd houden, bewaren en vernietigen).

Daarnaast moest de pilot inzicht opleveren ten aanzien van:

- de kwaliteit (volledigheid en correctheid) van de papieren dossiers;
- de problemen met het verzamelen, schonen, rubriceren en scannen van de papieren dossiers;
- de daarvoor benodigde tijd per dossier;
- de werking van de gekozen inrichting van het systeem voor wat betreft ordenen, raadplegen en beheer van de documenten.

Uitgangspunten, randvoorwaarden en risico's

Bij de opzet van de pilot werd een aantal uitgangspunten geformuleerd. De papieren dossiers bleven als 'slapend archief' bestaan. Er was dus geen sprake van digitale vervanging, hierdoor werden er minder hoge eisen gesteld aan het digitaliseringsproces. Daarnaast werden de dossiers van het kerndepartement voorafgaand aan de digitalisering niet geschoond. In plaats daarvan was een kwaliteitsslag op de digitale dossiers voorzien. Dit gold niet voor DJI, hier was er juist sprake van opschoning van de papieren dossiers.

Er werd voor alle p-dossiers van het ministerie een standaard structuur van rubrieken en subrubrieken ontwikkeld. Tevens werd er bij de P&O-afdelingen een 'loket' ingericht dat belast werd met het beheer en het aanvullen van de digitale door het scanteam ingescande (bulk- of rectroscan) dossiers. Ook werden er per subrubriek vernietigingstermijnen gedefinieerd in overleg met de betrokken DIV-afdelingen om documenten op een geautomatiseerde wijze te kunnen vernietigen.

Naast de uitgangspunten was ook een aantal randvoorwaarden gesteld, te weten:

- de geplande doorlooptijd en het kostenbudget voor de pilot;
- het vigerende beleid van het Ministerie van Justitie ten aanzien van informatiebeleid en privacy;
- de bestaande contractafspraken van Justitie met de leverancier van Hummingbird-software;

- gebruik van de bestaande ICT-infrastructuren en samenwerking met de beheerorganisaties van het kerndepartement en DJI.

De risico's die van tevoren waren geïdentificeerd, waren gebaseerd op de wetenschap dat digitalisering van personeelsdossiers vooral een organisatorische verandering inhoudt, met grote gevolgen voor de medewerkers van de P&O-afdelingen. In het bijzonder waren de risico's:

- Vereiste instemming van de medezeggenschap (hoewel het concept van het SSC HRM niet de inhoud van de arbeidsvoorwaarden maar de uitvoering van de regelingen betreft).
- Verstoring van de bestaande p-processen, doordat tijdens de uitvoering van de controle en digitalisering het dossier enige tijd (dagen) buiten bereik van de processen is.
- Zorgvuldigheid en geheimhouding in verband met de vereiste privacy.
- De betekenis van de Archiefwet 1995 in verband met de vernietigingstermijn van documenten en gegevens.
- Mogelijk slechte kwaliteit of onvindbaarheid van (delen van) dossiers.
- Onderhoud van de digitale en papieren dossiers inclusief de noodzakelijke synchronisatie van beide.

De betrokken partijen

Er was voor de pilot een projectorganisatie in het leven geroepen met een projectleider, een scanteam, een stuurgroep, organisatiedeskundigen en ICT-deskundigen. De P&O-afdelingen waren verantwoordelijk voor het verzamelen, schonen (alleen DJI) en aanleveren van de dossiers. Het scanteam zorgde voor het rubriceren, scannen en invoeren in de RMA. De medewerkers van deze afdelingen waren ook betrokken bij onder andere het functioneel ontwerp van het systeem, het ontwerp van de rubriekenstructuur en de processen voor het aanleveren van de dossiers aan het scanteam. Op ad-hoc basis is gebruik gemaakt van de expertise van DIV-deskundigen van beide organisatieonderdelen. De centrale hard- en software zijn in beheer genomen door de gemeenschappelijke beheerorganisatie van Justitie (GBO) en de lokale hard- en software door de lokale beheerorganisaties van het kerndepartement en DJI.

Overige belanghebbenden waren het rijksbrede programma voor de inrichting van het SSC HRM, dat regelmatig werd geïnformeerd over de resultaten van de pilot, en het transitieproject van Justitie, dat was vertegenwoordigd in de stuurgroep.

8.4.2 Het afgelegde traject

De pilot is volgens plan uitgevoerd, met dien verstande dat hij langer heeft geduurd dan gepland. Voor de inhoudelijke en organisatorische aspecten, zoals het behandelen van de dossiers en het doorvoeren van de veranderingen in de processen, was al rekening gehouden met een langdurig traject. De problemen op het gebied van de ICT bleken echter onverwacht groot.

Het digitaliseringproces

Het verzamelen, technisch en inhoudelijk op orde brengen van de dossiers (het 'schonen') bleek niet altijd even eenvoudig. Zoals al was voorzien bleken niet alle dossiers aanwezig op de plaats waar men zij zou verwachten, hetgeen een gevolg kan zijn van het bij Justitie gehanteerde principe van integraal management. Daardoor kan het gebeuren dat een dossier of een deel daarvan tijdelijk bij de manager is en niet bij de P&O-administratie. Daarnaast was de kwaliteit van de papieren dossiers niet van dien aard dat zij zonder moeite gerubriceerd konden worden. Het vooraf schonen, zoals is gebeurd door DJI, lijkt dan ook de voorkeur te hebben boven het schonen van de gedigitaliseerde dossiers achteraf (de werkwijze van het departement). De problemen met de dossiers en de uitloop van het digitaliseringsproces hebben geen grote verstoring van de bestaande P-processen opgeleverd, omdat het p-dossier in deze processen relatief weinig wordt gebruikt.

