

Digitaliseren van de poststromen

Handreiking voor de inspectiediensten

Versie 2.1

Managementsamenvatting

Doel

Digitaliseren van de poststromen helpt o.m. om poststukken en andere informatie die niet-digitaal wordt aangeleverd plaats- en tijdonafhankelijk beschikbaar te maken.

Dit document beschrijft de belangrijkste afwegingen (procesmatige, organisatorische, juridisch en technische) die inspectiediensten moeten maken bij het inrichten van de digitalisering van poststromen. Het document biedt de inspectiediensten de mogelijkheid om voorafgaand aan de feitelijke inrichting te overzien wat de gevolgen zijn van digitalisering van de poststromen.

Het document is bedoeld voor de inspectiediensten die overwegen om hun poststromen te digitaliseren. Daarnaast dient het als aanmoediging om inspectiediensten gezamenlijk te laten optrekken bij het digitaliseren van hun poststromen. Zo kunnen kostenbesparing en kwaliteitsverbetering worden bereikt.

Aanleiding

In eerste instantie vroeg de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) om een blauwdruk voor digitalisering van de poststromen voor alle inspecties. Dit referentiemodel zou een uniformering mogelijk maken waardoor toekomstige (her)inrichting gezamenlijk kon worden uitgevoerd.

Inspectiediensten maken echter keuzes die het beste bij hun organisatie passen. Deze keuzes zijn vaak gemaakt op basis van organisatiespecifieke doelstellingen en strategieën. Dit maakte het vrijwel onmogelijk om een generiek model voor alle inspectiediensten te ontwikkelen.

In een later stadium van het onderzoek is daarom besloten om in plaats van een referentiemodel een handreiking te bieden voor de inspectiediensten.¹

Overwegingen bij het inrichten van de digitalisering van poststromen

Algemeen

- Onderzoek welke poststromen je wilt digitaliseren (inkomend, uitgaand, intern, overig).
- Houdt rekening met de vertrouwelijkheid van verschillende poststromen.
- Stel negen cruciale vragen over het proces (o.a. Hoe lopen de huidige poststromen? Wie is er bij het digitaliseren betrokken? Welke software en apparatuur is al aanwezig en hoe zien de contracten / licenties er uit?).

Proces

- Denk na over de inrichting van het scanproces: van voorbereiden en scannen tot registreren.
- Houd rekening met belangrijke kwaliteitseisen aan de administratieve organisatie (o.a. onafhankelijke collegiale toets, verantwoordelijkheden, en steekproeven).
- Stel een procesbeschrijving op, zodat iedereen op dezelfde manier werkt.

Organisatorisch

- Houd rekening met de verschillende type functies die betrokken zijn bij het scanproces: van scanmedewerker tot applicatiebeheerder en technisch beheerder.
- Communiceer met de betrokken medewerkers om draagvlak te creëren voor de invoering van digitalisering.

Juridisch

- Denk na over een digitale of 'natte' handtekening bij uitgaande post. Houdt daarbij ook rekening met de gevolgen voor het werkproces (o.a. Waar vindt verzending plaats?)

¹ De handreiking is afgestemd met de volgende inspectiediensten: Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Arbeidsinspectie, de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit, de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

- Houd rekening met de beleidsregel digitale vervanging: wat is de bewaartermijn van de niet-digitale kopieën, en wanneer mogen deze worden vervangen door digitale kopieën.
- De keuze voor een digitaal, hybride, of analogo archief hangt mede af van een te verkrijgen substitutiemachtiging.

Technisch

- Houdt rekening met de technische eisen aan digitaliseren: om originele documenten te mogen vervangen door digitale kopieën, moeten de digitale documenten van voldoende kwaliteit zijn.
- Denk na over de verschillende functionaliteiten waaraan de oplossing moet voldoen: van een keuze tussen lokale software en Software as a Service, tot de schaalbaarheid van de oplossing.
- De aanschafkosten zijn afhankelijk van de gekozen scanoplossing en variëren tussen de € 15.000 en > € 80.000. Daarnaast worden de kosten voor opleiding en implementatie-ondersteuning geïndiceerd op € 3000 tot € 5000.

Mogelijke invoerscenario's

Er zijn drie mogelijke scenario's voor de uitvoering van het digitaliseren van de poststromen:

1. Uitbesteden van de digitalisering

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> - Specialisten voeren het werk uit. - Door het afsluiten van een dienstenniveau-overeenkomst kunnen piektijden en uiterste aflevertijden worden gegarandeerd. - De verantwoordelijkheid van inzet van de capaciteit ligt bij de scanorganisatie. - Mogelijk de modernste apparatuur en software. - Geen aanschafkosten. - Geen / minder kosten voor fysieke ruimte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijk alsnog noodzaak van een fysieke postkamer, vanwege post die niet archiefwaardig en/of zaakgerelateerd is - Mogelijk alsnog noodzaak om contract- en/of incidentmanagement in te richten.

Uitbesteden kan o.m. bij de Belastingdienst, Justitiële Informatiedienst (JustID) en GovUnited.

2. Gezamenlijke inspectie-initiatieven

De initiatieven op het gebied van digitaliseren van de poststromen kunnen ook gezamenlijk worden genomen. Deze kunnen variëren van het delen van kennis tot het oprichten van een shared service organisatie.

Onderdeel van deze keuze is dat er een gezamenlijke beheerorganisatie ingericht moet worden. Er zal op zoek moeten worden gegaan naar een beheerorganisatie voor alle partijen.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> - Kostenbesparing 	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijk nadeel is de ontvlechting van het kerndepartement met betrekking tot het beheer en onderhoud van de infrastructuur.

3. In eigen beheer

De behandelaar kan zelf zijn eigen post scannen of het scannen kan worden belegd bij een ondersteunende dienst. De eerste optie is een kostbare oplossing; optimalisatie van de bezettingsgraad van medewerkers en machine is moeilijk te realiseren. Daarbij komt dat 'dure' medewerkers zich bezighouden met scannen.

De laatste optie is goedkoper. De ondersteunende dienst verricht taken en opdrachten voor meerdere 'opdrachtgevers' binnen de organisatie en kan deze taken eenvoudig combineren met scantaken. Vaak worden DIV-taken ook zonder het scannen uitgevoerd, al dan niet door een aparte afdeling. Deze optie maakt het in eigen beheer scannen veel efficiënter dan de eerste.

Voorwoord

Waarom dit document?

Dit document beschrijft de verschillende aspecten (procesmatige, organisatorische, juridisch en technische) van het digitaliseren van de poststromen. Het gaat daarbij om de belangrijkste afwegingen die inspectiediensten moeten maken bij het inrichten van de digitalisering van poststromen. Het document biedt de inspectiediensten de mogelijkheid om voorafgaand aan de feitelijke inrichting te overzien wat de gevolgen zijn van digitalisering van de poststromen. Hierdoor is de inspectiedienst beter voorbereid. Ze voorkomt zo onverwachte (dure) keuzes en vermijdt eventuele valkuilen.

Hoe is het document opgebouwd?

Het gaat nadrukkelijk om een handreiking voor de digitalisering van de poststromen en niet om een voorschrift of richtlijn. In dit document zijn de ervaringen verwerkt die enkele inspectiediensten en andere overheidsorganisaties hebben opgedaan bij het digitaliseren van hun poststromen. Daarbij is gebleken dat de beschreven onderdelen in het derde hoofdstuk allen van wezenlijk belang zijn om mee te wegen in de besluitvorming over het inrichten van de poststromen.

Voor wie is dit document bedoeld?

Het document is bedoeld voor de inspectiediensten die overwegen om hun poststromen te digitaliseren. Ook voor die inspectiediensten die al een stap in die richting hebben gedaan, kan het document helpen om de digitalisering op een niveau hoger te brengen. Bureau Inspectieraad heeft dit document in beheer. Suggesties ter verbetering van het document kunnen naar dit bureau worden verstuurd.

Hoe is dit document tot stand gekomen?

In eerste instantie vroeg de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) om een blauwdruk voor digitalisering van de poststromen voor alle inspecties. Dit referentiemodel zou een uniformering mogelijk maken waardoor toekomstige (her)inrichting gezamenlijk kon worden uitgevoerd. Inspectiediensten maken echter keuzes die het beste bij hun organisatie passen. Deze keuzes zijn vaak gemaakt op basis van organisatiespecifieke doelstellingen en strategieën. Dit maakte het vrijwel onmogelijk om een generiek model voor alle inspectiediensten te ontwikkelen. In een later stadium van het onderzoek is daarom besloten om in plaats van een referentiemodel een handreiking (checklist) te bieden voor de inspectiediensten. Deze handreiking is tot stand gekomen op basis van enkele praktijkvoorbeelden, documentonderzoek, interviews met leveranciers en dienstverleners van het scanproces voor de overheid.

De handreiking is afgestemd met de volgende inspectiediensten: Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Arbeidsinspectie, de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit, de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

In *hoofdstuk 2* worden de rijksbrede ontwikkelingen kort samengevat. Ook wordt ingegaan op nieuwe technologie op het gebied van taalherkenning. *Hoofdstuk 3* beschrijft de procesmatige, organisatorische, juridische en technische aspecten van digitalisering van de poststromen. Dit hoofdstuk is de feitelijke handreiking die ondersteuning biedt bij de inrichting van de digitale postverwerking. In *hoofdstuk 4* wordt ingegaan op de mogelijke manieren om digitalisering van de poststromen tot stand te brengen. Hier worden 3 scenario's uitgewerkt: uitbesteden, in eigen beheer uitvoeren en gezamenlijke initiatieven.

Tijdens het onderzoek zijn oplossingen onderzocht die al beschikbaar zijn en geschikt lijken voor de inspectiediensten. Dit resulteert in drie oplossingen die in *hoofdstuk 5* uiteen worden gezet. In *hoofdstuk 6* wordt in beeld gebracht welke personen en documentatie zijn geraadpleegd voor dit onderzoek.

