

Toegankelijkheid en beheersing van documenten met een Documentair Structuur Plan

Transparantie zonder transpiratie

In de samenleving bestaat behoefte aan een transparante overheid die verantwoording aflegt over haar optreden. De druk op geloofwaardigheid van de overheid neemt toe naarmate de interactie met de burger kwalitatief groeit. Daarnaast ontstaat bij burgers en bedrijven een groeiende behoefte om via internet te communiceren en zaken te doen met de overheid, het zogenaamde e-government. Wat voor invloed heeft dit op de documentaire informatievoorziening? En hoe is een maximale transparantie te bereiken met een minimale hoeveelheid transpiratie en frustratie? Ton Pijpers en Jan van Zijderveld duiken in de materie van de Documentaire Structuur Plannen.

Overheidsdocumenten zullen, in het kader van toenemende transparantie en verantwoordingsplicht ('rekening'), meer en meer toegankelijk moeten worden gemaakt voor de buitenwereld. Uiteraard zal daarbij sprake zijn van een geleidelijke ontwikkeling, maar de richting is duidelijk. Verder zien we een toenemend gebruik van het digitaal loket, ofwel zaken doen met de overheid via internet. Papieren stukken en formulieren vervangt men hierbij door e-mail, webformulieren en andere elektronische equivalenten. Het kabinet stimuleert deze ontwikkelingen met het ambitieuze programma Andere Overheid.

In het digitale tijdperk wordt archivering en met name digitale dossiervorming een onderdeel van het primaire proces. Dit is een proces waarin ook burgers (via selfservice) steeds vaker zullen participeren. Wanneer het

begin van het proces meer en meer naar het digitaal loket verhuist, is het belangrijk de juiste metagegevens die bij dat proces een rol spelen in een zo vroeg mogelijk stadium te registreren. Het registratie- of classificatiemoment verschuift door digitalisering naar een steeds vroeger moment in de documentlevenscyclus. Waar voorheen de archivaris na afhandeling van het fysieke dossier alle metadata vastlegde en de bewaartermijn bepaalde, zal dit nu meer en meer door de medewerkers in het primaire proces gebeuren. Zij worden daarbij geholpen door intelligente elektronische documentmanagementsystemen die een groot deel van de metadata (mits vooraf goed gemodelleerd) volledig automatisch kunnen vastleggen. In de volgende fase is het de burger (zoals bij e-bankieren) die nietsvermoedend en onbezoldigd veel metadata in het elektronisch formulier vastlegt terwijl

hij digitaal zaken doet met de overheid.

Digitalisering van informatie en processen is weliswaar onontkoombaar, maar vormt ook een extra complicerende factor bij het beheersen van de informatiehuishouding. Het beheersbaar houden van een hybride documentaire informatiehuishouding (papier en digitaal) is één van de grootste uitdagingen van vandaag. De oplossing hiervoor is een goede informatiestructuur en eigentijdse hulpmiddelen voor documentbeheer. Deze componenten zorgen tezamen voor een optimale ontsluiting van alle fysieke en digitale documenten en houden rekening met digitale duurzaamheid. Optimale ontsluiting betekent dat de juiste (betrouwbare) informatie voor de juiste persoon (met de juiste rechten) op het juiste moment (in de context van het proces) beschikbaar is. Hiermee ondersteunt documentbeheer een transparantere en beter functionerende overheid.

