

Digitalisering in het Zuiden

Onderzoek naar digitalisering door de Samenwerkende
Archiefinspecties Zuid-Nederland

Auteur

I.J.H.Koch

Datum

1 mei 2006

Managementsamenvatting en conclusies

Tussen oktober 2005 en februari 2006 hebben de Samenwerkende Archiefinspecties Zuid-Nederland een enquête gehouden onder de onder hun toezicht staande lokale overheden. Het belangrijkste doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de aard en omvang van digitalisering en substitutie bij de lokale overheden in de drie provincies. Het resultaat is dat de drie inspecties voor de meerderheid van de onder hun toezicht vallende organisaties nu op hoofdlijnen inzichtelijk hebben wat de organisaties doen ten aanzien van digitalisering. In de loop van 2006 zullen verschillende organisaties bezocht worden, om de verzamelde informatie te verifiëren. Bij andere organisaties zullen de gegevens als uitgangspunt gebruikt worden in de reguliere werk- of inspectiebezoeken.

Verder kunnen op grond van de resultaten de volgende conclusies getrokken worden:

1. Bijna de helft van de Zuidnederlandse gemeenten digitaliseert in meer of mindere mate documenten.
2. Betere toegankelijkheid en snellere documentafhandeling zijn de belangrijkste redenen om documenten te digitaliseren.
3. Scanning gebeurt voornamelijk in zwart-wit en het meest gebruikte formaat is TIFF.
4. De meeste organisaties bewaren de digitale bestanden alleen op een file-server.
5. Slechts een heel klein gedeelte van de gemeenten vervangt de analoge documenten door digitale reproducties en vernietigt daarna de papieren originelen. De rest bewaart alle papieren documenten conform de wettelijke bewaartermijnen.
6. Een ruime meerderheid van de organisaties maakt naast de digitale dossiers ook nog analoge dossiers. Slechts een beperkt aantal maakt gebruik van numerieke berging.
7. Slechts een klein deel van de ondervraagde organisaties overlegt met andere belanghebbenden over het digitaliseren van documenten.
8. De provinciale verordening is bij bijna de helft van de respondenten niet bekend.
9. Met name de medewerkers van gemeenschappelijke regelingen zijn slecht bekend met de vigerende wet- en regelgeving.

Inhoud

1.	Aanleiding voor de enquête	3
2.	Methode	4
2.1.	Respons	4
2.2.	Representatief	5
3.	Uitkomsten	7
3.1.	Digitalisering	7
3.1.1.	Gemeenten	7
3.1.2.	Overige organisaties	9
3.2.	Wat zijn de belangrijkste redenen om te digitaliseren?	10
3.3.	Welke documenten worden gedigitaliseerd?	11
3.4.	Applicaties, kleur, formaat en dragers	12
3.5.	Substitutie	13
3.6.	Ordening en bewaring analoge documenten	14
3.7.	Overleg	15
3.8.	Bekendheid met de archief wet- en regelgeving	15
4.	Bijlagen	17

Lijst van figuren en tabellen

Figuur 1:	Respons naar type organisatie en provincie	5
Figuur 2:	Respons naar inwonertal	6
Figuur 3:	Digitalisering in Zuid-Nederland	7
Figuur 4:	Digitalisering bij gemeenten	8
Figuur 5:	Digitalisering bij de overige organisaties	10
Figuur 6:	Argumenten om te digitaliseren	10
Figuur 7:	Substitutie	14
Figuur 8:	Bekendheid met provinciale verordening	16
Tabel 1:	Respons (absoluut)	4
Tabel 2:	Respons exclusief gemeenschappelijke regelingen	5
Tabel 3:	Gemeenten verdeeld naar omvang	8
Tabel 4:	Digitalisering verdeeld naar gemeenteomvang	9
Tabel 5:	Overzicht van documenten die gedigitaliseerd worden	11
Tabel 6:	Gescande documenttypes	11
Tabel 7:	Leveranciers	12
Tabel 8:	Kleur en formaat	12
Tabel 9:	Dragers	13
Tabel 10:	Gevoerd overleg	15
Tabel 11:	Bekendheid met archiefwetgeving	15