Tot slot zijn de informatieve praktijkvoorbeelden samengevat in de bijlagen. Deze hebben als doel inzicht te bieden in de keuzes die deze organisaties hebben gemaakt. Ook geven ze een goed beeld van de status waarin deze organisaties zich bevinden op het gebied van digitaliseren van de poststromen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
2.	Trends en ontwikkelingen.....	8
2.1.	Rijksbrede ontwikkelingen	8
2.2.	Taaltechnologie	8
3.	Handreiking Digitale poststromen voor de inspectiediensten	9
3.1.	Algemeen	9
3.2.	Proces.....	9
3.2.1.	Scanproces.....	9
3.2.2.	Kwaliteitseisen aan de administratieve organisatie.....	11
3.2.3.	Handboek digitalisering	11
3.3.	Wet- en regelgeving	12
3.3.1.	Digitale versus 'natte' handtekening.....	12
3.3.2.	Vervanging digitale documenten	12
3.3.3.	Digitaal en/of analoog archief	13
3.4.	Organisatie	14
3.4.1.	Personeel	14
3.4.2.	Communicatie	15
3.5.	Techniek.....	15
3.5.1.	Technische eisen	15
3.5.2.	Mogelijke functionaliteiten	16
3.5.3.	Financieel	17
4.	Mogelijke invoerscenario's	19
4.1.	Uitbesteden	19
4.2.	Gezamenlijke inspectie-initiatieven	19
4.3.	In eigen beheer.....	20
5.	Beschikbare oplossingen	21
5.1.	Belastingdienst	21
5.2.	Justitiële Informatiedienst (JUSTID).....	22
5.3.	Govunited	23
6.	Bronnen	24
6.1.	Interviews	24
6.2.	Documentatie.....	24
6.3.	Websites	24
BIJLAGE: Praktijkvoorbeelden.....	25	
I.	Inspectie van het Onderwijs	25
II.	VROM-inspectie.....	26
III.	Arbeidsinspectie	27
IV.	nieuwe Voedsel en Warenautoriteit	29
V.	Belastingdienst	30
VI.	UWV.....	30
VII.	Provinciehuis Overijssel	31

Afkortingenlijst

BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DMS	Documentmanagementsysteem
DPI	Dots Per Inch
DWR	Digitale Werkomgeving voor de Rijksdienst
I&M	Infrastructuur & Milieu
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
LOPAI	Landelijk Overleg Provinciale Archiefinspecteurs
PDF-A	Portable Document Format-Archiving
PDF-A 1a	Portable Document Format-Archiving-1accessibility
PDF-A 1b	Portable Document Format-Archiving-1basic
PDF/X	Portable Document Format/eXchange
SaaS	Software as a Service
TIFF	Tagged Image File Format
VI	VROM-Inspectie
WFM	Workflowmanagement
XML	Extensible Markup Language

1. Inleiding

Steeds meer overheidsorganisaties zetten digitale technieken in om hun informatiestroom te verbeteren. Een van de redenen is dat het plaats- en tijdonafhankelijk werken in toenemende mate wenselijk is. De informatie op basis waarvan de overheid handelt komt via een veelheid aan kanalen beschikbaar. Het vraagt de nodige aandacht om deze informatie op een gecontroleerde wijze te beheren. Een van de middelen is het digitaliseren van informatie.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (verder: IGZ) wil de poststromen volledig digitaliseren. Dit betekent dat de in- en uitgaande poststromen die momenteel via 6 locaties lopen worden gecentraliseerd naar één locatie. Het uiteindelijke doel van IGZ is één 'poort' voor alle soorten poststromen. Andere inspectiediensten hebben een vergelijkbare behoefte. Het voordeel is dat poststukken altijd vindbaar en traceerbaar zijn.

Elke inspectiedienst bepaalt eigen tempo, wensen en eisen voor inrichting van digitalisering van poststromen. Voorafgaand maakt ze de keuzes die het beste bij de organisatie passen, met de consequenties die daaraan verbonden zijn. Dit document dient als handreiking waarin zo goed als mogelijk alle aspecten worden beschreven.

De inhoud van deze handreiking beperkt zich tot een beschrijving van de procesmatige, organisatorische, juridisch en technische aspecten van digitalisering van de in- en uitgaande poststromen. Opdracht was om het documentbeheer van het toezichtproces buiten beschouwing te laten omdat dit per toezichthouder verschilt. Uiteindelijk is er natuurlijk wel samenhang tussen documentbeheer en poststromen. Waar noodzakelijk zal hier dieper op worden ingegaan.

Deze handreiking dient tevens als aanmoediging om inspectiediensten gezamenlijk te laten optrekken bij het digitaliseren van hun poststromen. Naarmate meer inspectiediensten samenwerken op het gebied van de digitalisering kan uiteindelijk uniformering en de daaraan verbonden voordelen van kostenbesparing en kwaliteitsverbetering worden bereikt.

Met bovenstaande wordt tegemoet gekomen aan de aangekondigde maatregelen van de Staatssecretaris van BZK om de informatiehuishouding van het digitaal documentbeheer te moderniseren.² Deze maatregelen worden uiteengezet in paragraaf 3.1 'Rijksbrede ontwikkelingen'.

² Brief aan de Tweede Kamer d.d. 16 maart 2010

2. Trends en ontwikkelingen

De opkomst van het digitaliseren van de werkstromen heeft grote invloed op hoe organisaties hun scanomgeving inrichten. Het gebruik van technologie voor het digitaliseren van de poststromen bestaat al een aantal jaren. De belangstelling voor intelligente toepassingen is enorm toegenomen wegens het toegenomen digitale dataverkeer. Daar waar mogelijk kunnen inspectiediensten meeliften op initiatieven die rijksbreed worden gestart. Tegelijkertijd ontstaan er ontwikkelingen op het gebied van de scantechnologie waar de inspectiediensten bij hun inrichting rekening mee dienen te houden.

2.1. Rijksbrede ontwikkelingen

In 2008 is het programma Digitale Werkomgeving voor de Rijksdienst (DWR) gestart. Het doel van dit programma is een interdepartementale infrastructuur te realiseren om plaats- en tijdonafhankelijk te werken. Dit bevordert onder meer de digitale samenwerking tussen organisaties.

In 2009 heeft het kabinet besloten dat overheidsorganisaties de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid moeten hanteren bij de inrichting van de (digitale) informatiehuishouding. De Baseline behelst een set van normen, eisen en maatregelen die worden nageleefd door alle departementen en gestoeld zijn op wet- en regelgeving.

De brief aan de Tweede Kamer van 16 maart 2010 over modernisering informatiehuishouding digitaal documentbeheer van de toenmalige staatssecretaris van BZK is een aanvulling op de brief van 7 juli 2009 waarin maatregelen zijn aangekondigd om ambtenaren van de rijksoverheid op een verantwoorde en duurzame manier digitaal ondersteund te laten werken. Met de brief van 16 maart 2010 geeft de staatssecretaris aan dat in uiterlijk 2015 alle kerndepartementen digitaal moeten werken. Daarbij is kern van de aanpak dat gebruik wordt gemaakt van elkaars ervaringen, goede voorbeelden en systemen.

Een van de aangekondigde maatregelen in de brief is dat elk kerndepartement in 2010 een plan van aanpak heeft opgeleverd, waarin wordt beschreven hoe binnen vijf jaar het digitaal documentbeheer wordt gerealiseerd.

2.2. Taaltechnologie

Een scanomgeving kan op verschillende manieren worden ingericht. Daarbij spelen vraagstukken mee als:

- wel of niet centraliseren?
- voor- of achteraf registreren van poststukken?
- wel of niet automatisch post classificeren, valideren en koppelen aan zaakdossiers?

Vooraf in het laatste geval is de ontwikkeling van intelligente taaltechnologie relevant.

Taaltechnologie houdt in dat specifieke software de inhoud van alle gescande documenten (en berichten) leest en de betekenis daarvan begrijpt. Hierdoor is het mogelijk om automatisch de documenten te splitsen, typeren en meta-dateren en naar de juiste systemen te sturen voor verdere verwerking of routing. Ook een samenvatting van de inhoud van het document is mogelijk. Door de intelligente taaltechnologie wordt het ook eenvoudiger om documenten terug te vinden. De software zoekt namelijk op basis van de betekenis van de inhoud. Dit verbetert de vindbaarheid aanzienlijk.

Bij de huidige scansoftware is in de regel automatische herkenning mogelijk. Cijfers of letters worden herkend door Optical Character Recognition (OCR) of door Intelligent Character Recognition (ICR). Er is echter nog een meer innovatieve scansoftware in ontwikkeling, die ook in staat is om de grammaticale regels en de relevantie van termen te herkennen.

3. Handreiking Digitale poststromen voor de inspectiediensten

Het digitaliseren van de poststromen is onlosmakelijk verbonden met het beheer van documenten en dossiers en het daarvoor gebruikte documentbeheersysteem. In dit hoofdstuk worden alle voorkomende aspecten (techniek, inrichting van de organisatie, wetgeving, kosten, etc.) beschreven die de digitalisering van de poststromen raken. Er wordt ook ingegaan op de koppeling met het documentbeheersysteem indien er sprake is van een direct verband.

3.1. Algemeen

Wanneer inspectiediensten overwegen om hun poststromen (verder) te digitaliseren, dan kunnen zij gebruikmaken van het overzicht hieronder.

Het overzicht biedt inzicht in wat er wordt gedigitaliseerd en toont vervolgens de wijze waarop dit gerealiseerd kan worden. Daarbij wordt uitgelegd hoe de gewenste situatie bereikt kan worden.

Bij het inrichten van een scanstraat is belangrijk dat de inspectie een onderscheid maakt tussen wel en niet te scannen poststromen.

Er zijn verschillende poststromen die gedigitaliseerd kunnen worden.

1. inkomende post
2. uitgaande post
3. interne post (vooral managementinformatie)
4. webcontent/SMS-berichten/Twitterberichten

Daarnaast is er de categorie vertrouwelijke post, die op alle vier de bovenstaande categorieën betrekking kan hebben.

Voor een juiste aanpak van de digitalisering van poststromen moeten vooraf de volgende vragen worden gesteld:

1. hoe lopen de huidige poststromen zowel in- als uitgaand (komt de post bijvoorbeeld bij verschillende locaties binnen)?
2. hoe wordt omgegaan met vertrouwelijke informatie?
3. hoe wordt inkomende post verspreid binnen de organisatie en komt de post vanuit de organisatie in de postkamer?
4. hoe wordt de post gearchiveerd in de organisatie?
5. beschrijf - indien van toepassing - die gedeeltes die al gedigitaliseerd zijn.
6. wie zijn in de organisatie betrokken bij de geïntegreerde processen?
7. hoeveel tijd zijn ze hier aan kwijt en hoeveel kost dit?
8. welke software en apparatuur is al beschikbaar voor digitale postverwerking?
9. wat heeft de software en apparatuur geïntegreerd bij vraag 8 gekost en hoe zien de contracten voor software en apparatuur eruit? Wat is bijvoorbeeld de licentieduur van de software?

In de uitwerking van de gewenste situatie zullen keuzes gemaakt moeten worden. Van belang bij het maken van keuzes is dat het doel en de ambities van het scannen goed voor ogen worden gehouden. De onderzochte praktijkvoorbeelden (zie bijlage) variëren in doeleinden en streefniveau. Bijvoorbeeld doelen als het in orde krijgen van de informatiehuishouding of het faciliteren van plaats- en tijdonafhankelijk werken en het streven om een ministerieel volmacht te krijgen om originele papieren documenten na digitalisering te vernietigen.

3.2. Proces

3.2.1. Scanproces

De papieren post wordt aangeleverd op een centraal punt of op verschillende locaties. Ook het scannen en corrigeren op juistheid en volledigheid van de documenten kan centraal of

decentraal plaatsvinden. De meest efficiënte wijze is centraal de post te ontvangen, te scannen en te valideren. Hiermee wordt ook een uniforme werkwijze van het scanproces geborgd.

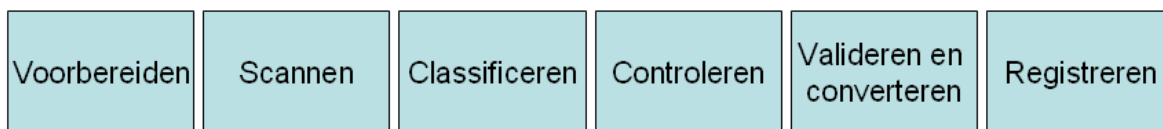
Een scanproces kan op verschillende wijzen worden ingericht.

Een eenvoudige wijze is de binnenkomende post scannen en daarna handmatig registreren in het Document Management Systeem (DMS). Voorafgaand aan de registratie kan de medewerker een kenmerk (bijvoorbeeld documentformaat of een dossiernummer) aan een partij koppelen, zodat de documenten van die partij sneller zijn terug te vinden in het DMS.

