

## Startnotitie

### **Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie bij de provincie Noord-Brabant**

#### **1. Inleiding**

Duurzame toegankelijkheid van informatie hangt af van de manier waarop informatiedragers, zoals nota's, brieven en emailberichten worden gearchiveerd. Nieuwe ontwikkelingen, zoals het digitale werken en de explosief stijgende hoeveelheid informatie die een organisatie te verwerken krijgt, hebben gevolgen voor de manier van archiveren. Aan de ene kant bieden deze ontwikkelingen mogelijkheden om het archiveren efficiënter uit te voeren, aan de andere kant kunnen de ontwikkelingen ertoe leiden dat informatie 'verdwijnt', omdat de informatiedragers niet goed worden beheerd.

De provincie Noord-Brabant heeft in 2010 een traject ingezet dat toewerkt naar volledig digitaal werken. Digitaal werken heeft gevolgen voor het archiveren van informatie. Een onderdeel van het volledig digitaal werken, is het vernietigen van de papieren archiefbescheiden, nadat deze zijn vervangen door digitale exemplaren. Hiermee is, bij wijze van proef, een begin gemaakt op 1 juli 2013. Vanaf dat moment zijn de ingekomen stukken, met uitzondering van enkele categorieën, vervangen door digitale documenten. De proefperiode loopt tot 1 november 2014. Op bestuurlijk niveau bestaat behoefte aan een onafhankelijke evaluatie van dit vervangings- en vernietigingsproces.

#### **1.1 Wettelijk kader**

##### ***Archiefwet 1995***

De wetgever heeft in de Archiefwet 1995 regels gegeven voor de wijze waarop overheidsorganen, ofwel de zorgdragers, met door hen opgemaakte of ontvangen informatie moeten omgaan. Centraal in deze wet is de verplichting van overheidsorganen om archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren en zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden (artikel 3, Archiefwet 1995).

Voor de archiefbescheiden van provincies is in de Archiefwet 1995 voorgeschreven dat GS overeenkomstig een door PS vast te stellen verordening zorgdragen voor de archiefbescheiden van de provinciale organen (artikel 27). GS dienen een provinciale archiefbewaarplaats aan te wijzen voor de bewaring van over te brengen archiefbescheiden (art.28). Deze archiefbewaarplaats moet worden beheerd door een provinciearchivaris of, zo deze niet zou zijn benoemd, door de secretaris (art.29).

De Archiefwetgeving heeft nadrukkelijk betrekking op alle archiefbescheiden, zowel in papieren vorm als digitaal.

### **Archiefbesluit (15 december 1995)**

In het Archiefbesluit zijn onder meer regels gegeven voor:

- het ontwerpen en vaststellen van selectielijsten bij besluiten over de vervanging van archiefbescheiden door reproducties en bij besluiten over de vervreemding van archiefbescheiden;
- het overbrengen van archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats. Dit moet in elk geval binnen tien jaar gebeuren, nadat die archiefbescheiden de leeftijd van twintig jaar hebben bereikt;
- duurzaamheid, ordening en toegankelijkheid van archiefbescheiden.

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

Wat betreft de duurzaamheid van de archieven is de zorgdrager verplicht om zodanige voorzieningen te treffen voor de archiefbescheiden die op grond van de selectielijst voor bewaring in aanmerking komen, dat bij het raadplegen daarvan na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang zal zijn te constateren. Verder is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld omtrent de duurzaamheid van de archiefbescheiden.

Voor het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen, is in het Archiefbesluit bepaald dat hiervoor nadere regels worden gesteld in een ministeriële regeling.