1. Aanleiding voor de enquête

Steeds meer organisaties scannen hun papieren documenten en dossiers. De belangrijkste reden hiervoor is meestal dat digitale dossiers sneller en eenvoudiger toegankelijk zijn dan papieren dossiers, waardoor organisaties efficiënter kunnen werken. Een bijkomend voordeel is dat door de digitalisering de opslag goedkoper kan, bijvoorbeeld door de papieren documenten seriematig (chronologisch) op te slaan en alleen virtueel dossiers te vormen. Uiteraard digitaliseren niet alleen particuliere bedrijven hun papieren documenten, ook steeds meer overheidsinstanties gaan hiertoe over. Artikel 7 van de Archiefwet 1995 geeft de mogelijkheid om (papieren) archiefbescheiden te vervangen door reproducties en de originelen daarna te vernietigen. In artikelen 6 en 8 van het Archiefbesluit 1995 worden voor deze vervanging nadere regels gesteld.

Het college van Gedeputeerde Staten is belast met het toezicht op de archiefzorg van de gemeenten, de waterschappen, de korpsen regiopolitie en de gemeenschappelijke regelingen. De provinciaal archiefinspecteur voert dit toezicht namens het college uit. Op dit moment beschikken de samenwerkende archiefinspecties van Zeeland, Noord-Brabant en Limburg slechts over een fragmentarisch beeld van de manier waarop de decentrale overheden in hun provincies omgaan met de digitalisering en (eventuele) vervanging van papieren documenten.

Het belangrijkste doel van deze enquête is dan ook een gedetailleerder inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de digitalisering van de informatievoorziening van de lokale overheden in de drie provincies.

2. Methode

Eind oktober 2005 zijn in totaal 271 enquêtes verzonden naar gemeenten, waterschappen, politieregio's en gemeenschappelijke regelingen. De volledige vragenlijst en de begeleidende brief zijn opgenomen in de bijlage. De aangeschreven organisaties kregen de mogelijkheid om het enquêteformulier analogoog te retourneren of de enquête via internet in te vullen. Daarvoor is gebruik gemaakt van het programma Opinio van ObjectPlanet.

Op 17 februari 2006 is de enquête afgesloten. In totaal zijn 67 enquêtes direct door de ondervraagden in Opinio ingevuld. De gegevens van de 89 analogoog geretourneerde formulieren zijn naderhand handmatig ingevoerd in Opinio. Daarna zijn de gegevens voor de verdere bewerking geëxporteerd naar Excel.

2.1. Respons

Uiteindelijk zijn in totaal 156 enquêtes ingevuld:

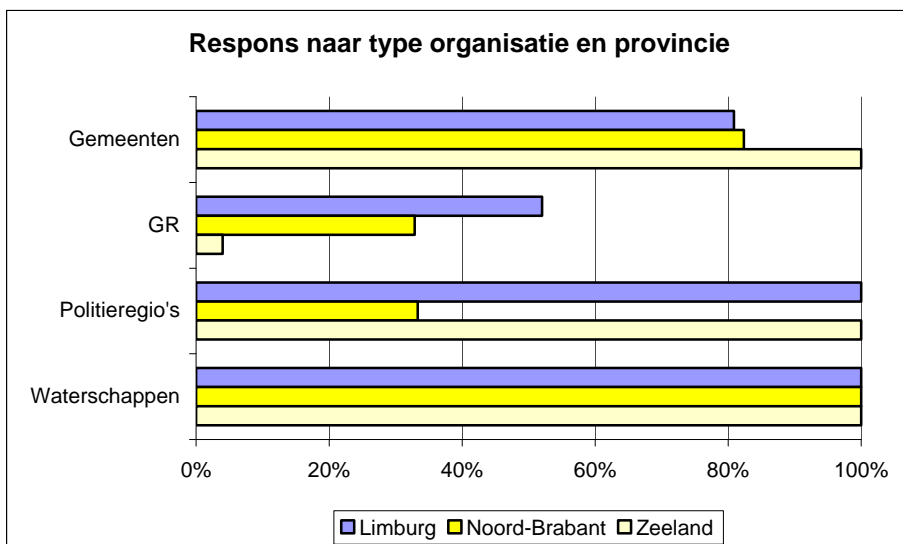
Reacties (absoluut)	Limburg	Noord-Brabant	Zeeland	Totaal
Gemeenten	38	57	13	108
GR	13	24	1	38
Politieregio's	2	1	1	4
Waterschappen	2	3	2	7
Totaal	55	84	17	156