Een andere mogelijkheid is om de post eerst te registreren in het DMS en daarna pas te scannen. Bij het scannen is het kenmerk dan al bekend, waardoor het handmatig of automatisch op het document kan worden vermeld. Deze keuze vereenvoudigt de registratie bij uitgaande post die na het ondertekenen gescand wordt. Het document en kenmerk zijn al bekend in het DMS. Het gescande document wordt handmatig of automatisch gekoppeld aan het kenmerk in het DMS.

Het verzenden van digitale post via de repro of postkamer kan op twee manieren. Enerzijds kunnen de documenten uit het primaire proces op deze plek worden geprint en verzonden met een digitale handtekening. Anderzijds worden hier documenten aangeleverd die opnieuw worden gescand na verzending, in het geval dat het te versturen document een geschreven handtekening heeft. Zowel het verzenden van de post als het opnieuw scannen kan door de behandelaars zelf plaatsvinden.

Het scanproces omvat de volgende activiteiten:



De volgorde van activiteiten kan variëren om organisatorisch redenen. De onderzochte organisaties verschillen in welke activiteiten zij geautomatiseerd of handmatig uitvoeren.

Documentvoorbereiding

Het selecteren van de papieren post gebeurt op basis van een op voorhand vastgestelde werkinstructie. Hierin staat helder en gedetailleerd omschreven welke soorten post al dan niet geregistreerd en gescand worden.

De documenten worden scanklaar gemaakt. Dat wil zeggen dat alle enveloppen, plastic en metaal (nietjes, paperclips, etc.) worden verwijderd. Ook gelijmde kanten of spiraalbanden van documenten worden zorgvuldig verwijderd. Andersoortige documenten (o.a. geeltjes, etc.) kunnen het beste eerst op een A4 worden geplakt of gekopieerd.

Afhankelijk van de gekozen scheidingsmethode wordt op de eerste pagina van een document een voorblad met barcode gelegd of een barcodesticker geplakt. Deze barcode zorgt voor de scheiding tussen de documenten bij het scannen.

Het is mogelijk aan de barcode ook al enkele metadata te koppelen over bijvoorbeeld afdeling, vertrouwelijkheid of werkproces, zodat de verdere afhandeling van het document wordt vergemakkelijkt. De organisatie bepaalt met hulp van de leverancier de metadata die de barcode bevat. Uiteraard gebeurt dit voorafgaand aan de inrichting van de scanstraat. Bij het bepalen van de metadata moet men rekening houden met (toekomstige) ontwikkelingen op het gebied van digitale dossiervorming.

Scan/Import

De medewerker scant de documenten per partij (batchgewijs) met een scanner. Het document is te zien op de monitor (bij een grote partij is een steekproef te zien).

Herkenning/Classificatie

Het classificeren/herkennen van gescande documenten kan automatisch of handmatig zijn geregeld. Bij automatische classificatie is de variabiliteit van documentherkenning afhankelijk

van de software. Herkenning kan automatisch starten nadat de partij gescande documenten is gefotografeerd.

Kwaliteitscontrole

De medewerker die het document scant, controleert het gescande document. Dit doet hij door het origineel te vergelijken met het gescande document.

Het gescande document dient identiek te zijn aan het origineel. Deze controle wordt direct na het scannen uitgevoerd en vóórdat het document in het werkproces wordt opgenomen. Op de volgende aspecten dient minimaal gecontroleerd te worden:

- volledigheid
- leesbaarheid
- natuurgetrouwe weergave van het origineel
- lege pagina's
- scheve pagina's
- vlekken en strepen
- pixelverstoringen
- overige afwijkingen

Validatie

De medewerker controleert het document op juistheid en volledigheid (validatie). Hij doet dit op basis van de gegevens die te vinden zijn op het papieren document. De medewerker kan deze gegevens accorderen, wijzigen of aanvullen. Afhankelijk van de software kan een gegeven dat wel op het originele document staat, maar niet is geclassificeerd, door de medewerker worden geselecteerd, zodat deze op de juiste plek wordt geplaatst.

PDF-creatie

De afbeelding van het document kan na validatie worden geconverteerd naar het gewenste documenttype. Meest gebruikte documenttype is PDF-A (internationale archiefstandaard voor PDF-standaarden). Afhankelijk van de software kan de tekst in het PDF-document doorzoekbaar worden gemaakt door middel van OCR (Optical Character Recognition).

Release en registratie

De medewerker geeft het document en de metadata vrij en koppelt deze handmatig aan het achterliggende systeem (bijv. documentbeheersysteem, workflowmanagementsysteem, digitaal archief, etc.). Het koppelvlak kan ook worden geautomatiseerd door bijvoorbeeld een *message broker* of *message channel*. Registratie gebeurt dan automatisch, zodat in het achterliggende systeem het proces kan starten.

3.2.2. Kwaliteitseisen aan de administratieve organisatie

Kwaliteitseisen bij de inrichting van de administratieve organisatie zijn in elk geval:

- Onafhankelijke collegiale toets om te voorkomen dat één persoon de kwaliteitseisen naar eigen inzicht interpreteert. DIV- en scanmedewerkers bekijken het document afzonderlijk.
- functiescheiding tussen scannen en valideren
- scanactiviteiten alleen door geautoriseerde medewerkers
- valideren alleen door geautoriseerde medewerkers
- verplichten tot opnieuw scannen van volledig document bij onvoldoende kwaliteit of onvolledigheid
- eindverantwoordelijke voor de controle benoemen
- (steekproefsgewijze) controles op procedure

3.2.3. Handboek digitalisering

Bij het digitaliseren van de werkstromen is het noodzakelijk dat iedereen op een uniforme wijze werkt. Hiervoor moeten heldere en eenduidige afspraken worden gemaakt. Deze afspraken kunnen worden opgenomen in een handboek. Hier wordt nauwkeurig de werkwijze beschreven,

maar ook de (on)aanvaardbare afwijkingen. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn eveneens onderdeel van dit handboek. Om substitutierecht (het recht om een origineel te vernietigen nadat digitale kopie is gemaakt) te verkrijgen dient het handboek in lijn te zijn met de Beleidsregel digitale vervanging. Het Nationaal Archief van het Ministerie van OCW heeft het handboek van de Provincie Overijssel als voorbeeld gesteld.

3.3. Wet- en regelgeving

3.3.1. Digitale versus 'natte' handtekening

De Wet elektronische handtekeningen onderscheidt de volgende soorten digitale handtekeningen en geeft aan welke niveaus van borging deze garanderen. Over het algemeen geldt: Hoe hoogwaardiger de gebruikte techniek en het bijbehorende uitgifte- en beheerproces, hoe groter de bewijskracht van de elektronische handtekening.

Gewone elektronische handtekening

Een gewone elektronische handtekening is verbonden aan andere elektronische gegevens, zoals een digitaal document of e-mail. Deze handtekening dient slechts om de identiteit van de afzender vast te stellen. Dit kan in de vorm van een pincode of wachtwoord. Maar ook de gegevens van een persoon of een gescande handtekening (bijv. in TIFF-formaat) valt onder deze categorie.

Gekwalificeerde elektronische handtekening

De gekwalificeerde elektronische handtekening heeft op grond van de wet dezelfde rechtskracht als de op papier geschreven handtekening. Bij deze handtekening is een gekwalificeerd certificaat nodig. Een certificaat is een digitaal bestand dat aan de elektronische gegevens, zoals een digitaal document of e-mail, is gekoppeld. De certificaten worden uitgegeven door certificatieinstanties.

Een handtekening die aan deze eisen voldoet is bijvoorbeeld de PKI-overheid, die door de staat der Nederlanden gewaarborgd wordt. PKI staat voor Public Key Infrastructure. PKI-overheid kent ook zogenaamde servercertificaten. Documenten die met een servercertificaat voorzien zijn, hebben een unieke elektronische stempel waarmee de ontvanger kan vaststellen door welke organisatie het document verstuurd is. Sommige gemeenten gebruiken dit om bijvoorbeeld een uittreksel uit de GBA te verstrekken. Archivering van PKI-certificaten kan op verschillende wijzen. In deze handreiking wordt daar niet verder op ingegaan.

Het al dan niet gebruiken van een digitale handtekening heeft invloed op de digitalisering van het werkproces.

Bij een op papier geschreven handtekening kan de keuze worden gemaakt om het document met handtekening opnieuw te scannen, zodat het als definitieve versie in het digitaal dossier wordt opgenomen. Het is van belang dat de route die het document moet afleggen voor iedereen duidelijk is en plaatsvindt volgens een vastgelegd procedure. Nagedacht moet worden over de volgende keuzes:

- Wel of niet zorgdragen voor ondertekening vanuit een centraal punt
- waar vindt verzending na ondertekening plaats (postkamer of op afdelingsniveau?)
- wie verzorgt het opnieuw scannen van documenten met een op papier geschreven handtekening?
- hoe wordt geborgd dat de verzonden post daadwerkelijk opnieuw wordt gescand?

3.3.2. Vervanging digitale documenten

De Beleidsregel digitale vervanging gaat uit van de bewaartermijn van een document en stelt op basis daarvan richtlijnen voor het aanvragen van een machtiging tot vervanging van documenten.

De organisatie mag zelf een vervangingsbesluit nemen wanneer het gaat om digitale vervanging van archiefbescheiden die al zijn gevormd voorafgaand aan het moment van

inwerkingtreding van een vervangingsbesluit. Ook als zaken nog niet zijn afgedaan mag de organisatie zelf een vervangingsbesluit nemen. Dit is eveneens het geval bij archiefbescheiden die nog zullen worden gevormd binnen een periode van vijf jaar, gerekend vanaf het moment van inwerkingtreding van dat vervangingsbesluit.

Voor de digitale vervanging van documenten dient te worden voldaan aan een aantal minimale eisen. Bij het digitaliseren van documenten moet men namelijk erop kunnen vertrouwen dat er geen essentiële informatie verloren gaat. De bewijskracht van de documenten moet zijn gewaarborgd in de vorm van toegankelijkheid, vindbaarheid, uitwisselbaarheid, betrouwbaarheid, authenticiteit en volledigheid. Dit wordt bereikt door de inrichting van een betrouwbare en beveiligde omgeving.

Het Nationaal Archief stelt een aantal eisen, die vastgelegd zijn in de 'Beleidsregel digitale vervanging archiefbescheiden'. Deze beleidsregel is te vinden op de website van de Erfgoedinspectie (erfgoedinspectie.nl). De voornaamste eisen hebben betrekking op:

- de reikwijdte van de digitale vervanging
- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij het vervangingsproces
- de apparatuur en software voor en de organisatie van het scanproces
- de controle op het vervangingsproces
- het proces van vernietiging

De organisatie dient in een verklaring op te nemen hoe voorgaande kwaliteitseisen zijn geregeld en waar de scandocumenten worden beheerd.

Volgens het Nationaal Archief worden deze vereisten vaak verwerkt in een handboek (zie paragraaf 4.2.3) en als bijlage bij de verklaring gevoegd.

3.3.3. Digitaal en/of analogo archief

Afhankelijk van de rol van de informatie, wordt deze volgens een basisselectiedocument voor een bepaalde periode bewaard. Het basisselectiedocument is een instrument voor de selectie ter vernietiging dan wel blijvende bewaring van de administratie van beleid door overheid. Dit document wordt hier verder niet besproken.