### **Archiefregeling (15 december 2009)**

In de Archiefregeling zijn aspecten van het vervangingsproces opgenomen. Bepaald is dat de zorgdrager in het besluit tot vervanging ten minste inzicht moet geven in de volgende aspecten van het vervangingsproces:

- a. de reikwijdte van het vervangingsproces, waartoe in elk geval worden gerekend een opgave van de organisatieonderdelen en de categorieën archiefbescheiden waarvoor het vervangingsproces geldt;
- b. de inrichting van de apparatuur waarmee wordt vervangen, de gekozen instellingen en de randapparatuur;
- c. voor zover van toepassing de software en de gekozen instellingen;
- d. de criteria voor de keuze ter zake van reproductie in kleur, grijswaarden of zwartwit;
- e. de wijze waarop de reproductie tot stand komt, waartoe in elk geval worden gerekend de formaten, bewerkingen, metagegevens en, voor zover van toepassing, de keuze ter zake van reproductie per batch of per stuk;
- f. de inrichting van de controle op juiste en volledige weergave en van het herstel van fouten;
- g. het proces van vernietiging van de vervangen archiefbescheiden;
- h. de kwaliteitsprocedures.

De Archiefregeling bevat bepalingen over de duurzaamheid van archiefbescheiden en de geordende en toegankelijke staat van de archiefbescheiden. De bepalingen over de duurzaamheid van archiefbescheiden bevatten criteria waaraan de mogelijke fysieke verschijningsvormen van de archiefbescheiden moeten voldoen, bijvoorbeeld voor het type film dat wordt gebruikt bij opslag op microfilm.

De bepalingen voor de geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden betreffen de volgende aspecten:

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

## 1.2 Provinciaal beleid

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

In de verordening is geregeld dat GS de zorg voor de archiefbescheiden hebben en is op enkele aspecten uitwerking gegeven aan deze zorgplicht, zoals het zorgen voor de aanstelling van voldoende deskundig personeel voor de werkzaamheden verbonden aan het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale organen.

In de verordening is bepaald dat GS eenmaal per jaar aan PS verslag uitbrengen over wat zij hebben verricht ter uitvoering van artikel 27 van de Archiefwet. Ook dienen aan PS de verslagen te worden overgelegd die door de archivaris aan GS zijn uitgebracht in verband met het beheer van de archiefbewaarplaats en de uitoefening van het hem bij of krachtens de wet opgedragen toezicht. De verordening bevat bepalingen voor het toezicht van de archivaris op het beheer van de archiefbescheiden, die niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats. Het gaat hierbij om het toezicht op de archieven die door beheerders worden beheerd. In de verordening is een beheerder degene die belast is met het beheer van de archiefbescheiden van de provinciale organen en de lichamen ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, aan welke door een of meer provincies wordt deelgenomen.

### **1.3 Digitaal werken en archivering**

De provincie Noord-Brabant heeft een traject ingezet dat toewerkt naar volledig digitaal werken. Fase 1 bestond uit het implementeren van een nieuw Document Management Systeem (DMS), Corsa 7.2, geïmplementeerd 18 oktober 2010. Met dit systeem kunnen medewerkers niet alleen raadplegen, maar ook interne en uitgaande documenten registreren. De tweede fase houdt in dat er geen papier meer in de organisatie wordt gezonden (februari 2011). Documenten die op papier worden ontvangen, worden vanaf dat moment gescand en digitaal naar de behandelende afdelingen gestuurd. In fase 3 is een pilot in uitgevoerd bij twee bureaus, waarbij voor die bureaus alle werkprocessen en de daarin gebruikte documenten zijn beschreven en vastgelegd in sjablonen. Deze bureaus registreren zelf alle ingekomen documenten. Op basis van deze pilot wordt Corsa doorontwikkeld, waarbij de gebruikersvriendelijkheid centraal staat. Na afronding hiervan, in het najaar van 2013, wordt deze werkwijze thans geleidelijk bij alle bureaus ingevoerd.

Een belangrijk onderdeel van het digitale werken is dat de zogenaamde metagegevens die aan documenten moeten worden gekoppeld ten behoeve van de ordening en toegankelijkheid van de stukken, niet meer door medewerkers van DIV aan de documenten worden gekoppeld, maar door degenen die het desbetreffende document in hun werkproces gebruiken.