De voorbereiding van de aanvoer en verwerking van dossiers kostte ongeveer evenveel tijd (3 maanden) als de operatie zelf. Pas na weken werd de uiteindelijke efficiëntie bereikt. Dit gold niet alleen voor de aanleverende organisatie, maar ook voor het scanteam. De medewerkers moesten wennen aan de rubriekenstructuur en aan de procesgang van rubriceren, scannen en invoeren, inclusief de uit te voeren controles. De pilot heeft uiteindelijk het gewenste inzicht geleverd in de kwaliteit van de dossiers, het digitaliseringstraject en de benodigde tijd per dossier.

Het gebruikte systeem

Hummingbird bleek te voldoen als Records Management-Applicatie. Uiteindelijk zijn alle dossiers in het systeem ingevoerd. Echter, het inrichten van de RMA voor het p-dossier bleek niet eenvoudig. Voor het opzetten van een goede autorisatiestructuur is bijvoorbeeld zeer veel kennis van het pakket nodig.

Er bestaat software waarmee de scanners aan de RMA kunnen worden gekoppeld. Hiervoor is echter zeer specialistische kennis vereist, die niet

iedere algemene systeemintegrator beschikbaar heeft. Het inschakelen van een specialistische leverancier bleek uiteindelijk noodzakelijk. Het overdragen van de specifieke combinatie van hardware en software aan de beheerorganisatie van het kerndepartement vereiste veel voorbereiding en heeft te lang geduurd.

De rubriekenstructuur

De metagegevens en de rubriekenstructuur zijn in overleg met een team van kerngebruikers ontwikkeld. De koppeling van subrubrieken aan vernietigingstermijnen (ten behoeve van automatische vernietiging van documenten) is in goede samenwerking met de DIV-afdeling van DJI opgezet. Deze was gebaseerd op het basis selectie document (BSD) van het ministerie. Al tijdens het rubriceren en het eerste gebruik bleek dat de gekozen structuur op een aantal punten niet ideaal was en deze is dan ook aangepast. Omdat het project direct na de bulkscan is beëindigd, is weinig ervaring opgedaan met het uitgebreid beheer en gebruik van de dossiers. Daarom kan er weinig gezegd worden over de werkbaarheid van de gekozen metagegevens en rubriekenstructuur.

Beperkte inzage

Tijdens de pilot is besloten de dossiers niet ter inzage te geven aan alle betrokken medewerkers. De redenen waren de hoge kosten van de licenties en het ingewikkelde beheer van de autorisaties. De gebruikersgroep werd dus beperkt tot managers, P&O-administrateurs en HRM-adviseurs. Het loket voldeed als plaats voor het onderhouden van de dossiers. Mede omdat werd gekozen voor het laten voortbestaan van de papieren dossiers als ‘slapend archief’, hoefden eventuele problemen met wetgeving (onder andere rechtmatigheid en substitutie) niet in de pilot te worden opgelost en kon ook de invloed van belanghebbenden zoals de medezeggenschap worden beperkt.

Beveiliging

Er is voor de pilot geen expliciet beveiligingsplan opgesteld. Als basis voor de toegepaste beveiligingsmaatregelen gold de AK-analyse voor p-systemen van Justitie. Belangrijke aandachtspunten in het project waren de screening van medewerkers, de autorisatiestructuur en de procedure voor het verlenen van autorisaties. Hummingbird is DoD-gecertificeerd en de database werd door versleuteling van de gegevens beveiligd.

8.4.3 Wat zijn de behaalde resultaten?

De pilot heeft aan de verwachtingen voldaan, op twee uitzonderingen na:

- 1 Het project is uitgelopen in de tijd, doordat het inrichten van het systeem en het overdragen aan de beheerorganisatie te lang hebben geduurd. Het gevolg was dat binnen de pilot te weinig ervaring met het gebruik van het systeem (het raadplegen en beheren van dossiers) kon worden opgedaan.
- 2 Het systeem is niet ter beschikking gesteld aan de medewerkers vanwege de hoge licentiekosten en het ingewikkelde beheer van de autorisaties.

Ook de dossiers bleken achteraf geschoond te moeten worden. De pilot heeft op het punt van uitgebreid gebruik door met name de medewerkers dan ook niet de gewenste kennis en ervaring opgeleverd.

Positief

De pilot heeft het positieve beeld gegeven dat het digitaliseren van p-dossiers mogelijk blijkt en heeft tevens het gewenste inzicht geleverd in de wijze waarop dit zo efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd. In het bijzonder is het mogelijk een ordeningsstructuur te ontwerpen die voor de betrokkenen professionals (P&O-functionarissen en DIV-ers) goed werkbaar is en die de basis kan bieden voor het effectief en efficiënt beheren van de dossiers.

De kwaliteit van de aangeleverde papieren dossiers was niet hoog. De verwachting is dan ook dat door digitalisering de kwaliteit van p-dossiers zal toenemen.

Knelpunten

De belangrijkste knelpunten waren:

- het tijdig aanleveren van volledige papieren dossiers van voldoende kwaliteit;
- het inrichten van het Hummingbird-systeem;
- het aansluiten van de scanners op het systeem;
- het formeel overdragen van de configuratie van scanner en software aan een reguliere beheerorganisatie (van het kerndepartement).

8.4.4 Leerpunten

Uit het voorgaande zijn de volgende lessen te trekken.