Bij digitale vervanging van blijvend te bewaren papieren archiefbescheiden moet als gevolg van een vastgestelde basisselectiedocument een substitutiemachtiging van de Minister van OCW worden verkregen. Deze kan worden aangevraagd bij het Nationaal Archief. Hiervoor dient de organisatie een verklaring op stellen met daarin gespecificeerd op welke grond en op welke wijze de archiefbescheiden zijn vervangen. De machtiging geldt voor een beperkte termijn. Als een organisatie geen substitutiemachtiging bezit, dienen de analoge documenten te worden bewaard. Deze worden ofwel bewaard op de oude manier in fysieke dossiers ofwel direct na het scannen opgeslagen in zogenaamde dagdozen.

Bij hybride archieven ontstaan meer risico's op het gebied van onvolledigheid voor zowel het analoge als het digitale archief. Juist een volledig digitaal archief biedt het voordeel van enkelvoudige opslag en meervoudig gebruik.

Het is raadzaam om bij een volledig digitaal archief niet direct de analoge documenten te vernietigen. Het document kan nog nodig zijn. Beter is de analoge documenten te bewaren voor een vooraf vastgestelde periode. Deze documenten hebben een kenmerk (bijv. een stempel door middel van een *imprinter/endorser*) waaruit blijkt dat dit een kopie van het digitale origineel is. De te vernietigen documenten worden aangeboden aan een gecertificeerd vernietigingsbedrijf. De afspraken met dit vernietigingsbedrijf moeten contractueel worden vastgelegd. De verantwoordelijkheid en controle van de vernietiging wordt bij een daarvoor aangewezen medewerker gelegd.

Bij sommige inspectiediensten is de stempel van de ontvangstdatum op de envelop wellicht van belang (bijvoorbeeld in het kader van bezwaarschriften). Er zal dan een afweging gemaakt moeten worden of deze bestempelde enveloppen analogo of digitaal worden gearchiveerd.

Het Nationaal Archief heeft het digitaal archief (CDD+) van JustID goedgekeurd en substitutie verleend. JustID kan ook voor andere (rijks)overheidsorganisaties archiveren. Ook daarvoor geldt de substitutieverlening.

3.4. Organisatie

De organisatie-inrichting hangt af van de keuze om het digitaliseren van de poststromen in eigen beheer te houden of uit te besteden. Vaak is dit een kostenoverweging, maar andere overwegingen, zoals kwaliteitsverhoging of continuïteit, kunnen ook een rol spelen.

3.4.1. Personeel

De hele organisatie ondervindt de gevolgen van digitalisering van de poststromen, maar deze zijn vooral ingrijpend voor functies als de repro, de postkamer en het archief. Deze medewerkers worden met nieuwe ontwikkelingen geconfronteerd.

Scanmedewerker

De scanmedewerker is over het algemeen een postkamermedewerker. Hij is opgeleid om te gaan met scanapparatuur en om de eerste controle uit te voeren op het gescande document. De functieschaal varieert van schaal 5 tot schaal 7 (BBRA).

DIV-medewerker

Een DIV-medewerker is een medewerker die een specifieke opleiding heeft gevolgd op het gebied van documentaire informatievoorziening. De DIV-taken kunnen bestaan uit het openen van post en het vaststellen of deze post wel of niet moet worden geregistreerd en/of gescand. Deze taken kunnen specifiek bij een DIV-medewerker worden belegd, maar kunnen ook gecombineerd worden met taken die al door administratieve ondersteuning worden uitgevoerd. De functieschaal varieert van schaal 6 tot schaal 8.

Werkverdelers

De werkverdelers zijn de medewerkers die de post verdeeld na het scannen. Dit is eerder een rol dan een functie, want de taak van werkverdeling behoort vaak tot de taken van de postkamermedewerker of de DIV-medewerker.

Archiefmedewerker

De archiefmedewerker zal afhankelijk van de keuze van de organisatie documenten archiveren of vernietigen. Vaak zijn deze taken bij de scanmedewerker of DIV-medewerker belegd.

Applicatiebeheerder

De scansoftware dient te worden beheerd. Hiervoor zal in eerste instantie een medewerker met kennis van ICT in de organisatie aanwezig moeten zijn. Vaak wordt een 'key user' of 'super user' aangewezen om de kleine aanpassingen door te voeren of op te lossen. Voor grote wijzigingen in de software is iemand met specifieke kennis of opleiding op ICT-gebied nodig, bijvoorbeeld een applicatiebeheerder.

Technisch beheerder

Het technisch beheer betreft het onderhouden van de apparatuur en machines waarop de software draait. Deze expertise is over het algemeen al aanwezig binnen de organisatie.

Behandelaar

De behandelaar is de medewerker die op welke wijze dan ook een relatie heeft met het gescande document vanuit het primaire proces, bijvoorbeeld een inspecteur. Doordat de postverwerking gedigitaliseerd wordt, moet hij zijn handelen anders documenteren dan voorheen het geval was. Dit gebeurt voortaan op basis van aangegeven kaders. Ook zal hierdoor het uitwisselen van kennis tussen medewerkers onderling op een gestructureerde wijze toegankelijk en transparant worden gemaakt. Bij de inrichting van het scanproces is het de vraag of deze medewerker gedigitaliseerde documenten mag verwijderen.

Het volume papieren post neemt af door de digitale wijze van werken. Dit veronderstelt dat de capaciteit zal afnemen. Uit onderzoek blijkt echter dat het scannen in eigen beheer geen of

weinig verschil brengt in de bezettingsgraad van medewerkers. De postkameractiviteiten worden namelijk gecombineerd met de scanactiviteiten. Wanneer postverwerkingslocaties gecentraliseerd worden, kan dit wellicht leiden tot een reductie in capaciteit. Dat is ook het geval wanneer de werkzaamheden worden uitbesteed aan een externe organisatie.

3.4.2. Communicatie

Een belangrijk onderdeel in het verandertraject is de deelname van de betrokken medewerkers in de voorbereidende fase. Door medewerkers te betrekken en mee te laten praten creëer je ambassadeurs voor de nieuwe werkwijze.

In elk geval zal het organisatieonderdeel dat de digitalisering uitvoert anders gaan werken. De betreffende medewerkers zullen zo snel mogelijk betrokken moeten worden in de beschrijving en inrichting van de nieuwe werkprocessen. De rest van de organisatie moet worden geïnformeerd over de wijze waarop ze na digitalisering bij de betreffende informatie kunnen komen. Dit speelt ook bij plaats- en tijdonafhankelijk werken.

Het management speelt hier ook een grote rol. De verandering moet namelijk door alle managementslagen worden gedragen en gesteund om de digitalisering succesvol te maken.

3.5. Techniek

Er is een diversiteit aan hardware, software en instellingen voor het scannen. Toch zijn organisatorische en procesmatige keuzes bepalend voor de technische oplossing. In dit hoofdstuk worden als eerste de technische eisen omschreven. Vervolgens worden verschillende functionaliteiten van de scanvoorziening uiteengezet.

Uiteraard is het aan de organisatie zelf om op basis van de mogelijkheden en behoeften een weloverwogen selectie te bepalen voor de inrichting.

3.5.1. Technische eisen

De technische kwaliteitseisen kunnen ten opzichte van elkaar sterk verschillen. Om een volmacht te verkrijgen voor het vervangen van originele documenten door digitale kopieën, moeten de digitale documenten van voldoende kwaliteit te zijn om de originelen te vervangen. De technische eisen aan scanapparatuur worden deels bepaald door regelgeving en zijn hieronder omschreven:

- Resolutie minimaal 300 dpi
- Bitdiepte (*dynamic range*) voor zwart-wit minimaal 1 bit per pixel, grijswaarde minimaal 8 bits per pixel en kleur 24 bits per pixel
- Mogelijkheid tot waarheidsgetrouwe kleurherkenning en scanning door de scanvoorziening, afhankelijk van het belang van in kleur scannen
- Leesbaarheid van gescande documenten. Het Landelijk Overleg Provinciale Archiefinspecteurs heeft hiervoor een hulpmiddel in de vorm van een kwaliteitsindex beschreven in de 'Beleidsregel vervanging' die van toepassing is voor gemeenten en waterschappen. Deze valt buiten de reikwijdte van dit rapport.
- Mogelijkheid om alle formaten te scannen (A3, A4, A0, maar ook het kleinste formaat)
- Scanvoorziening is koppelbaar met de achterliggende systemen (DMS, zaakstelsel, etc.)
- Duurzaam en open bestandsformaat (zoals TIFF, PDF-A)

Het Nationaal Archief heeft interne richtlijnen voor digitaliseringsprojecten opgesteld die eventueel als handvat kunnen dienen voor organisaties die op duurzame wijze willen digitaliseren³:

- Digitale bestanden op leesbare kwaliteit worden opgeslagen in JPEG-formaat met maximale compressie 1:10
- Digitale bestanden op afdrubbare kwaliteit worden opgeslagen in TIFF-formaat zonder compressie

³ Bron: Best Practice Wabo-scanafspraken in Overijssel d.d. 1 juli 2010

- Digitale bestanden op duurzame kwaliteit worden opgeslagen in TIFF-formaat zonder compressie
- Digitale bestanden op substituerende kwaliteit worden opgeslagen in TIFF-formaat zonder compressie

De Leidraad Wabo-DIV/archivering biedt richtlijnen voor organisaties die in het kader van de Wabo vergunningen verstrekken⁴.

- Foto's in PNG of JPG
- Scans: TIFF, JPG, PDF-A1a (tbv logische documentstructuren (Tagged PDF) of PDF/A1b (tbv waarborging grafische weergave en toegankelijkheid metadata))
- Officedocumenten: PDF/A-1a
- Tekeningen: PDF/X

Voor het overige is het van belang heldere wensen en eisen op te stellen ten behoeve van de leverancier van scanapparatuur en -software en de leverancier van het digitale archief.

In aansluiting op de technische eisen kan gedacht worden aan de volgende componenten:

- scansnelheid op basis van bovenstaande technische eisen
- benodigde configuratie ten behoeve van het scannen
- verwerkingsnelheid van de computers behorende bij de scanapparatuur
- kleurensysteem op basis van technische eisen (afhankelijk of in kleur wordt gescand)
- kleurherkenning op basis van technische eisen (afhankelijk of in kleur wordt gescand)
- variëteit in verwerking van papierformaten
- kwaliteit van het papiertransportsysteem ten behoeve van dikte van papier en kwaliteit van papier
- OCR/ICR ten behoeve van de vindbaarheid van gescande documenten
- keuze handmatig/automatisch (bijv. toekennen metadata of controles)
- wel/niet virtual rescan
- wel/niet imprinter/endorser (plaatst een stempel (kenmerk) op de gescande documenten)
- dienstafspraken zoals onderhoud en verhelpen van storingen binnen bepaalde periode
- wel/niet testomgeving
- ...

3.5.2. Mogelijke functionaliteiten

Barcodeherkenning

Een barcode op documenten of standaardformulieren is erg handig bij het scannen. Aan de barcode is een uniek kenmerk gekoppeld die tijdens het scannen wordt herkend. De software registreert en koppelt het document automatisch aan het achterliggende systeem. Bovendien fungeert de barcode tijdens het scannen als documentscheiding. De organisatie definieert het kenmerk met hulp van de leverancier, voorafgaand aan de voltooiing van de inrichting van het scanproces.