Het toekennen van metagegevens aan uitgaande post is voorzien in het DMS en wordt door de medewerkers op de bureaus gedaan. In de pilot bij de twee bureaus is ook het toekennen van metagegevens op de inkomende post ingevoerd.

Een ander aspect van het volledig digitaal werken, is het vernietigen van de papieren archiefbescheiden, nadat deze zijn vervangen door digitale exemplaren. GS hebben hiertoe op 18 juni 2013 besloten.

Het besluit houdt in dat tijdens een proefperiode van 1 juli 2013 tot 1 november 2014 alle ingekomen stukken vanaf 1 juli 2013 worden vervangen door digitale documenten. Het gaat hierbij om stukken ten behoeve van het archief van GS, PS en het archief van de CdK als provinciaal orgaan. Stukken ten behoeve van het archief van de CdK als rijksorgaan vallen niet onder het besluit.

## **2. Doelstelling en onderzoeksvragen**

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.*

De rekenkamer stelt deze vraag vanwege het groot belang van beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie. De rekenkamer ziet in een onderzoek van de Erfgoedinspectie naar de digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie bij kerndepartementen een bevestiging van haar vermoeden dat de archivering van informatie bij digitaal werken zeer risicovol is. In het rapport 'Duurzaam duurt het langst' signaleert de Erfgoedinspectie aanzienlijke risico's voor de duurzame toegankelijkheid, de vindbaarheid, de betrouwbaarheid en het behoud van informatie in een digitale omgeving.<sup>1</sup> De Erfgoedinspectie merkt bijvoorbeeld op dat alleen van de correspondentie die via de officiële kanalen wordt verstuurd, met zekerheid te zeggen is dat deze in het DMS terecht komt. Van alle overige digitale archiefbescheiden, inclusief interne stukken, rapporten, concepten, belangrijke aantekeningen en emailberichten, is dat onzeker.

In het onderzoek zal ook het proces van vervanging en vernietiging van analoge documenten worden beoordeeld, omdat dit binnen de provincie vragen blijkt op te roepen.

De onderzoeksvragen betreffen verschillende aspecten:

#### *1. Digitaal werken en digitaal archief*

- Is DMS ingericht als duurzaam toegankelijk systeem?
- Heeft het DMS-systeem een mogelijkheid tot duurzame opslag van informatie?
- Is de noodzakelijke functionaliteit voor duurzame opslag van informatie in het DMS geïmplementeerd?
- Hoe wordt gewaarborgd dat digitale archiefbescheiden de juiste metadata en omschrijvingen meekrijgen en goed in een ordeningsplan worden geplaatst?
- Hoe wordt gewaarborgd dat gebruikers archiefbescheiden in DMS plaatsen en niet op een netwerkschijf of in een emailomgeving?

#### *2. Waardering en selectie*

Selectie, vernietiging en overbrenging van digitale archiefbescheiden mogen uitsluitend plaatsvinden op grond van een vastgestelde selectielijst, waarin de bewaartermijnen zijn vastgelegd en waarin is vastgelegd welke archiefbescheiden als blijvend te bewaren worden beschouwd. Daarnaast is het belangrijk dat de selectieaanpak is toegesneden op de digitale omgeving en recht doet aan de selectielijst als instrument voor publieke verantwoording en aan het historisch en bredere maatschappelijke en wetenschappelijke belang van overheidsarchieven.

- Beschikt de provincie over een selectielijst die voldoet aan de regels?
- Is de selectiemethodiek toegesneden op de digitale omgeving?
- Zijn de in de selectielijst vastgestelde bewaartermijnen ingebed in DMS en worden deze vanaf het moment van creatie (het moment dat een document in DMS wordt ingevoerd) gekoppeld aan de archiefbescheiden en dossiers?

---

<sup>1</sup> Duurzaam duurt het langst, rapport Erfgoedinspectie, op 15 januari 2014 door de minister van OCW aangeboden aan de Tweede Kamer

### 3. *Vervanging en vernietiging*

- Voldoet de opzet en de uitvoering van het vervangings- en vernietigingsproces aan de regels?