Les 1

Het voorbereiden van de digitalisering is een taai klus

De voorbereiding van de aanvoer en verwerking van dossiers kostte ongeveer evenveel tijd als het gehele project zelf. Dat gold niet alleen voor de aanleverende organisatie maar ook voor het scanteam. Uit de pilot blijkt dat medewerkers tijd nodig hebben om te wennen aan de nieuwe manier van werken, in dit geval aan de rubriekenstructuur en aan de procesgang.

Les 2

Schoon de papieren dossiers op voordat tot digitalisering wordt overgegaan.

Bij een beperkte kwaliteit van papieren dossiers dient men vooraf te overwegen in hoeveel detail en met hoeveel perfectie men wil digitaliseren. Het resultaat zal immers hoe dan ook beperkt zijn.

Les 3

Het inrichten van een RMA in combinatie met scanners is een specialistisch werk.

Met name betreft het hier de software waarmee scanners aan de RMA gekoppeld worden. Dit vereist specialistische kennis die niet iedere systeemintegrator beschikbaar heeft.

Les 3

Extra eisen voor de beheersorganisatie

Het overdragen van lokale scanopstellingen aan een beheerorganisatie die haar diensten heeft beperkt tot de standaard kantoorautomatisering-omgeving mag niet worden onderschat.

De conclusie is dat slechts weinig organisaties ervaring hebben met het digitaliseren van documenten en het beheer daarvan in een RMA. Dit geldt voor gebruikersorganisaties, maar ook voor ICT dienstverleners.

De aanpak

9.1 Veranderen

9.1.1 Veranderproces

Het verbeteren van de informatiehuishouding en de daaraan gekoppelde werkprocessen is een veranderproces van lange adem, zoals duidelijk uit de praktijkvoorbeelden (zie hoofdstuk 8) naar voren komt. Het verbeteren op zichzelf kan wellicht als een concreet project gezien worden, maar dat volstaat natuurlijk niet als daarna niet de voorwaarde is geschapen om het niet weer uit de hand te laten lopen. Een procesbenadering is hier meer op zijn plaats, omdat het een grondig, langdurig en taaiveranderingsproces behelst. Belangrijke criteria voor de keuze voor de procesbenadering zijn de volgende:

- De waarden en normen (risico-inschattingen) van de betrokken partijen verschillen. In dit gegeven zit een groot deel van de oorzaak! Procesverantwoordelijke managers zijn vooral gericht op het hier en nu en het klaren van een klus. Dat is een andere insteek dan die van archiefbeheerders die vooral het bewaren en toegankelijk houden als verantwoordelijkheid hebben. De systeembeheerder, belast met het storage-management denkt vaak alleen aan de back-up en heeft bijvoorbeeld onvoldoende besef van de noodzakelijke bewaartermijnen of een historische vastlegging op peildatum. Geen wonder dat zij, vanuit die verschillende verantwoordelijkheden, dezelfde situatie verschillend inschatten ten aanzien van de risico's en daarmee dus de belangen.
- Bij de probleemoplossing zijn meerdere partijen betrokken, allen met eigen doelen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waaraan zij de verschillende belangen ontleen. Elke belanghebbende heeft nu eenmaal zijn eigen taak, zijn eigen taal, zijn eigen werkzaamheden, zijn eigen referentiekader van belang en urgentie. Zolang die verschillen niet helder onderkend worden en niet permanent bespreekbaar zijn gemaakt, is elk project gedoemd te mislukken. Er is immers niet één, gedeeld, projectdoel!

- De problemen en de oplossingen zijn dynamisch (turbulente informatietechnologiesector). Als het gaat om veranderingen van lange adem, is het logisch dat de nog steeds snel ontwikkelende ICT-branche al weer nieuwe hypes, oplossingen en diensten in de aanbieding heeft. Oplossingen van vier jaar geleden kunnen in het heden al weer verouderd zijn. Daarom is het niet verstandig alles aan het begin muurvast te zetten.
- Draagvlak is essentieel voor de oplossing (onderkenning van het probleem). Naarmate een veranderproces in volgende fasen terechtkomt, komen andere partijen in beeld. Draagvlak is niet iets dat met een standaard menuaanpak is te verkrijgen.

Draagvlak ontstaat door alert en actief in te springen op de vragen en aandachtspunten die zich op enig moment voordoen, en dan toegevoegde waarde weten te leveren. Het kost tijd en creativiteit om naar de beste aanknopingspunten te zoeken. Er moet dan ook voldoende aandacht zijn voor het procesontwerp, de analyse van de betrokken partijen, belangen, machtsmiddelen en opvattingen. Door zo te werken kan de procesbenadering bij verandertrajecten de weerstand doen verminderen.

9.1.2 Verandermanager

De acceptatie van het proces en de regels kost tijd en mogelijke weerstanden zullen moeten worden overwonnen. De aangestelde verandermanager zal de handen vrij moeten hebben. Het is niet een klusje dat naast het reguliere werk gedaan kan worden. Het bouwen aan vernieuwingen in de organisatie vereist heel andere eigenschappen en vaardigheden dan het uitvoeren van regulier werk. De verandermanager dient voldoende aanzien en draagvlak te hebben binnen de organisatie. Een zorgvuldige keuze van de juiste persoon op deze plek is dan ook een succesfactor van formaat.