Slim scannen

Bij 'slim scannen' wordt de gescande post automatisch geclassificeerd en is de route die het document aflegt al geïntegreerd in het scanproces. De documenten komen na het scannen en eventueel (handmatige) documentverrijking direct terecht in het juiste achterliggende systeem. De routing is dus vooraf vastgesteld. Het is mogelijk per documentsoort verschillende routes te integreren. Het document wordt in het juiste formaat opgeslagen in het achterliggende systeem.

Virtual rescan

Bij een virtual rescan wordt de originele scan "schoongemaakt" van vuil en ruis. Hierdoor ontstaat er een duidelijker contrast tussen informatie en achtergrond waardoor de leesbaarheid verbetert.

Schaalbaarheid

⁴ Bron: Best Practice Wabo-scanafspraken in Overijssel d.d. 1 juli 2010

In het beginstadium kan men kiezen voor een stand-alone werkstation. Bij een latere uitbreiding bestaat echter de kans dat de ondersteuning voor de uitbreiding niet schaalbaar is. Een serverinstallatie is dan flexibeler en duurzamer. Zowel het volume als het aantal werkstations is eenvoudig aan te passen. Afhankelijk van het volume en het gebruik worden één of meer licenties aangeschaft.

Backup

Met de aanschaf van een backupserver wordt data veilig gesteld, waardoor de continuïteit van de werkprocessen beter gegarandeerd wordt.

Afstand

Medewerkers kunnen vanaf hun lokale pc beschikken over de documenten in de achterliggende systemen als door de organisatie een server/client-toepassing (bijv. Citrix) is ingericht. Afhankelijk van de gekozen software gaat het op afstand beschikken van documenten vaak gepaard met een extra licentie van de scansoftware. Overheidsorganisaties die hun medewerkers de mogelijkheid bieden om plaatsonafhankelijk te werken dienen er dus rekening mee te houden dat meerdere licenties nodig zijn.

Interfaces

Het gescande document kan in een XML-bestand met metagegevens en een *image* worden verstuurd door middel van een message broker of message channel. Met behulp van de stylesheet wordt het XML-bestand geïnterpreteerd en verwerkt in het achterliggende systeem.

Database

Afhankelijk van de leverancier is het mogelijk om de scanconfiguratie op te slaan in een bij de software behorende database. Gebruik maken van een eigen database is vaak ook mogelijk.

Testomgeving

Nieuwe versies/updates van de software zullen in een afgescheiden omgeving moeten worden getest om de continuïteit en beschikbaarheid van de productie-omgeving te kunnen waarborgen. Vaak biedt de leverancier mogelijkheden om gebruik te maken van een testomgeving of is de software zo ontwikkeld dat op de productie-omgeving een afzonderlijke testomgeving aanwezig is zonder dat deze de productie-omgeving belemmert.

SaaS

Als inspectiediensten besluiten om een gezamenlijk scanplatform in te richten bestaat wellicht de mogelijkheid om alleen de software als een dienst (*Software as a Service*) af te nemen. De kosten worden over het algemeen per maand in rekening gebracht. Dit heeft een aantal voordelen: geen aanschafkosten, altijd gebruik van de laatste updates, afhankelijk van het contract hoge beschikbaarheid en schaalbaarheid. Deze mogelijkheid is verder niet onderzocht. Wel is bekend dat een aantal gemeenten onder de vlag van het samenwerkingsverband van Govunited deze mogelijkheden onderzoekt met de leverancier BMConsultants. Indien nader onderzoek wordt verricht, moet gelet worden op de mogelijkheden om de documenten binnen de inspectiedienst te houden en niet via de SaaS-server te laten verlopen.

Batchgewijs scannen

Batchgewijs scannen is het scannen van meerdere documenten achter elkaar. De software leest de barcode op het scheidingsdocument of sticker als een nieuw document.

3.5.3. Financieel

Onderzoek onder een aantal praktijkvoorbeelden leert dat geen van de organisaties beschikt over een kostenoverzicht en/of business case. Er zijn verschillende scanoplossingen met bijbehorende kosten. Deze lopen zeer uiteen en variëren tussen de € 15.000,- voor een simpele scanoplossing met één werkplek tot € 80.000,- of meer, waarbij grotere of meerdere scanners en servers worden geïmplementeerd. De kosten hangen natuurlijk sterk af van het ambitieniveau van de organisatie. Ook zal rekening gehouden moeten worden met structurele kosten op het gebied van beheer, onderhoud en personeel.

De kosten voor opleiding en implementatie-ondersteuning zijn hierin niet begrepen. Deze worden geïndiceerd op € 3000,- cq. € 5000,-. Dit is uiteraard afhankelijk van het aantal medewerkers en het aantal benodigde uren.

De constante ontwikkelingen op dit gebied maken deze resultaten wellicht achterhaald. Tevens is het benodigde scanvolume bepalend voor de hardware- en softwareconfiguratie en de kostenindicatie.

Een standaard hard- en softwareconfiguratie kan bestaan uit:

- Scanner
- Server*
- 2 werkstations
- Software
- Licentie
- Beheerper jaar

*Het is mogelijk dat een reeds aanwezige multifunctional product (MFP) of netwerkscanner voldoet aan de eisen die de leverancier van de scansoftware eraan stelt.

4. Mogelijke invoerscenario's

De vraag door wie het digitaliseren van de poststromen wordt uitgevoerd is grofweg onderverdeeld in 3 opties: uitbesteden van de digitalisering, gezamenlijk initiëren van activiteiten of de primaire organisatie digitaliseert zelf. Daarbij kan de organisatie voor alle drie de opties initiatieven ondernemen om afzenders van analoge poststukken te stimuleren digitale verzending toe te passen.

4.1. Uitbesteden

De voordelen van uitbesteden zijn te vinden in verschillende organisatorische aspecten. Zo beschikt de scanorganisatie over professionele medewerkers met veel kennis en ervaring. Door het afsluiten van een dienstenniveau-overeenkomst kunnen piektijden en uiterste aflevertijden worden gegarandeerd. De verantwoordelijkheid van inzet van de capaciteit ligt bij de scanorganisatie.

Daarbij beschikken scanorganisaties over het algemeen over de modernste apparatuur en software. Bij uitbesteding is er geen sprake van aanschafkosten. Tevens vindt een besparing plaats op de fysieke ruimte, want de apparatuur staat buitenshuis.

Het nadeel van uitbesteden is dat de noodzaak van een fysieke postkamer blijft. Er zal nog steeds een analoge poststroom bestaan in de vorm van bijvoorbeeld post die niet archiefwaardig en/of zaakgerelateerd is. Een ander nadeel is te vinden in de noodzaak om contract- en/of incidentmanagement in te richten.

Uitbesteden hoeft niet altijd kostenreducerend te zijn. Dit kan een reden zijn om niet uit te besteden. Daarentegen kunnen strategische overwegingen, zoals kwaliteitsverhoging, technologische verbeteringen, meespelen om toch voor uitbesteding te kiezen.

4.2. Gezamenlijke inspectie-initiatieven

Het inspectieproces heeft specifiek eigen activiteiten die wezenlijk anders zijn dan de beleidsactiviteiten van het kerndepartement. Met de oplossingen en standaarden vanuit de kerndepartementen wordt daarmee onvoldoende rekening gehouden. Bovendien zijn deze veelal niet geënt op het primaire proces van de inspectiediensten. Om die reden ondernemen inspectiediensten steeds vaker gezamenlijke initiatieven. De initiatieven op het gebied van digitaliseren van de poststromen kunnen ook eenvoudig gezamenlijk worden genomen. Deze kunnen variëren van het delen van kennis tot het oprichten van een shared service organisatie.

Dit rapport is al een handreiking voor het maken van al dan niet gezamenlijke inrichtingskeuzes en maakt het eenvoudiger de stap naar een gezamenlijke aanbesteding te maken. Een shared service-organisatie is de meest vergaande vorm van gezamenlijke initiatieven. Deze vorm maakt van standaardisatie en uniformering essentiële voorwaarden. Een shared service-organisatie kan zowel binnen de organisatie als buiten de organisatie worden ingericht. Voor de inspectiediensten is het bij deze vorm interessant te onderzoeken of inspectiediensten die al een scanorganisatie hebben ingericht deze dienst aan andere kunnen leveren. Dit is verder niet onderzocht.

De complexiteit van extern ingerichte shared service-organisaties ligt bij de aansturing. Meerdere partijen zijn namelijk aandeelhouder.

Het gezamenlijk optrekken levert voordelen als synergie en kostenbesparing op. Mogelijk nadeel is de ontvlechting van het kerndepartement met betrekking tot het beheer en onderhoud van de infrastructuur.

Onderdeel van deze keuze is dat er een gezamenlijke beheerorganisatie ingericht moet worden. Er zal op zoek moeten worden gegaan naar een beheerorganisatie voor alle partijen.

4.3. In eigen beheer

Uit de praktijkvoorbeelden in de bijlage blijkt dat het in eigen beheer nemen van de scanstraat de keuze is van inspectiediensten die (onderdelen) van poststromen gedigitaliseerd hebben. Daarbij is gebruik gemaakt van bestaande functies in de organisatie.

Het scanproces kan op verschillende manieren in de organisatie worden geïmplementeerd. Enerzijds kan de behandelaar zelf zijn eigen post scannen. Anderzijds kan het scannen worden belegd bij een ondersteunende dienst. De eerste optie is een kostbare oplossing; optimalisatie van de bezettingsgraad van medewerkers en machine is moeilijk te realiseren. Daarbij komt dat 'dure' medewerkers zich bezighouden met scannen.

De laatste optie is goedkoper. De ondersteunende dienst verricht taken en opdrachten voor meerdere 'opdrachtgevers' binnen de organisatie en kan deze taken eenvoudig combineren met scantaken. Vaak worden DIV-taken ook zonder het scannen uitgevoerd, al dan niet door een aparte afdeling. Deze optie maakt het in eigen beheer scannen veel efficiënter dan de eerste.

Wellicht is een mengvorm van de drie bovenstaande vormen ook mogelijk. Deze is echter niet nader onderzocht.

5. Beschikbare oplossingen

In paragraaf 4.1 is gesproken over het uitbesteden van de digitalisering van de poststromen. Zowel commerciële als non-profit organisaties bieden deze diensten aan. Voor het onderzoek is een tweetal non-profit organisaties (Belastingdienst en Justid) onderzocht.

In het kader van het ondernemen van gezamenlijke initiatieven (paragraaf 4.2) is gesproken met GovUnited. GovUnited is een samenwerkingsverband van gemeenten op het gebied van de e-overheid, maar staat open voor een gesprek om samen met de inspectiediensten nader de mogelijkheden van gezamenlijke initiatieven te onderzoeken.

5.1. Belastingdienst

De Belastingdienst biedt haar diensten aan voor organisaties binnen de rijksoverheid. De dienst kan het volledige postbehandelingstraject omvatten in de vorm van: ontvangen, sorteren, uitpakken, ontvouwen en digitaliseren. Zowel handgeschreven, ongestructureerde als voorbedrukte post kan worden gescand en geconverteerd.

Voor overheidsorganisaties die deze dienst willen afnemen van de Belastingdienst is het niet nodig eerst aan te besteden. Wel wordt een programma van eisen en een serviceniveau-overeenkomst (SNO) opgesteld.