### 4. *Overbrenging*

- Hoe werkt de provincie toe naar de overbrenging van de digitale archieven in de toekomst?

### 5. *Audits en control*

Met de inwerkingtreding van de Archiefregeling is het voor de zorgdrager verplicht ervoor te zorgen dat het beheer van zijn archiefbescheiden voldoet aan toetsbare eisen van het door hem toe te passen kwaliteitssysteem.

- Heeft de provincie een normenkader voor het toetsen van de kwaliteit van de dossiers ontwikkeld?
- Is er een systeem ontwikkeld voor planmatige uit te voeren audits of een systematische inhoudelijke kwaliteitscontrole en is dit in werking?

## **3. Aanpak van het onderzoek**

### **3.1 Normenkader**

De wetgever heeft aan de archivering van informatie door overheidsorganen tot op een vrij gedetailleerd niveau regels gesteld. Deze regels vormen het normenkader voor de rekenkamer. Daarnaast maakt de rekenkamer bij het toepassen van de normen gebruik van enkele operationele uitwerkingen van deze regels door de Erfgoedinspectie in het rapport Duurzaam duurt het langst.

### **3.2 Afbakening**

De scope van dit onderzoek is de archivering van informatie door de provincie Noord-Brabant, gegeven de invoering van het digitale werken. Het digitale werken, de opzet van het hiervoor geïmplementeerde systeem (DMS), de manier waarop een en ander in de organisatie is ingevoerd en hoe DMS wordt toegepast, wordt in het onderzoek niet op zichzelf beoordeeld. Wel kunnen aspecten hiervan aan de orde komen, omdat deze de oorzaak kunnen zijn van eventuele knelpunten of risico's bij het archiveren.

Archivering gaat in beginsel over het kunnen beschikken over informatie na een zeer lange termijn. De wetgever geeft als criterium voor de duurzaamheid dat bij het raadplegen van informatie na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang zal zijn te constateren.

Of de maatregelen die hiervoor worden genomen, daadwerkelijk voldoende zijn, kan de rekenkamer op dit moment niet beoordelen. De provincie staat aan het begin van het proces om te voorkomen dat documenten op (lange) termijn niet beschikbaar zijn vanwege het digitale werken. Daarom richt het onderzoek zich vooral op het aanbrengen van waarborgen om risico's te beperken.

### **3.3 Onderzoeksmethode**

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 kan behalve de opzet, ook de uitvoering worden getoetst. Het toekennen van metadata aan informatie door medewerkers acht de rekenkamer een zeer risicovol element voor de beschikbaarheid van documenten op lange termijn en voor het in samenhang bewaren van documenten. Binnen de provincie is een kwaliteitsmonitor ontwikkeld om de registratie van de uitgaande post door de bureaus te monitoren. Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van analyse van documenten, zoals het Handboek vervanging archiefbescheiden en door middel van gesprekken met de provinciearchivaris en betrokkenen in het cluster Informatievoorziening & ICT en bij DIV. Daarnaast toetsten wij de uitvoering van het vervanging- en vernietigingsproces door middel van gesprekken met de betrokken medewerkers binnen DIV en nemen wij enkele steekproeven om na te gaan of stukken worden vernietigd die niet hadden moeten worden vernietigd.

Wij nemen kennis van de resultaten van de kwaliteitsmonitor op de registratie van de uitgaande post en zullen op basis daarvan enkele gesprekken bij bureaus voeren. Ook zullen wij zelf enkele steekproeven uitvoeren op de toekenning van metagegevens op de uitgaande post.

#### **4. Planning**

De rekenkamer voert dit onderzoek uit in de maanden april tot en met juli 2014. Het rapport van bevindingen wordt in augustus 2014 voor een toets op de feiten voorgelegd aan de provinciale organisatie. Na verwerking van de reactie, stelt de rekenkamer een bestuurlijk rapport op dat zij in oktober aan GS voorlegt voor een bestuurlijke reactie. Het ligt in de bedoeling van de rekenkamer om de resultaten van dit onderzoek in november 2014 aan PS aan te bieden.