De verandermanager ontwerpt het proces, organiseert, bewaakt de spelregels, stimuleert de partijen om zich aan de afspraken houden, regisseert het proces en zorgt dat er goed wordt gecommuniceerd. Voorwaarde voor het welslagen is dat partijen overtuigd moeten zijn van de noodzaak (sense of urgency). Daarmee hebben wij een knelpunt te pakken. Niet iedere verantwoordelijke manager ziet bijvoorbeeld het nut en de noodzaak in van een adequaat archiefbeheer als regulier bedrijfsvoeringsaspect.

9.1.3 Business case

Elk veranderproces begint met een business case waarin de verwachte meerwaarde zichtbaar en tastbaar wordt. In dit document wordt het volgende aan de orde gesteld:

- achtergrond en probleemanalyse;
- te realiseren doelstellingen;
- te realiseren voordelen voor de organisatie;
- raming van kosten en opbrengsten, zowel kwalitatief als kwantitatief;
- projectvoorstel, inclusief planning van tijd en budget;
- rechtvaardiging: kosten-baten-analyse.

De kern van de business case is dat in de ogen van beslissers met macht het nadeel van de bestaande situatie in de organisatie groter wordt dan de kosten van een verbetertraject in termen van managementaandacht, geld, capaciteit en tijd (voorbereiding, besluitvorming, etc.).

Er is geen standaard procédé voor het komen tot zo'n traject. Bewust is het woord 'traject' gebruikt in plaats van project. 'Project' vooronderstelt dat doel, middelen, doorlooptijd, capaciteit, tussenproducten, etc. allemaal bekend en gedragen zijn. Hierbij is men heel inhoudelijk aan de slag. Dat is in veel gevallen helaas nog niet mogelijk. Het proces om te komen tot een juiste context voor een project, is dan nog niet afgerond.

Eerst zal de organisatie namelijk moeten bepalen:

- Wat men wil bereiken in termen van verbetering? ("wat moet af zijn als het traject af is"): het inhoudelijke ambitieniveau.
- Strookt het ambitieniveau met de "range of power" van degene die de middelen ter beschikking stelt, met andere woorden wordt er niet getracht verandering op een ruimer terrein te bereiken dan de beslissings- en beïnvloedingsmacht van degene die zich aan het veranderingsproces heeft gecommitteerd, feitelijk strekt?
- Hoeveel doorlooptijd wil de organisatie ter beschikking stellen?
- Hoeveel capaciteit en geld heeft men er voor over?
- De organisatie moet een prioritering in de te behalen doelstellingen aanbrengen en niet alles tegelijk willen oplossen.
- Aan welke andere lopende trajecten wordt het traject bewust gekoppeld en met welke wordt het bewust ontkoppeld, etc.?

De ervaring leert dat dikwijls te snel wordt gedacht dat deze zaken geregeld zijn, terwijl dat vaak niet het geval is. Men denkt dan over te gaan tot het projectstadium, terwijl lang niet alle betrokkenen, en wie dat zijn bepalen zij vaak zelf, zich ook werkelijk gecommitteerd hebben. Met andere woorden, er dient eerst een heel proces van bewustwording, bereiken van consensus over ambitieniveau en benodigde middelen, veranderkundige

voorbereiding enz., gevolgd te zijn. Pas als er geen of weinig effectieve weerstand of onzekerheid meer is, dan heeft het zin over te gaan op de projectaanpak.

9.2 Gestructureerde aanpak

Het Expertise Centrum heeft hieruit voortvloeiend een praktische benadering van de vervolgstappen voor ogen (de vier V's):

1 Verbeteren

DIV-afdelingen (documentaire informatievoorziening) en werkprocessen van de overheidsorganisaties moeten dichter bij elkaar worden gebracht en waar mogelijk geïntegreerd worden. Achterstanden die nu bestaan in het verwerken van papieren archief worden in versneld tempo weggewerkt. Aan de opleidingen voor DIV-personeel wordt extra aandacht besteed. En er wordt voor gezorgd dat de organisatie gebruik kan gaan maken van een moderne records management-applicatie (RMA), dat onontbeerlijk is voor het archiefbeheer in een digitale context en moet passen binnen een enterprise-suite. Pas dan is het fundament voor verdere innovatie gelegd.

2 Verbreden

Bij het digitaliseren van werkprocessen gaat het om een goede invulling van de basis: de records management-functie. Een RMA, eventueel later gecombineerd met een document management-systeem (DMS) en een workflow management-systeem (WFM), is hierbij een onmisbaar hulpmiddel. De RMA kan in eerste aanleg vooral worden gevoed met tekstdocumenten en e-mails. Dit is echter slechts een deel van het totaal aan procesgebonden informatie dat als archiefwaardig te beschouwen is. Er zijn talloze systemen in gebruik die informatie verschaffen die onder een archiefregime gebracht moeten worden. Denk bij voorbeeld aan websites, aan geografische informatie-systemen en aan CAD-CAM. Vaak is bij het ontwerp van dergelijke systemen het belang dat door records management wordt gediend niet (voldoende) meegenomen. Het is een uitdaging voor de DIV-afdelingen om hun activiteiten in dit opzicht te verbreden.

3 Vernieuwen

De waarde van records management komt pas goed tot haar recht indien records management volledig wordt geïntegreerd in de werkprocessen. Deze processen moeten opnieuw worden ontworpen, beschreven en gedigitaliseerd. Een deel van de meer uitvoerende werkzaamheden die de DIV thans uitvoert op bij voorbeeld het gebied van registreren en opslaan, zal in de nabije toekomst ofwel geautomatiseerd plaatsvinden ofwel worden verricht

door de uitvoerende medewerkers in het primaire proces. De rol van de DIV-er zal veel meer komen te liggen op het terrein van het adviseren bij het ontwerp van de informatiehuishouding, het opleiden en coachen van medewerkers en het eventueel uitvoeren van controletaken.