Informatiestructurering

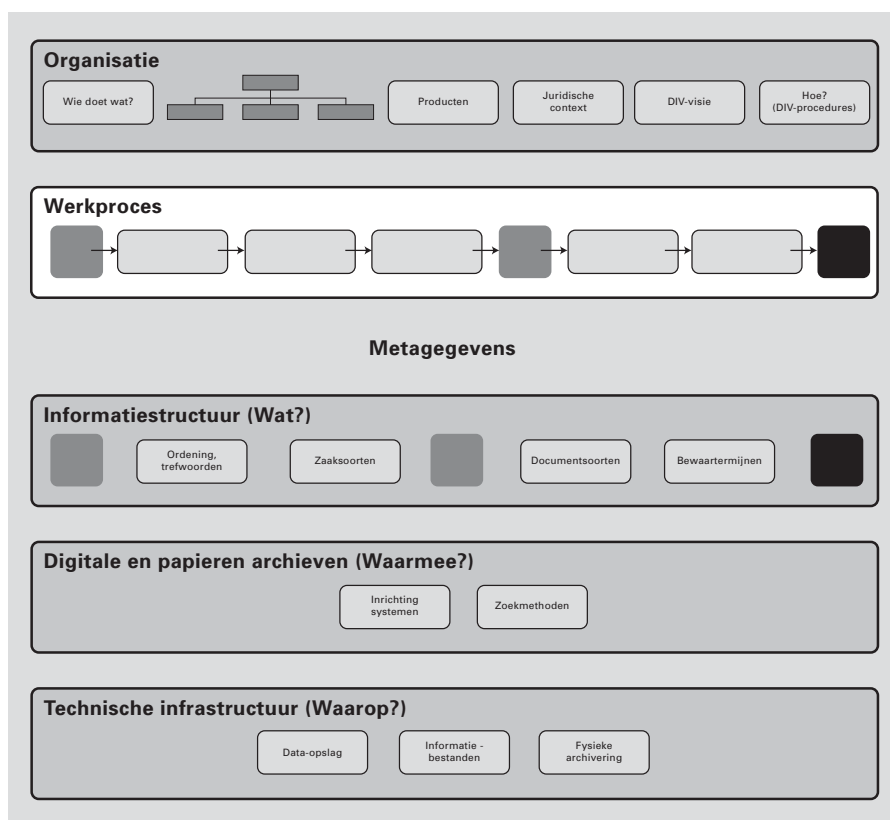
Om tot optimale ontsluiting te komen is het noodzakelijk om een goede informatiestructuur aan te brengen, dat wil zeggen: alle analoge en digitale archieven te inventariseren en eventueel te herordenen. Een impuls voor dit structureringsproces komt van de wetgever. Elke overheidsorganisatie dient namelijk vanaf 2004 verplicht een Documentair Structuur Plan (DSP) te hebben. De regelgeving formuleert het als volgt: *De zorgdrager zorgt er voor dat de onder hem ressorterende overheidsorganen beschikken*

over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht, geordend overeenkomstig het ten tijde van de vorming daarvoor geldende documentair structuurplan. (Ministeriële regeling 'Geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden', artikel 3¹.) De definitie van een DSP uit de regeling luidt: *Een plan waarin is vastgelegd de wijze waarop de toegankelijkheid van archiefbescheiden is georganiseerd en de wijze waarop archiefbescheiden zijn ingedeeld en gerangschikt* (Artikel 1 lid g).

De vraag is: op welke wijze brengen we nu structuur in de informatie? Voor de ordening en rangschikking van archiefbescheiden kunnen verschillende uitgangspunten worden gehanteerd. In het oude, volledig papieren tijdperk volstond een classificatie die alleen archivariissen iets zei, zoals de Basis Archief Code. Een moderne wijze van classificeren met behulp van een DSP dient bij voorkeur te worden gebaseerd op de organisatiestructuur, de te leveren producten en diensten en met name *de processen* die daarvoor nodig zijn (zie afbeelding). Dit uitgangspunt garandeert een adequate verantwoording. Door documenten te plaatsen in hun context, de procesuitvoering, is de historie in het kader van rekenschap altijd herleidbaar. De ordening volgens de procesuitvoering is logisch omdat deze herkenbaar aansluit bij de activiteiten van medewerkers in het primaire proces en derhalve door hen wordt begrepen.

De inhoud van het DSP

Het DSP is dus een noodzakelijke voorwaarde voor het zodanig (her-)inrichten van het archief dat optimale ontsluiting kan worden geboden. Het DSP is in de eerste plaats inventariserend. Het biedt namelijk een overzicht van alle aanwezige informatie- en archiefbestanden van een organisatie in relatie tot het werk dat



Procesgebonden informatiestructurering met behulp van een DSP.

in die organisatie wordt gedaan. In het DSP legt men per werkproces het volgende vast²:

- de naam van het werkproces;
- metagegevens om het werkproces terug te vinden (thesaurustermen, trefwoorden, referentie naar een productcatalogus, classificatie uit de Basis Archief Code);
- een omschrijving van de doelstelling van het werkproces;
- de wettelijke grondslag waarop het werkproces is gebaseerd;
- de bewaarverplichting of vernietigingstermijn die geldt voor de informatie uit het werkproces;
- de software die wordt gebruikt om het werkproces uit te voeren;
- het informatiebestand dat uit het werkproces ontstaat met een overzicht van de daaruit voortvloeiende documenten (fysieke dossiers en documenten, digitale documenten in Windowsdirectory's en gescande, pdf-, Word-, Excel- en andere digitale documenten in een

eventueel aanwezig documentair informatiesysteem of in registratieve (verticale) systemen);

- een aanduiding of de informatie in papieren of digitale vorm is te vinden en welke informatievorm leidend is;
- een werkprocesschema waaruit eenvoudig is af te lezen hoe het werkproces is vormgegeven, welke actoren in het werkproces meespelen, welke subprocessen er onderdeel van uitmaken, tijdens welke stap de documenten ontstaan en eventuele andere elementen die zinvol zijn om kennis van te nemen.