De data kan met of zonder index de volgende dag op een gegevensdrager (cd-rom, usb-stick) worden afgeleverd. De gescande documenten worden (tijdelijk) opgeslagen in een digitaal archief in Heerlen en is door middel van een netwerk raadpleegbaar.

Specificaties omtrent het scannen ziet er als volgt uit:

Postverwerking

- Sorteren op aantal vellen per envelop en detectie van ijzer, zoals nietjes en paperclips (capaciteit: 30.000 p/u)
- Automatisch openen van enveloppen (capaciteit: 20.000 p/u)
- Semi-automatisch openen van enveloppen (capaciteit: 12.000 p/u)
- Geautomatiseerd ontvouwen en tellen van enkelvoudige documenten (capaciteit: 12.000 p/u)

Digitalisering

- Scannen van diverse formaten en materialen (maximaal A4/A3-formaat) (capaciteit: A4-formaat 100.000 p/u voor- en achterkant)
- Scannen van A0-formaat is mogelijk.
- Diverse scan- en afleveropties (zwart-wit, greyscale of kleur, JPEG, PDF, multipage PDF, searchable multipage PDF, PDF-A)
- Scanscherpte 300 DPI
- Digitale archivering met zoekfunctie
- Conversie m.b.v. ICR & OCR: gegevens geautomatiseerd omzetten in een bestand met records en velden, alsof ze één op één zijn ingetoetst
- Verschillende classificaties van vertrouwelijkheid mogelijk
- Klant kan zelf aangeven hoeveel keren er vertoetst moet worden

Kosten

Voor organisaties binnen de rijksoverheid hanteert de Belastingdienst een tarief van € 28,50 euro per DIV-medewerker per uur (salaris werknemer + BTW (bij inhuur uitzendkracht) + 15% overheadkosten/indirecte kosten).

Het is mogelijk gezamenlijke mantelcontracten en/of generieke dienstniveau-overeenkomsten op basis waarvan de inspectiediensten individueel contracten kunnen afsluiten.

De belastingdienst heeft geen ervaring met het printen en verzenden van uitgaande post.

5.2. Justitiële Informatiedienst (JUSTID)

De Justitiële Informatiedienst (JustID) is gevestigd in Almelo en heeft ten kantore volledige scanstraten ingericht ten behoeve van haar klanten. JustID biedt onder andere diensten als scannen en (duurzaam) archiveren aan aan (rijks)overheidsorganisaties en uitvoeringsorganisaties. Beide diensten kunnen afzonderlijk worden afgenomen.

Voor (rijks)overheidsorganisaties is niet eerst een aanbesteding nodig.

JustID kan de klant bij het volledige project van implementatie begeleiden. De klant dient zelf een programma van eisen op te stellen. Begeleiding wordt tevens geboden bij het aanvragen van substitutie.

Een andere dienst van JustID is het kenmerken van digitale documenten. Dit vergemakkelijkt het zoeken in archieven. Voor het duurzaam archiveren van documenten met een digitale handtekening heeft JustID een Waarmerk-, Tekenen Validatieservice (WTVS) ontwikkeld. Deze waarborgt dat elektronisch gemaakte en ondertekende documenten voor onbepaalde tijd hun bewijskracht behouden. Het kenmerken gebeurt op basis van het opbouwen van onder andere een *evidence record*. Een *digital born* document wordt voorzien van extra XML-data op basis waarvan een controle kan plaatsvinden uit welke organisatie en welk bedrijfsproces het document afkomstig is, wie de actor is en of deze ten tijde van ondertekening beslissingsbevoegd is. Het WTVS draait momenteel in *pilot* bij Politie en het Openbaar Ministerie. De verwachting is eind mei 2011 live te gaan met WTVS. Dit betekent dat JustID binnen de hele strafrechtketen met digitale documenten zal werken. Het doel is om WTVS in samenwerking met het Ministerie van BZK (DGOBR) het digitaal waarmerken en tekenen breder uit te rollen.

Het Centraal Digitaal Depot (CDD+) van JustID is door het Nationaal Archief goedgekeurd als een archiveringssysteem dat voldoet aan eisen die de Archiefwet- en regelgeving stelt.

De data wordt op dezelfde dag over het netwerk (Haagse Ring) bij de klant afgeleverd. De snelste aflevertijd van data is een uur. Het digitale archief is via het netwerk raadpleegbaar.

Afhankelijk van de keuze van de klant en de aanwezigheid van substitutie bewaart JustID de analoge documenten minimaal 5 dagen. Een langere bewaartermijn is mogelijk.

Specificaties omtrent het scannen ziet er als volgt uit:

Postverwerking

- Sortering van de post vindt plaats door introductie van verschillende postbussen (scheiding van poststromen), daarna wordt handmatig nog een sorteerslag uitgevoerd.
- Automatisch openen van enveloppen (capaciteit: 3.000 – 5.000 p/u)
- Handmatig ontvouwen en tellen van documenten. Afhankelijk van de situatie wordt de capaciteit daarop afgestemd. Momenteel 35 mensen, binnenkort 70 personen.

Digitalisering

- Scannen van diverse formaten en materiaal ((A4, A0, A3, etc.). Ook ingebonden boeken
- Diverse scan- en afleveropties (zwart-wit, greyscale of kleur, TIFF, JPEG, PDA-A/1B, etc.)
- Scanscherpte 300 DPI
- Digitale archivering met zoekfunctie
- Verschillende classificaties van betrouwbaarheid mogelijk
- Kodak scanners

Kosten

Afhankelijk van de hoeveelheid, de classificatie, de bewerkingslagen, de snelheid waarmee en de tijd waarbinnen gescand wordt zijn bepalend.

Het is mogelijk gezamenlijke mantelcontracten en/of generieke dienstniveau-overeenkomsten op basis waarvan de inspectiediensten individueel contracten kunnen afsluiten.

5.3. Govunited

GovUnited helpt haar deelnemers door de bundeling van kennis, het organiseren van de inkoopvraag en het stimuleren van innovatie. Een van de uitgangspunten is daarbij standaardisatie op het gebied van ICT en harmonisatie tussen de verschillende partijen qua werkwijze. De leden (gemeenten) van GovUnited digitaliseren het postverwerkingsproces van intake en meta-datering tot substitutie en het gebruik van digitale handtekeningen. Een van de vergezichten en ambities die GovUnited daarbij heeft is één digitale poststraat-as-a-service, waarbij verschillende organisaties gebruikmaken van één gestandaardiseerde manier van digitale postverwerking.

6. Bronnen

De volgende bronnen zijn gebruikt om tot dit onderzoek te komen:

6.1. Interviews

GovUnited	–	Arjan Schaeffer, Koos Lefeber
Content2Context	–	Henk van der Rijt
Inspectie van het Onderwijs	–	Fred Gravesteijn, Margriet Woltmeijer
VROM-inspectie	–	Huib den Uijl
Arbeidsinspectie	–	Renske Hotting
nieuwe Voedsel en Warenautoriteit	–	Ferry Heitkönig en Jeannet van Echten
Belastingdienst	–	Ton Boonen, Thijs Hanneman
UWV	–	Jelle Kruizinga, Frits Cost, Frans van Weeghel
Provinciehuis Overijssel	–	Gerrit Bijsterbosch, Martien Naarding

6.2. Documentatie

- *Advies Scanning en Capture Govunited concept d.d. 5-10-10, BMConsultants*
- *Best Practice Wabo-scanafspraken in Overijssel d.d. 1-7-10, gemeente Deventer, Provincie Overijssel*
- *Betrouwbare en flexibele partner voor hi-tech logistieke processen, Unit Centrale Invoer, Belastingdienst*
- *Digitale Informatiehuishouding voor duurzaam toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie d.d. 10-12-10, KennisLAB*
- *Modernisering Informatiehuishouding Digitaal Documentbeheer d.d. 16-3-10, drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, Ministerie van BZK*

6.3. Websites

- www.archief.nl
- www.content2context.nl
- www.erfgoedinspectie.nl
- www.wetten.nl

BIJLAGE: Praktijkvoorbeelden

Verschillende inspectiediensten zijn in meer of mindere mate gevorderd met het digitaliseren van hun poststromen. Hieronder wordt kort omschreven hoe deze inspectiediensten het scanproces hebben ingericht. Vervolgens worden ook drie praktijkvoorbeelden van overheidsorganisaties buiten de inspectieomgeving beschreven. De praktijkvoorbeelden zijn tot stand gekomen op basis van interviews met betrokkenen.

I. Inspectie van het Onderwijs

Aanleiding

De Inspectie van het Onderwijs (verder: IvhO) is in 2006/2007 gestart met de digitalisering van de poststromen. Een van de redenen om dit project te starten was om alle documenten op alle vijf de locaties beschikbaar te stellen.

Status

Het scanproces is in eigen beheer en op alle vijf de IvhO-locaties mogelijk. De directeur Staf is proceseigenaar. Het totaal aantal poststukken dat dagelijks wordt gescand varieert van 124 tot 212 per dag.

Zowel de inkomende als uitgaande post die archiefwaardig is, wordt gescand. De financiële post wordt op een andere wijze gescand. Financiële post wordt digitaal aangeboden door de facturerende partijen. Contracten worden door medewerkers gescand. Personele post wordt deels ook digitaal aangeboden. De post die niet archiefwaardig is, niet financieel of niet personeel is, loopt via de analoge stroom.

Poststukken waarvan medewerkers de inhoud (deels) niet mogen zien, worden geanonimiseerd door geautoriseerde medewerkers van het team Record Management met behulp van geautomatiseerde scansoftware. Hierdoor ontstaan twee documenten: het origineel en het geanonimiseerde stuk. Zowel het digitale als het analoge document worden in behandeling gegeven en na behandeling opgeborgen. Het analoge document als origineel en het digitale document als raadpleegkopie voor de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld voor hergebruik. De vertrouwelijke documenten worden op dit moment nog niet geplaatst in het documentmanagementsysteem (Hummingbird), maar op de netwerkschijf.

Het poststuk wordt in de nabije toekomst in kleur gescand. Momenteel gebeurt dit op de oudere scanners nog in zwart-wit. Zowel de voor- als de achterkant van een pagina worden tegelijk gescand op basis van Kofax-software. IvhO is niet in staat om A0-formaat te scannen. Overige documenttypen en -formaten zijn mogelijk (o.a. foto, geeltje, A5, etc.). De scandocumenten worden in PDF-A-formaat opgeslagen.

Facilitaire zaken ontvangt, splitst, scant en registreert de poststukken. Het scannen gebeurt batchgewijs (in partijen). Een procedurele afspraak is dat dit vóór 11 uur 's ochtends gebeurt. De Inspectie registreert de poststukken vooraf in het documentmanagementsysteem (Hummingbird).

Zodra een document is gescand wordt het op de netwerkschijf geplaatst. Dit is het digitale archief voor de vertrouwelijke documenten. Door middel van een script wordt de scan gekoppeld aan de registratie in het documentmanagementsysteem.

Dit is het digitale archief. De analoge poststukken worden gearchiveerd conform de regeling informatiebeheer van OCW. Het team Record Management koppelt handmatig de metadata (documentkenmerken) aan de documenten. Dit team bestaat uit 14 medewerkers, waarvan 9 tijdelijke medewerkers. De medewerkers zijn verdeeld over de 5 locaties.