4 Versterken bedrijfsvoering

Veranderen moet het versterken van de bedrijfsvoering door middel van het proces van verbreden en vernieuwen als doel hebben. In de uiteindelijke situatie zal het RMA het beheer voor zijn rekening nemen van gegevens in welke verschijningsvorm dan ook. Dit zijn in feite alle gegevens binnen een organisatie die een rol spelen in de werkprocessen (procesgebonden informatie), onafhankelijk van het medium waarop die gegevens zijn opgeslagen. De gegevens en hun structuur vormen samen records, op te slaan in een RMA, waardoor maximale uitnutting mogelijk wordt, zodat naadloze overgangen van informatie van bijvoorbeeld een document management-systeem via een workflow management-systeem naar een webapplicatie of content management-systeem mogelijk wordt. De kunst is het putten uit eenduidige gegevensverzamelingen en het vermijden van meerdere databases met nagenoeg gelijksoortige informatie en dubbelingen. De enige echte originelen vindt men in de records management-database.

Tot slot

Er is de laatste tijd veel kritiek op het presteren van de overheid. De omgeving van de overheid verwacht snelheid, inzichtelijkheid, diensten op maat en weinig bureaucratie. Om hier aan te voldoen zal de overheid de informatieuitwisseling met de omgeving moeten gaan verbeteren. Een belangrijke voorwaarde voor toegesneden communicatie met de omgeving is het op orde hebben van de werkprocessen en daaraan gekoppelde informatiehuishouding. Naast de onvrede over het presteren van de overheid is er ook sprake van opgelopen achterstanden bij de duurzame archivering van werkprocesgebonden informatie, waardoor het risico gelopen wordt dat de overheid zich niet meer kan verantwoorden of dat er nationaal geheugenverlies op gaat treden juist in een periode dat er sprake is van een overvloed aan informatieaanbod. Daarenboven is er nog een aantal duidelijke trends te onderkennen dat het proces van het verder digitaliseren van de werkprocessen en informatiehuishouding versterken, bijvoorbeeld de digitale gegevensuitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven wordt de laatste tijd sterk bevorderd zelf in het geval van de Belastingdienst verplicht gesteld, een Nederlandse taxonomie is in voorbereiding die de basis moet gaan dienen voor elektronische gegevensuitwisseling en per 1 januari 2004 is wetgeving van kracht geworden die elektronisch facturering tussen overheid en bedrijfsleven mogelijk maakt.

Deze papernote heeft als doel handvatten te bieden aan overheidsmanagers zonder ICT-achtergrond die op één of andere manier te maken krijgen met het verder digitaliseren van de werkprocessen en informatiehuishouding.

Organisaties hebben bij de inrichting van hun informatiehuishouding niet alleen te maken met de uitvoering van werkprocessen, maar ook met allerlei wetten en regels. Overheidsinstellingen hebben onder meer te maken met de Archiefwet 1995, Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB), Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), voorschriften voor informatiebeveiliging, comptabiliteit en de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Elk van deze wetten stelt direct of indirect zijn eigen eisen en regels aan het informatiebeheer. Maar er zijn ook normen en standaarden die in deze houvast

bieden omdat zij te gebruiken zijn om het informatiebeheer te organiseren en tegelijk aan de wettelijke eisen te voldoen. Tegelijkertijd worden allerlei wettelijke en praktische belemmeringen voor het digitaal werken in een snel tempo opgeheven. Zo heeft bijvoorbeeld sinds kort de elektronische handtekening rechtskracht en biedt de Wet Bestuurlijke berichten-verkeer de mogelijkheid aan burgers en overheden om digitaal rechtshandelingen uit te voeren.

Om de prestaties van een organisatie te optimaliseren dient er een nauwe relatie te zijn tussen de werkprocessen en de (digitale) informatiehuishouding. Bij de aanvang van een werkproces zou gelijk een digitaal dossier geopend moeten worden waarin, door middel van context- en metagegevens als ook de informatieproducten (bescheiden), de informatie van alle stappen in het werkproces worden opgeslagen. Een dergelijk dossier dient op zo'n manier gevuld te worden dat bij beëindiging van het werkproces het dossier in principe zonder verdere inmenging kan worden overgedragen aan duurzamere digitale archieven. Een model dat goed aansluit bij deze manier van denken is het Records Continuum Model van de Records Continuum Research Group van Monash University in Australië. Het is aan te bevelen om de werkprocessen voorafgaand aan het digitaliseren van de informatiehuishouding eerst te analyseren, te modelleren en vervolgens te stroomlijnen. Een geheel digitaal ondersteund werkproces kan anders en veelal efficiënter ingericht te worden dan een werkproces dat met papieren gegevensstromen werkt. Met name kunnen processtappen in de digitale situatie veelal parallel verlopen, kunnen de overdrachtsmomenten teruggedrongen worden en is er veel tijdswinst te behalen uit het makkelijk vinden en beschikbaar hebben van de juiste informatie. Het integreren van het archief in de werkprocessen zal consequenties hebben voor de invulling van de documentaire informatievoorzieningsfunctie. Immers, het is nu de medewerkers zelf die typische DIV-handelingen tijdens de uitvoering van zijn werkproces zal moeten verrichten. Dit betekent in de praktijk dat de DIV-functie als het ware naar de voorkant van het werkproces is verschoven. De DIV-functionarissen zullen in deze situatie een veel adviserende, opleidende en coachende rol moeten gaan spelen dicht tegen de werkprocessen aan.