Via het DSP worden hiaten in de informatievoorziening duidelijk, maar ook doublures. Voordat men tot grootschalige digitalisering van informatie kan overgaan dienen deze knelpunten te worden opgelost. Het resultaat is een herkenbare archiefstructuur en een duidelijk, procesgebonden

De gemeente Veldhoven en het DSP

De gemeente Veldhoven is een sterk in ontwikkeling zijnde, middelgrote gemeente met circa 43.000 inwoners. Uit de bedrijfsstrategie van de gemeente ('Veldhoven op naar kwaliteit') wordt duidelijk dat slimme toepassing van ICT essentieel is voor het realiseren van de doelstellingen van de organisatie: een klantgerichte dienstverlening, een zoveel mogelijk digitaal, doelmatig en rechtmatig werkende organisatie. In de jaren 2004-2007 wordt hieraan invulling gegeven, onder andere door middel van een ambitieus informatiebeleidsplan. Een belangrijke voorwaardenschepende functie wordt gevormd door de documentaire informatievoorziening (DIV). Anticiperend op een verdere digitalisering en grotere transparantie is in 2004 begonnen met een ordening en modernisering van de documentaire informatiehuishouding. Los van alle voordelen met betrekking tot het intern en extern delen en ontsluiten van informatie, is deze ordening in ieder geval noodzakelijk om aan wettelijke verplichtingen te voldoen (het hebben van een Documentair Structuur Plan, DSP).

Doelstellingen van het DIV-project zijn:

- het aanbrengen van een logi-

sche structuur in de document-beheersing door middel van een DSP - dit DSP vormt de basis voor de ontsluiting van alle fysieke en digitale documenten en archiefbeheersing en zal als uitgangspunt dienen voor classificatie van alle in Corsa (het documentmanagementsysteem van de gemeente) geregistreerde documenten;

- het verbeteren van de processen en organisatie binnen DIV;
- het terugwinnen van vertrouwen in de afdeling DIV vanuit de vakafdelingen en daarmee het afbouwen van subarchieven op die afdelingen;
- het initiëren van vernieuwing en het op peil brengen van de kwaliteit en de kwantiteit van het personeel.

Bij de gemeente Veldhoven is - naast het ontstaan van het DSP - het verbeteren van de relatie tussen de afdeling DIV en de vakafdelingen en het herstel van het onderling vertrouwen minstens even belangrijk. Het nieuwe DIV is een afdeling met consultants die de vakafdelingen ondersteunen bij het gebruik van hun informatieverzamelingen in de primaire werkprocessen. Door het DSP samen met de DIV-consultant en de vertegenwoordigers van de vakafdelingen op te stellen wordt hiervoor de basis gelegd.

Het DSP bevat in veel gevallen nog de huidige ordening van documen-

ten. Op basis van verbetervoorstellen is in sommige gevallen herordening van fysieke en digitale dossiers nodig. In andere gevallen zal door digitalisering het fysieke dossier niet meer voor opvraging in het primaire proces gebruikt hoeven worden. Deze veranderingen betekenen dat ook het DSP continu zal worden bijgesteld. Het DSP zal in Veldhoven verder worden gebruikt om de DSP-module van Corsa van gegevens te voorzien. Met de DIM-module kan de registratie van documenten ver- gaand worden geautomatiseerd op basis van een vaste lijst met onderwerpen en subonderwerpen, waaraan standaardwaarden voor de verschillende attributen worden gekoppeld (zoals onderwerp: bouwvergunning, subonderwerpen: aanvraag, besluit, schetsplan, tekening).

Ten behoeve van het implementeren van het DSP via de DSP-module is gemigreerd van Corsa versie 6.3 naar versie 7.1. In deze DSP-module kan het Documentair Structuur Plan worden geïmporteerd, zodat de procesgebonden informatiestructuur, ook in operationele zin (run-time) de basis is voor de ontsluiting van documentaire informatie.

omgaan met documenten, die (verdere) digitalisering van de informatievoorziening mogelijk maakt richting medewerkers in de organisatie en actoren buiten de organisatie.

Tien succesfactoren

Deze theorie klinkt natuurlijk mooi, maar het implementeren van een DSP binnen de eigen organisatie is vers twee. Om tot een succesvolle

implementatie te komen dienen we rekening te houden met een tiental factoren.

Ten eerste dient het DSP-ontwikkelproject het vizier op de toekomst gericht te hebben. Een toekomst waarin digitalisering van informatie en documenten een belangrijke rol speelt. Dit houdt in dat de hernieuwde opzet moet aansluiten op de

toekomstige eisen en verwachtingen vanuit de omgeving. Het DSP vormt als zodanig ook een goede basis voor de migratie van een postregistratie- of archiefsysteem naar een documentmanagementsysteem, dan wel de verdere uitrol van een bestaand documentmanagementsysteem.

Ten tweede is het aan te bevelen een projectverantwoordelijke aan te

stellen die het project kan aansturen vanuit een geïntegreerde visie op documentbeheer en automatisering. Dit waarborgt dat de richting van de verandering en de voortgang hierin op de juiste wijze wordt gestuurd.