De IvhO beschikt niet over een machtiging van de minister van OCW om originelen te vernietigen nadat zij gescand zijn. Ook heeft de IvhO geen substitutiebesluit genomen. Bij de uitgaande post wordt gebruik gemaakt van een 'natte' handtekening, namelijk met de pen. Het document met deze handtekening wordt door het team Record Management opnieuw gescand, ditmaal met handtekening, en opgeslagen in het digitale archief. Ook documenten met een paraaf en geannoteerde documenten worden opnieuw gescand. Door middel van steekproeven controleert men of dit opnieuw scannen daadwerkelijk plaatsvindt.

Ambitie

De IvhO streeft ernaar rijksbrede ontwikkelingen te volgen, op gelijk niveau met andere departementen te blijven en de normen, eisen en standaarden voortvloeiend uit de programma's Kennislab en Digitaal Werken binnen het Rijk te implementeren.

II. VROM-inspectie

Aanleiding

De directe aanleiding voor de digitalisering van de poststromen was om zo de centralisatie te faciliteren van vijf scanstraten op verschillende locaties naar één locatie, vermoedelijk Utrecht. Door de centralisatie is een krimp van het personeel (bij Documentaire Informatievoorziening, DI) van eenderde gerealiseerd.

Het project loopt parallel aan een nieuwe strategie waarbij in plaats van regionaal meer programmatisch gewerkt wordt. Daarnaast was het actieprogramma 'Andere Overheid' een politieke aanleiding.

Voor de kabinetswisseling in 2010 was de Directie Informatievoorziening van het ministerie van VROM verantwoordelijk voor het scannen van de post voor de verschillende onderdelen van VROM, waaronder de VROM-Inspectie. Nadien is deze directie verdeeld over de ministeries BZK en I&M (waarvan de VROM-Inspectie nu onderdeel uitmaakt).

Status

Holmes is de applicatie waar de inspecteurs gebruik van maken voor het uitvoeren van controles en het vastleggen van inspectieresultaten. Hier is de mogelijkheid van documentbeheer aan toegevoegd, zodat digitale documenten kunnen worden geregistreerd en aan het inspectiedossier kunnen worden toegevoegd. Er zijn drie poststromen: registreren/koppelen aan Holmes, registreren/niet koppelen aan Holmes en digitaliseren/niet registreren. Vertrouwelijke post wordt niet gescand.

Het scannen is in eigen beheer van de VROM-Inspectie. De post komt binnen via één postbusnummer (voorheen vijf postbusnummers). De post wordt gescand en een deel daarvan wordt aan Holmes gekoppeld. Dit is ongeveer 30% van de totale post (in 2010: 44972). De inspectie streeft ernaar om de post binnen één werkdag op de gewenste bestemming af te leveren. De NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats) van de poststukken fungeren als metadata voor de registratie. De analoge documenten worden volgens richtlijnen uit het Archiefbesluit gearchiveerd in zogenaamde "dagdozen", waarin de post per datum wordt gearchiveerd. Het digitale archief bevindt zich op de netwerkschijf. Webformulieren worden rechtstreeks in Holmes geplaatst.

DI (van de VROM-Inspectie) werkt op basis van twee functieprofielen: de medewerker S&R (scan & registratie) en de medewerker Documentaire Informatie (DI). De eerstgenoemde medewerker scant. Het salaris is vastgesteld op schaal 6/7. De medewerker DI selecteert de post voorafgaand aan het scannen en levert dit scanklaar aan de medewerker S&R. Het scannen gebeurt batchgewijs. Daarnaast koppelt de medewerker DI de gescande post aan het juiste dossier. Deze functie is ingeschaald op schaal 7/8. In totaal zijn er 12 medewerkers werkzaam op de afdeling DIV. Momenteel is deze afdeling verantwoordelijk voor het scanproces.

Het poststuk wordt standaard in kleur gescand (300DPI), tenzij er een reden is om in zwart-wit te scannen. Voor- en achterkant van een pagina worden tegelijkertijd gescand op basis van Kofax-software. Foutieve lege pagina's ("witpagina's") worden automatisch verwijderd. Alle documenttypen kunnen worden gescand (bijv. A0, foto, geeltje, A5, etc.). De scandocumenten

worden in PDF-formaat opgeslagen. A0-formaten kunnen zowel in PDF als in TIFF worden opgeslagen.

Bij de uitgaande post (in 2010: 5652) wordt gebruik gemaakt van een 'natte' handtekening. De medewerker S&R is verantwoordelijk voor het opnieuw scannen van het ondertekende document. Het gescande document wordt gekoppeld aan Holmes. De analoge versie wordt gearhiveerd in "dagdozen" volgens de richtlijnen uit het Archiefbesluit.

Ambitie

Op dit moment mogen orginelen niet vernietigd worden nadat ze gescand zijn, omdat de VROM-Inspectie daar nog geen wettelijke toestemming voor heeft gekregen. Dat wil ze in de toekomst wel regelen.

Momenteel worden de gescande poststukken per mail verzonden. De VROM-Inspectie streeft naar een virtueel postbakkensysteem, waarbij alle medewerkers hyperlinks in plaats van bijlagen mailen.

Leerpunten

De VROM-Inspectie heeft een aantal 'lessons learned' uit dit project gehaald. Deze worden hieronder omschreven:

- Het scannen is het minst kwetsbare onderdeel. Een grote uitdaging is om mensen ervan te overtuigen dat ze niet veel anders gaan werken wanneer er sprake is van digitalisering.
- Na de digitalisering is geen papiervermindering waargenomen. Medewerkers hebben nog steeds behoefte documenten te printen.
- Een voordeel bij het digitaal dossier is dat de mogelijkheid bestaat om plaats- en tijdonafhankelijk te werken en dat het dossier vollediger is dan bij een analogo dossier.

III. Arbeidsinspectie

Aanleiding

De organisatie en de structuur van de Arbeidsinspectie is in 2009 vernieuwd. De gekozen strategie is maximaal inzetten op doelmatigheid van de primaire administratieve processen. Daarom is de hiervoor verantwoordelijke binnendienst gecentraliseerd van zes locaties naar één locatie, namelijk het hoofdkantoor in Utrecht. Dit is zowel voor het inkomende post- als telefoonverkeer gebeurd. Dit verloopt eenvoudiger dan het bevorderen van digitaal werken door inspecteurs.

De taken verzenden en archiveren van uitgaande documenten bleven nog op de zes locaties. Om deze taken te digitaliseren is het project Efficiëntere werkprocessen (EWP) in oktober 2009 begonnen. Doelstelling is om inspecteurs en teamleiders in staat te stellen om onafhankelijk van de regionale *backoffice* inspecties digitaal af te wikkelen.

In totaal was er voor de vernieuwing in 2009 133 Fte voor de afdeling Binnendienst en Bedrijfsvoering werkzaam. De Binnendienst voert de administratie rondom inspecties uit. Mede door de centralisatie is het aantal Fte aan ondersteuners teruggebracht naar circa 80 Fte. Het digitaal werken was toen nog niet gerealiseerd. Met de realisatie van EWP wordt het aantal ondersteuners teruggebracht tot 50 Fte.

Behalve organisatievernieuwing heeft de Arbeidsinspectie in 2008 een *Visie en aandachtspunten bij digitaal werken binnen de Arbeidsinspectie* opgesteld, waarbij het volgende toekomstbeeld is geschetst: *"In 2011 is de Arbeidsinspectie een moderne handhavingsorganisatie, waarbij digitaal werken voor alle medewerkers leidend is. Er wordt door alle medewerkers "papierarm" gewerkt en interne besluitvorming verloopt digitaal.*

De medewerkers zijn selfsupporting, alle actuele informatie wordt plaats- en tijdonafhankelijk op eenvoudige wijze geregistreerd. Er is een digitaal archief dat voldoet aan alle wettelijke eisen."

De Arbeidsinspectie heeft in 2009 gekozen voor een aanpak van de digitalisering van de werkprocessen langs twee sporen, te weten:

Spoor 1: Efficiëntere Werkprocessen (EWP). Dit traject richt zich op de digitale ondersteuning van de poststromen en het inspectiewerk. Dit betekent dat alle brieven en rapporten volledig digitaal door inspecteurs en teamleiders beschikbaar worden gesteld en op 1 centrale locatie automatisch verzendklaar worden gemaakt.

Spoor 2: Digitaal Werken bij de Arbeidsinspectie (DIWA). Dit traject betreft de invoering van een digitale samenwerkingsruimte.

Status

De Arbeidsinspectie onderkent drie soorten poststromen: zaakgerelateerde post, niet-zaakgerelateerde post en catalogi/folders e.d. Momenteel wordt alleen zaakgerelateerde post gescand.

De postkamermedewerker schrijft het poststuk in op de maatwerkapplicatie i-Net. Een aantal gegevens van het poststuk wordt overgenomen, zoals soort poststuk (melding, zaakgerelateerd, informatie etc.) en het kenmerk.

Op het poststuk komen ontvangstdatum en een nummer te staan om de vindbaarheid te verbeteren. Het poststuk wordt tevens verwerkt door het team Administratie. De medewerkers van dit team zijn ingeschaald in schaal 7. Aan de hand van de ingevoerde gegevens in i-Net wordt het zogenoemde barcodeblad afgedrukt. Daarna worden de stapels poststukken in één keer gescand en in i-Net aan het poststuknummer gekoppeld.

De postkamermedewerker selecteert en scant de post naar PDF-A-formaat. Er wordt zowel in kleur als in zwart-wit gescand. De gescande poststukken komen terecht in de zogeheten "digitale poststukkenbak". Medewerkers van het team Administratie zorgen ervoor dat de ingescande poststukken van daaruit worden overgebracht naar de bijbehorende zaakdossiers in i-Net. Als het poststuk aan de zaak van de inspecteur is gekoppeld, ontvangt de inspecteur 24 uur later een signaal via i-Net dat er een poststuk aan zijn zaakdossier is gekoppeld. De inspecteur kan daarna het poststuk openen vanuit het zaakdossier.

De originele papieren documenten waarvoor substitutierecht (het recht om een origineel te vernietigen nadat digitale kopie is gemaakt) is verleend worden nog twee maanden bewaard in "dagdozen" en daarna vernietigd. De Arbeidsinspectie heeft een substitutiebesluit voor de documenten met een bewaartermijn van vijf jaar of minder. Dit besluit is door de eigen Minister genomen. De documenten waarvoor nog geen substitutierecht is verleend worden wel fysiek gearhiveerd. Tot eind 2010 kregen inspecteurs in overbruggingsperiode zowel papieren als digitale post aan huis.

Er kunnen verschillende soorten bestanden aan i-Net worden gekoppeld zoals PDF, JPEG en .docfiles. In principe kunnen alle inspecteurs alle dossiers inzien, maar er wordt wel bijgehouden wie wat inziet en welke bewerkingen plaatsvinden. Daarnaast zijn er afhankelijk van de functies verschillende autorisatieniveaus.

Bij de uitgaande post wordt gebruik gemaakt van een digitale handtekening in de vorm van een afbeelding (zgn. TIFF-afbeelding). Voordat er geprint wordt, vindt autorisatie plaats volgens een vaste werkwijze: concept opstellen, auteur akkoord, teamleider akkoord, document in bulkbestand met barcodes en oplegbrief, printen.