Bij het inrichten van de informatiehuishouding is het van belang om te kijken hoe de essentiële werkprocessen in een zekere architectuur vormgegeven kunnen worden. Informatie is er in zeer uiteenlopende verschijningsvormen en formaten, bijvoorbeeld e-mail, gescande stukken, beeld en geluid, webcontent en komt en gaat via meerdere kanalen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen drie lagen:

- 1 Bedrijfsarchitectuur
- 2 Informatiearchitectuur
- 3 Technische architectuur

Deze lagen dienen onderling op elkaar aan te sluiten. Naast de samenhang tussen de verschillende onderdelen dient ook bij het inrichten van de informatiehuishouding met de cultuur van een organisatie rekening gehouden te worden. Het implementeren van informatievoorzieningsystemen is niet het simpel uitrollen van een systeem. Veeleer moet het implementeren gezien worden als een organisatieveranderingstraject in brede zin.

Het kiezen van passende hard- en software is een belangrijke stap in het digitaliseren van de informatiehuishouding. Alvorens een keuze te kunnen maken dient men de eisen te formuleren waaraan de hard- en software moet gaan voldoen. Pas daarna kan men overgaan tot het verkennen van de markt met de vraag: wat is er beschikbaar? De laatste jaren is het hard gegaan met de ontwikkeling van ICT-oplossingen. Het lijkt er op dat er nu het best gekozen kan worden voor een totaaloplossing voor de informatiehuishouding van een onderneming binnen de context van het 'Enterprise Content Management'. Bij de keuze van de juiste tools zal er altijd een zekere mate van spanning zijn tussen generieke en specifieke oplossingen, de mate van toekomstgerichtheid en daarbij de keuze van de favoriete leverancier. Een Europese aanbesteding zal in de regel nodig zijn.

In veel organisaties zijn controllers actief die verantwoordelijk zijn voor de interne en externe informatiehuishouding, de interne processen en de beheersing binnen een overheidsorganisatie. De problematiek van de digitale duurzaamheid is in dit kader van groot belang. Immers, problemen op dit terrein kunnen op termijn verstrekende financiële en juridische gevolgen hebben of zelfs de continuïteit van de organisatie in gevaar brengen. Dit betekent dat bestuurders, managers of controllers niet kunnen wachten op actie van hun auditors. Het waarborgen van de digitale duurzaamheid is primair hun verantwoordelijkheid.

Er zijn in deze papernote vier praktijkvoorbeelden opgenomen, te weten:

- Records management-applicatie bij Verkeer en Waterstaat
- Digidoc Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Opheffing Arbeidsvoorziening Nederland
- Digitalisering personeelsdossiers bij het Ministerie van Justitie

De vier praktijkvoorbeelden zijn opgenomen om met name de complexiteit van het digitaliseren van de informatiehuishouding te illustreren.

Bij Verkeer en Waterstaat constateerde men in de tweede helft van de jaren negentig dat er een kloof was ontstaan tussen de voor een belangrijk deel digitale werkprocessen en de archivering. Het archief sloot niet goed aan op de werkprocessen en er bleken achterstanden te zijn in de archivering. Men besloot om een systeem te selecteren dat de bestaande postregistratie- en archiefbeheersystemen zou vervangen en het ministerie de mogelijkheid zou bieden ook digitale archiefbescheiden (zoals e-mail) verantwoord op te slaan. Na dit besluit is men een langdurig aanbestedingstraject ingegaan. Medio 2004 is er groen licht gegeven voor T2 e-Records als RMA voor het Ministerie van VenW. Het ministerie heeft een traject doorlopen waarbij het bewustzijn van de noodzaak van een dergelijke applicatie alleen maar is toegenomen, immers steeds meer werkprocessen worden digitaal ondersteund en uitgevoerd. Digitalisering wordt ingezet om efficiënter, goedkoper en transparanter te werken. Aan een digitaal werkend ministerie worden op zijn minst dezelfde, maar waarschijnlijk zelfs hogere, eisen gesteld op het gebied van verantwoording, transparantie en betrouwbaarheid dan nu het geval is. Het besef is doorgedrongen dat de achterliggende informatiehuishouding dan op orde moet zijn en dat een records management-applicatie daarbij onontbeerlijk is.

Het Digidoc project bij BZK betreft de digitalisering van de documenthuishouding van het departement door de invoering van een Document Management Systeem met Work Flow Management functionaliteiten. De doelstelling van het project luidt als volgt: 'het optimaliseren van de sturing en de ondersteuning van de primaire beheers- en beleidsprocessen'. Het project kent een lange levensduur: het startte in 1999 en men hoopt het in 2005 af te ronden. Binnen het project is er duidelijk sprake van voortschrijdend inzicht. Men kwam al doende tot het inzicht dat eerst de werkprocessen geoptimaliseerd moesten worden voordat er tot digitalisering kon worden overgegaan. De aanname dat de bestaande werkprocessen als uitgangspunt genomen konden worden, bleek niet te kloppen. Het vertalen van de bestaande werkprocessen naar een digitale omgeving leidde tot discussies over de werkprocessen. Verder kwam men tot de conclusie dat de implementatie van Digidoc geen puur technische exercitie was. Het invoeren van een document management en workflow-systeem maakt een organisatieverandering op een aantal aspecten noodzakelijk, bijvoorbeeld het blijkt dat de verantwoordelijkheid van de beleidsmedewerkers toeneemt

en dat betekent dat er een meer coachende en ondersteunende leiderschapsstijl gewenst is.