DIV en automatisering zijn sowieso niet meer los van elkaar te zien. Het is daarom raadzaam beide functies nauw met elkaar te laten samenwerken om de uitdagingen op het gebied van documentaire informatievoorziening aan te kunnen gaan. Bij veel overheidsorganisaties geeft de informatiemanager leiding aan een geïntegreerde DIV- en automatiseringsafdeling.

Ook is het belangrijk ruimschoots aandacht te besteden aan het veranderingsproces. De hier beschreven veranderingen impliceren een enorme cultuuromslag met betrekking tot documentaire informatievoorziening. De verandering zit voornamelijk in het minder denken vanuit archiveringsoptiek en meer vanuit de klant van DIV binnen de vakafdelingen en de daar uitgevoerde processen. Documenten vormen immers de neerslag van proceshandelingen.

Een ander aandachtspunt is dat DIV zich meer en meer zal ontwikkelen richting digitale documentaire informatievoorziening en evolueren van een operationele functie naar een functie die verantwoordelijk is voor het regisseren van informatieprocessen. In dit verband wordt vaak de term 'informatiemakelaar' gebruikt.

Vervolgens is het belangrijk om bij werving, selectie en ontwikkeling van personeel rekening te houden met het profiel van het nieuwe type DIV-medewerker: klantgerichtheid, communicatieve vaardigheden en flexibiliteit zijn essentiële competenties van de digi-DIV'er. De digi-DIV'er evolueert van iemand die operationeel bezig is naar iemand die faciliteert

en regisseert; hij weet wat procesgericht archiveren is, kan meedenken over metagegevens en structurering, heeft affiniteit met ontwikkelingen in het vakgebied en digitalisering van de informatievoorziening.

Start het project niet alléén vanuit DIV, want zonder de mensen waarvoor het project is bedoeld (de gebruikers van de documentaire informatievoorziening), zal het project niet slagen. Het project zal dan worden beschouwd als een speeltje van enkelen.

Processen worden zoveel mogelijk in nauwe samenspraak met materiedeskundigen en afdelingsoverstijgend geanalyseerd. Dit wil zeggen dat bij de analyseworkshops vertegenwoordigers worden uitgenodigd van *alle* bij een bepaald proces (of groep van processen) betrokken afdelingen.

Communicatie is bij dit project essentieel. Communicatie wordt ingezet om de eventuele weerstanden weg te nemen en het draagvlak voor een verbetering van de DIV-functie te vergroten, alsmede de voordelen te benadrukken en te tonen. Doel van communicatie is de betrokkenen gestructureerd te informeren, motiveren en instrueren.

Tot slot dient een DSP, omdat het een beleids- en beheersinstrument voor de gehele organisatie is, op MT-niveau te worden vastgesteld. Nadat het DSP is vastgesteld, is het van belang dat het plan wordt bijgehouden. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij DIV.

Soepel overgaan

Langs deze weg is het voor overheidsorganisaties mogelijk om soepel over te gaan op procesgebonden documenteren en archiveren. Langzamerhand zien we een in het primaire proces geïntegreerde en gedigitaliseerde documentaire infor-

matievoorziening ontstaan. DIV vormt als zodanig een belangrijk onderdeel van de mid-officefunctie, tezamen met workflowmanagementsystemen en koppelingen met verticale back-officesystemen. Dit samenstel aan nieuwe, horizontale systemen maakt het mogelijk de primaire processen klantgericht, beter, efficiënter en met kortere doorlooptijden uit te voeren. Hierbij is het uiteraard wel nodig dat de ambtenaren in het primair proces ook een k(l)anteling ondergaan. Een klantvriendelijke en open opstelling, het vanzelfsprekend delen van informatie tussen afdelingen en uniformiteit in optreden moeten de verkokering en het nog zo vaak ervaren 'van het kastje naar de muur'-gevoel van de burger doorbreken. Alleen onder die voorwaarden kan een transparante en efficiënte opererende overheid realiteit worden.



Noten

1. In de Archiefwet 1995 staat dat de overheidsorganen verplicht zijn de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden (art. 3 Archiefwet 1995). De goede, geordende en toegankelijke staat is in de afgelopen jaren uitgewerkt in drie ministeriële regelingen.
2. Laat DIV maar schuiven! Moderne DIV voor de 'andere overheid', div. auteurs deel uitmakend van het OZO-netwerk, VNG-uitgeverij, 2004.

Ton Pijpers en Jan van Zijderveld

Ton Pijpers (ton.pijpers@atosorigin.com) is principal consultant en Jan van Zijderveld (jan.vanzijderveld@atosorigin.com) is senior consultant. Beiden zijn werkzaam bij Atos Origin Business Solutions-ECM.