Na het printen wordt de uitgaande post in de couverteermachine gelegd. Deze machine leest aan de hand van een barcode wat er in één envelop moet en voegt de documenten in het juiste formaat envelop. Een medewerker Uitgaande Post bedient de machine en begeleidt het proces.

Ambitie

De ambitie van de Arbeidsinspectie is volledig digitaal te werken, waardoor inspecteurs altijd (ook thuis) toegang hebben tot de benodigde documenten. Op de langere termijn moet er een digitaal archief komen. Dan kan de documentenstroom in de keten volledig digitaal verlopen (inspecteur – bestuurlijke boete – rechtbank).

Leerpunten

De leerpunten van de Arbeidsinspectie worden hieronder uiteengezet:

- Digitaal werken is niet alleen een ICT-project, maar een volledig verandertraject, waarbij een *pilot* een noodzakelijk goed en veilig begin is.

- Sommige medewerkers, ongeacht niveau, hebben een kennisachterstand op het gebied van (kantoor)automatisering en/of de primaire systemen.
- Niet iedereen is bereid zijn eigen werkwijze op te geven en op een eenduidige en gestandaardiseerde manier digitaal te werken. Met een top-down benadering kan via de leidinggevenden uniformering en standaardisering worden bereikt.
- Inspecteurs hebben soms de neiging hun administratie uit te stellen. Daardoor is het digitale dossier tijdelijk onvolledig. Voor anderen is dat niet efficiënt.
- Inspecteurs zien administratieve handelingen niet tot hun primaire taak. Hier moet toch tijd voor worden ingeruimd.

IV. nieuwe Voedsel en Warenautoriteit

Aanleiding

Het project *Digitaliseren van de poststroom* van de nVWA bevindt zich in een pril stadium. De nVWA heeft 12 tot 15 grote locaties verspreid over Nederland. Bij die locaties werken 15 DIV-medewerkers. In het Voorgenomen Organisatiebesluit worden 7 teams met DIV-medewerkers genoemd, zowel binnen een facilitaire afdeling als binnen het primaire proces. Per 1 mei 2011 wordt het nieuwe hoofdkantoor in Utrecht in gebruik genomen. De post naar regionale postbussen wordt in de regio "omgebogen" naar Utrecht.

Status

De nVWA scant op meerdere locaties post via basisvoorzieningen. De nVWA kent drie poststromen: regelingspecifieke post/registeren, reguliere formele post/registeren en informele post/niet registeren. Een aantal papieren abonnementen is inmiddels digitaal beschikbaar. Voor zover nog niet digitaal beschikbaar wordt de afzender verzocht in vervolg informatie digitaal aan te leveren. De nVWA ontvangt gemiddeld 800 poststukken per dag (inclusief niet te registeren stukken).

Het scannen wordt uitgevoerd door de afdeling DIV. De nVWA heeft zich enkel gericht op het scannen van de papieren post en niet op het digitaliseren van het werkproces. Ook is het verzenden van de (uitgaande) post geen onderdeel van het scantraject. Wel wordt er binnen de voormalige AID gewerkt met een digitaal dossier op basis waarvan controleurs digitaal gegevens kunnen opzoeken.

De nVWA scant en verwerkt papieren post conform afspraken. Deze procesafspraken liggen niet overal eenduidig vast. De eenduidigheid zal de komende tijd in samenwerking met de afdeling Kwaliteit worden verbeterd. Momenteel is de afdeling DIV eigenaar van het scanproces.

De papieren post wordt opgeborgen op onderwerp of dossierniveau. Er is nog een volledig papieren archief beschikbaar, zowel op de verschillende nVWA-locaties, als bij de externe archiefdiensten. Het scannen gebeurt in zwart-wit via meerdere multifunctionele apparaten. Nadat de DIV-medewerker het document heeft gevalideerd en vrijgegeven, wordt het gescande document gemaild naar de betreffende persoon of afdeling en gekoppeld aan Tracé met een zogenaamd trace-nummer. Er wordt vanuit de persoonlijke of afdelingsmailbox email verstuurd.

De e-mail wordt niet toegevoegd aan het dossier of het archief, tenzij een afdeling een eigen voorziening heeft op een gezamenlijke locatie of zelf de e-mail uitprint en toevoegt aan het afdelingsarchief.

Binnen de pilot 'regelingspecifiek' wordt een metadatastructuur voor een specifiek proces op dit moment uitgewerkt. Dit is met ondersteuning van een record management tool (XML). Deze pilot wordt in juli afgerond en bij goed resultaat verder uitgerold.

Papieren poststukken krijgen, indien nodig, de vermelding vertrouwelijk of persoonlijk. De stukken die betrekking hebben op de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) zijn voor een zeer beperkte groep toegankelijk. Ze worden apart behandeld en in een afgeschermd archief opgeborgen.

Verzonden post is voorzien van een 'natte' handtekening. Na ondertekening wordt het document niet opnieuw gescand. Het trace-nummer is het bewijs dat het document is verzonden.

Ambitie

De nVWA zoekt de aansluiting bij EL&I voor zijn meerjarig informatiebeleidsplan. De nVWA wil graag samen werken met andere inspecties en andere uitvoerende diensten.

Vanuit de visie DIV (eindversie november 2010) wordt ingestoken op digitalisering incl. DMS (Document Management Systeem) of vergelijkbaar: WFM (work flow management).

Waarschijnlijk wordt er later in 2011 een implementatieplan/ businesscase uitgewerkt. Verder is er een pilot digitalisering interne informatiestromen gestart (planning juli 2011).

V. Belastingdienst

Aanleiding

Het aantal jaarlijkse gestructureerde poststukken is afgenomen van 13 miljoen stukken in 2004 naar 6 miljoen stukken in 2010. Inmiddels doet 90% van de burgers digitaal zijn inkomstenbelastingaangifte en zijn ondernemers verplicht om digitaal hun belasting af te handelen. De overcapaciteit die hierdoor bij de Postverwerking Belastingdienst is ontstaan, wordt enerzijds gebruikt voor digitaal archiveren en anderzijds voor digitalisering van poststromen. Het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (CFD)/Unit Centrale Invoer die voor de postverwerking verantwoordelijk is, biedt deze diensten aan aan andere overheidsorganisaties.

Status

Het proces van ongestructureerde post ziet er als volgt uit:

Uitpakken, Identificeren, Classificeren op basis van inhoud, Indexeren, Scannen, Digitaal afleveren *image* en data, Fysiek archiveren.

De CFD/Unit Centrale Invoer verwerkt de digitale poststroom voor twee overheidsorganisaties.

- agentschap Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (Min. OCW)
- Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG) (Min. VWS)

Voor overige overheidsorganisaties heeft de CFD/Unit Centrale Invoer het archief gedigitaliseerd en al dan niet in beheer.

De Belastingdienst maakt gebruik van Intelligent Character Reading (ICR) en Optical Character Reading (OCR). De sorteermachine sorteert op een programmeerbaar aantal vellen per envelop en de ontvouwmachine telt en ontvouwt gevouwen A4-tjes om te kunnen scannen. Het document wordt na het scannen geconverteerd via automatische herkenning (Document Conversie Systeem). Bij onleesbaarheid is er de mogelijkheid om handmatig te corrigeren via data-entry.

Net voorafgaand aan de scanfoto voorziet de printer elk vel van een volgnummer. Dit is een uniek nummer dat puur voor archivering bedoeld is. De belastingformulieren zijn voorzien van ankerpunten zodat de computer de pagina correct inscant. Hierdoor worden de invulvelden niet met elkaar verward.

Ambitie

De verwachting is dat de komende jaren het aantal analoge poststukken bij de Belastingdienst zal blijven afnemen. CFD/Unit Centrale Invoer streeft ernaar de overcapaciteit van zowel mens als machine in te zetten voor nieuwe klanten binnen de rijksoverheid.

VI. UWV

Aanleiding

Enkele jaren geleden is de UWV gestart met digitalisering van de werkstromen. De ziektewetwijziging en een interne reorganisatie waren de aanleiding voor dit project.

Status

De UWV ontvangt per jaar 13 miljoen inkomende poststukken en verzendt jaarlijks 30 miljoen poststukken. De digitalisering van de poststromen en het werkproces is gefaseerd

geïmplementeerd. De processen zijn zoveel mogelijk gestandaardiseerd. Na het scannen wordt het document automatisch geclassificeerd (welk documenttype), geïndexeerd (valideren en uitlezen) en geadresseerd. Het document komt in een digitaal archief terecht en wordt aan de hand van een signaal aangeboden aan de juiste afdeling. Ontvangen gedigitaliseerde stukken gaan óf rechtstreeks naar de afdeling óf worden voorafgaand daaraan eerst geïndexeerd. Dit hangt af van het documenttype. Het te verzenden document komt zowel in het digitaal archief als in de printwachtrij terecht. Na het printen gaat het document de couverteermachine in en wordt het verzonden.

Ambitie

De UWV gebruikt niet voor alle gedigitaliseerde processen een digitale handtekening, maar zal in de toekomst daar wel naar over stappen.

Leerpunten

De UWV heeft het autorisatievraagstuk ervaren als een van de moeilijkste onderdelen van het digitaliseringsproject. Al bij het scannen begint de vraag: wie mag wat zien?

De UWV schermt onderdelen van documenten voor bepaalde medewerkers af. Daarnaast wordt op basis van gebruikersnaam in een *log* bijgehouden welke UWV-medewerker welke gegevens inziet.

VII. Provinciehuis Overijssel

Aanleiding

Het Provinciehuis Overijssel heeft naar aanleiding van Het Nieuwe Werken en de verhuizing naar een modern nieuw pand de stap naar het digitaal werken gemaakt. Het duurde 12 maanden om over te gaan van papieren naar digitale stroom.

Status

In de eerste fase van het project heeft de provincie de papieren verzamelingen opgeschoond. Daarbij kwam het eerste vraagstuk: Wat is een archiefstuk? Is de *content* van een website ook archiefwaardig? In de implementatiefase is een cleandesk policy geïmplementeerd. Ook werd in deze fase een koppeling gelegd tussen de metadata van gedigitaliseerde stukken en het documentmanagementsysteem (Hummingbird). Medewerkers zijn er persoonlijk op aangesproken dat zij het nieuwe systeem correct moeten gebruiken. Dit om informatieversnippering te voorkomen. Gelijktijdig is de netwerkschijf uitgefaseerd.

De DIV-medewerker assisteerden bij de overgang naar deze nieuwe werkwijze. De post wordt vóór 11 uur 's ochtends verwerkt.

Het Provinciehuis Overijssel hanteert voor de scanapparatuur Kofax-software en Virtual ReScan (module van Kofax). Op het te scannen document wordt een voorblad met barcode gelegd. De metadata op het voorblad wordt gebruikt om het document te koppelen aan het digitale dossier. Het scannen gebeurt door een speciaal daarvoor opgeleide postkamermedewerker. De scanfaciliteit bevindt zich op een andere plaats dan de postkamer. Tijdens het scannen vindt automatische herkenning plaats. De documenten worden naar PDF-A formaat gescand. De DIV-medewerker valideert het document. Deze heeft inhoudelijke kennis van de werkprocessen van het provinciehuis. Wanneer het document wordt vrijgegeven (releasen), koppelt de DIV-medewerker het document aan het documentmanagementsysteem. De teamleider DIV/Repro/Postkamer is verantwoordelijk voor het scanproces.