De opheffing van de Arbeidsvoorziening Nederland is een interessant praktijkvoorbeeld omdat het hier een overheidsorganisatie betreft die opgeheven werd. In zo'n geval is er de plicht, conform de Archiefwet 1995, om archiefwaardig materiaal, digitaal of anderszins, over te dragen aan het Nationaal Archief. En juist Arbeidsvoorziening was een organisatie met veel digitale informatie. Archivering bij het Nationaal Archief vraagt om een wijze van opslag die geïnteresseerden in staat stelt om nog na vele decennia of zelfs eeuwen de informatie in te zien. Voor digitale informatie bleek nog niet uitgewerkt te zijn hoe dat moet worden gerealiseerd. De informatie van de Arbeidsvoorziening bevatte een grote verscheidenheid aan formaten, inhoud en belang voor de uiteindelijke preservering. Omvangrijke en complexe databasesystemen van bedrijfsprocessen waren zij aan zij met mailtjes over verjaardagen van collegae bewaard. De vraag was: hoe te komen tot een adequate selectiestrategie, en welke technieken zijn hiervoor geschikt? De beantwoording van deze vraag betekende weliswaar een grote investering, maar de opgedane ervaringen vormen een waardevolle bron van kennis over de nieuwe materie van 'digitale preservering'.

Het praktijkvoorbeeld 'Digitalisering personeelsdossiers bij het Ministerie van Justitie' gaat over de pilot 'Digitalisering p-dossiers' (2003 – 2004). Het doel van de pilot was het verkrijgen van inzicht in de verschillende aspecten van digitalisering en de haalbaarheid. De pilot moest praktijkgegevens opleveren over de aanpak en de kosten. Bij de opzet van de pilot werden een aantal uitgangspunten geformuleerd. De papieren dossiers bleven als 'slapend archief' bestaan. Daarnaast werden de dossiers van het kerndepartement voorafgaand aan de digitalisering niet geschoond. In plaats daarvan was een kwaliteitsslag op de digitale dossiers voorzien. Er werd voor alle p-dossiers van het ministerie een standaard structuur van rubrieken en subrubrieken ontwikkeld. Tevens werd er bij de P&O-afdelingen een 'loket' ingericht belast met het beheer en het aanvullen van de digitale dossiers. De pilot levert het positieve beeld op dat het digitaliseren van p-dossiers mogelijk blijkt en heeft tevens het gewenste inzicht geleverd in de wijze waarop dit zo efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd. In het bijzonder is het mogelijk een ordeningsstructuur te ontwerpen die voor de betrokken professionals goed werkbaar is en die de basis kan bieden voor het effectief beheren van de dossiers.

De praktijkvoorbeelden hebben een aantal leerpunten opgeleverd.

Records management-applicatie bij het Ministerie van VenW

- Zorg voor een informatiearchitectuur. Zorg dat het te ontwikkelen puzzelstuk past in het geheel.
- Houd de doorlooptijd van het keuzetraject beperkt tot maximaal 1 jaar.
- Zorg voor successen op korte termijn.
- Kies een gecertificeerd pakket.
- Leer van elkaar. Overheidsorganisaties kunnen veel tijd en kwaliteit winnen als zij van elkaar leren.
- Begin klein. Niets verkoopt zo goed als succes. En hanteer daarbij een groeipad.
- Het is geen DIV-traject voor archiefmedewerkers; het gaat om organisatieverandering.

Digidoc bij het Ministerie van BZK

- De inspanning levert echt wat op.
- Het is even wennen aan de nieuwe werkwijze.
- De leercurve van dit soort projecten is lang.
- Positionering van het project is belangrijk, niet vanuit een DIV- of een ICT afdeling, maar met een stuurgroep vanuit de lijn.

Opheffing Arbeidsvoorziening Nederland

- Bedenk al bij het ontstaan van een digitaal document of het bewaard moet worden en organiseer hiervoor procedures en technieken.
- Bepaal voor nieuwe informatiesystemen of er een correct functionerende archiveringsmodule in is opgenomen.
- Organiseer de digitale archivering analoog aan de papieren. Gooi vooral weg wat weg moet.
- Kies indien er geen voorgeschreven bewaarformaat bestaat, voor een zeer veel gebruikt formaat.

Digitalisering personeelsdossiers bij het Ministerie van Justitie

- Het voorbereiden van digitalisering is een taaie klus. De medewerkers hebben tijd nodig om te wennen aan de nieuwe manier van werken.
- Schoon de papieren dossiers op voordat tot digitalisering wordt overgegaan.
- Het inrichten van een RMA in combinatie met scanners is een specialistisch werk.
- Aan de beheersorganisatie dienen extra eisen gesteld te worden.

Uit de praktijkvoorbeelden komt duidelijk naar voren dat het verbeteren van de informatiehuishouding en de daaraan gerelateerde werkprocessen een veranderproces is van lange adem. Hiervoor is het verstandig om voor een procesbenadering te kiezen. Er is sprake van een grondig, langdurig en taai veranderingsproces dat soms jaren kan duren, waarbij nadrukkelijk rekening gehouden moet worden met weerstanden bij betrokkenen. Het Expertise Centrum heeft een praktische benadering, 'De vier V's' voor ogen, te weten:

1 Verbeteren

De eerste stap is het verbeteren van de werkprocessen en archivering, door het dichter bij elkaar brengen van de werkprocessen en de DIV-functie. Tevens wordt er voor gezorgd dat de organisatie gebruik kan maken van een moderne records management-applicatie (RMA).

