

**Digitalisering en duurzame toegankelijkheid
van informatie provincie Noord-Brabant**
Bestuurlijk rapport

18 december 2014

ISBN: 978-90-8768-048-0

Inhoudsopgave

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

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

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

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

De onderzoeksvraag luidt:

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

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

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

1.2 Onderzoeksopzet

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

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

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

2 Regels voor archivering en ontwikkelingen daarin

2.1 Inleiding

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

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

2.2 Archiefregels

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

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

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

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

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

2.3 Archiefvisie

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Definitie duurzame toegankelijkheid van informatie

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

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

3 Digitaal werken en waarborgen voor duurzame toegankelijkheid van informatie

3.1 Digitaal werken en DMS

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

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

3.2 Werken onder architectuur

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

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

⁴ Nederlandse Overheidsreferentie Architectuur

⁵ Provinciale Enterprise-Referentie Architectuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Sturing op digitale duurzaamheid

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

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

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

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

De rekenkamer constateert dat het begrip 'digitale informatie' in de zes principes wordt gebruikt, zonder categorieën uit te sluiten of specifieke informatiestromen te benoemen. Dit is in lijn met de Archiefwet, die alle provinciale informatie als archiefstuk beschouwt: de principes ten behoeve van het beheer van digitale informatie omvatten alle provinciale digitale informatie, zowel de informatie in Corsa, als de informatie die op harde schijven wordt opgeslagen en informatie die in andere systemen wordt verwerkt en opgeslagen, zoals bijvoorbeeld in SAP (financiële en personele gegevens) en GIS (geografische/ruimtelijke gegevens). De rekenkamer constateert dat de zes principes over digitale duurzaamheid binnen de provincie de enige overkoepelende beleidsuitgangspunten zijn voor het beheer van (digitale) informatie binnen de provincie. Aangezien nagenoeg alle informatie digitaal verwerkt wordt binnen de provincie, omvatten de zes principes het beheer van alle provinciale informatie. Uit het onderzoek blijkt dat de zes principes zijn geschreven zonder een daaraan voorafgaande analyse van alle provinciale digitale informatie. Evenmin zijn de zes principes voor digitale duurzaamheid verder uitgewerkt in praktisch toepasbare richtlijnen voor leidinggevenden en medewerkers. Een actie die naar aanleiding van de zes principes is uitgezet is het inventariseren van de systemen, waarin naast Corsa informatie wordt bewerkt en opgeslagen. De rekenkamer wijst erop dat van deze systemen zal moeten worden beoordeeld of er een archiveringsmodule bij is opgenomen die voldoet aan de Archiefregels. Een belangrijk punt hierbij is dat niet alleen de duurzame behandeling van documenten (ongestructureerde gegevens) wordt onderzocht, maar ook die van gestructureerde gegevens, namelijk gegevens die niet als

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

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

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

3.4 Opstellen archiefregels voor digitale informatie

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

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

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

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

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

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

3.5 Verantwoordelijkheid voor provinciale archiefstukken

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

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

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

In het najaar van 2014 wordt de regeling geactualiseerd.

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

3.6 Informatiebeleid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.7 Reikwijdte van de archiefregels

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

Uitgangspunt zijn de volgende drie regels:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Afspraken over informatiebeheer en archivering met uitvoeringsorganisaties

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

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

3.8 Zaakgericht Werken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.9 Toepassing ICT binnen de gehele organisatie

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

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

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

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

3.10 E-depot

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

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

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

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

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

4 Vervanging inkomende papieren documenten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Beantwoording hoofdvraag, conclusies en aanbevelingen

5.1 Beantwoording hoofdvraag

De onderzoeksvraag voor dit onderzoek formuleerde de rekenkamer als volgt:

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

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

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

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

5.2 Conclusies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor PS

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

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

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

Aanbevelingen voor GS

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

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

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

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

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

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

6 Reactie GS

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

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

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

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

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

Visie op informatiebeleid

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

Archiefwetgeving

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

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

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

Zaakgericht Werken

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

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

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

7 Nawoord rekenkamer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 18 december 2014.

drs. L. Markensteyn
voorzitter

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