2 Verbreden

De tweede stap behelst het verbreden van de functie van het RMA. Niet alleen tekst-georiënteerde informatie dient opgeslagen te worden maar ook tekeningen, beelden en eventueel geluid. Het is een uitdaging voor DIV-afdelingen om hun activiteiten in dit opzicht te verbreden.

3 Vernieuwen

Deze stap omvat het verder integreren van records management in herontworpen bedrijfs- of werkprocessen. De rol van de DIV-functionaris zal veranderen waarbij de nadruk komt te liggen op een adviserende, opleidende en coachende rol.

4 Versterken van de bedrijfsvoering. Het is de bedoeling dat de hierboven geschetste actielijnen de totale bedrijfsvoering gaan versterken. En dat door een geheel geïntegreerd RMA gegevensstroom tussen applicaties naadloos opgang kunnen komen zonder dat er sprake is van het telkens kopiëren van informatie. Dit is dan mogelijk omdat er met eenduidige gegevensverzamelingen op centraal niveau gewerkt gaat worden.

10.1 Tip Top 10

De keuze van de juiste ICT- functionaliteit ter ondersteuning van de informatiehuishouding is, zoals u heeft kunnen lezen, niet simpel. De lezer kunnen wij dan ook de volgende aandachtspunten meegeven.

- 1 Ga een bewust verandertraject in en weet waarom.
- 2 Zorg voor draagvlak in de top.
- 3 Heb de aanvliegroute en het einddoel scherp in beeld.
- 4 Maak tijdig architectuurkeuzen. Zorg dat het te ontwikkelen puzzelstuk past in het geheel.
- 5 Stel realistische eisen binnen de driehoek tijd, kwaliteit en kosten.
- 6 Stel praktische en haalbare eisen ten aanzien van de ICT-tools.
- 7 Stroomlijn de werkprocessen voordat overgegaan wordt tot digitalisering. De papieren en de digitale situaties zijn niet met elkaar te vergelijken.
- 8 Zie de gewenste veranderingen in het licht van een organisatieveranderingstraject. De werkprocessen zullen veranderen en de DIV-medewerkers zullen andere rollen krijgen.
- 9 Werk aan een groeipad (records, documentair, workflow, content management, digitalisering, etc.) om de processen te digitaliseren en de informatieverzamelingen beheersbaar te krijgen.
- 10 Pak de verandering methodisch aan met een sterke programma- en projectsturing.

Met deze zaken in het achterhoofd kan men met volle kracht het innovatietraject ingaan en bovendien resultaatgericht aan het werk, zodat de kloof tussen de digitale informatiehuishouding en de werkprocessen gedicht kan worden!

Geraadpleegde bronnen

- Archiefregels bij de rijksoverheid Deelrapport 3: kwaliteit en inhoud (april 2001), bijlage 2, p. 47-66
- G.J. vanBussel, P.J. Horman en H. Waalwijk (2004) Softwarespecificaties voor Records Management Applicaties voor de Nederlandse Overheid. Uitgave van de Archiefschool Amsterdam.
- S. Giesbers (2002) Records Managment Terminologie. Uitgave van de Records Management Conventie.
- Handleiding archiefbeheersregels voor zbo's en pbo-organen (mei 2000).
- K. Koenen en P. Baak (1999) Het geheugen als actieve kracht. Modellen voor de inrichting van archivering binnen de digitale overheid.
- Raad voor het openbaar bestuur (2003) Trias Informatica, ICT en overheid in vogelvlicht.
- Rijksarchiefinspectie (2005) Een dementerende overheid? De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid.
- Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid – Bijzondere Informatie (VIRBI)

HET EXPERTISE CENTRUM

Een vastgelopen project, een mislukte definitiestudie, een uit de hand gelopen budget ... Kunnen dit soort problemen voorkomen worden? En zo ja, hoe? Complexe vraagstukken. Enkele van de vele. Want het wordt steeds ingewikkelder om de organisatie van de informatievoorziening goed te regelen. Daarom zijn experts gewenst. Deze experts werken bij Het Expertise Centrum. Het Expertise Centrum is een onafhankelijk adviesbureau dat zich bezighoudt met overheidsinformatisering. Het bureau kenmerkt zich door onafhankelijkheid bij het aannemen en uitvoeren van opdrachten. Dat waarborgen wij door de stichtingsvorm. Maar ook door alleen rechtstreeks voor de opdrachtgever te werken en niet als onderaannemer.

Onze consultants kennen de overheidscultuur van zeer dichtbij. Niet alleen van het Rijk, maar ook van de provincies, gemeenten, waterschappen en verzelfstandigde organisaties. Zij hebben daardoor als geen ander inzicht in de bestuurlijke en organisatorische aspecten van de informatievoorziening. En zij kunnen u bijstaan bij problemen van vandaag en het voorkomen van problemen van morgen.

Wat kunnen wij voor u doen?

- Strategische advisering
- Contra-expertise
- Programma- en procesmanagement
- Projectadvisering
- Innovatief onderzoek
- Opleiding en traineeprogramma's

*Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:
drs. L.J.E. Smits, directeur*

STICHTING HET EXPERTISE CENTRUM

Van de Spiegelstraat 12

Postbus 18607

2502 EP Den Haag

telefoon: 070 351 49 97

fax: 070 351 5282

e-mail: info@hec.nl

[www.hec.nl]



Het Expertise Centrum

consultants voor

overheidsinformatisering

ISBN 90-75239-20-3