Tabel 1: Respons (absoluut)

Opmerkingen bij tabel 1:

1. In Noord-Brabant heeft één gemeente twee formulieren ingevuld omdat op twee afdelingen op verschillende manieren gewerkt wordt.
2. Van de in eerste instantie aangeschreven gemeenschappelijke regelingen zijn er in Noord-Brabant 6 en in Limburg 21 vervallen. Deze bleken geen gemeenschappelijke regelingen (met publiekrechtelijk orgaan) te zijn of niet onder het toezicht van de provinciale archiefinspectie te vallen.

Bovenstaande aantallen betekenen dat circa 59% van de decentrale overheden die onder het toezicht van de archiefinspecties vallen hebben gereageerd op de enquête (zie figuur 1).



Figuur 1: Respons naar type organisatie en provincie

Wat vooral opvalt is de geringe respons onder de gemeenschappelijke regelingen. De belangrijkste oorzaak is waarschijnlijk de onbekendheid van de medewerkers met de archiefwetgeving en de provinciale archiefinspectie. De gemeenschappelijke regelingen zijn meestal uitvoeringsorganisaties, die relatief ver af staan van de deelnemende gemeenten.

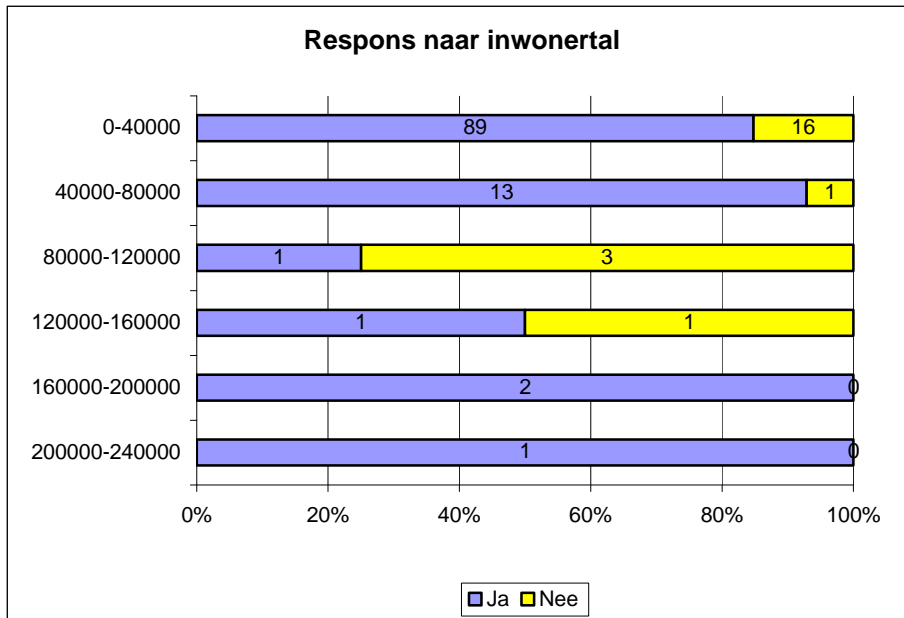
2.2. Representatief

Het responspercentage van 59% wordt vooral gedrukt door het lage aantal gemeenschappelijke regelingen (slechts 31%) dat heeft gereageerd. Wanneer de gemeenschappelijke regelingen buiten beschouwen worden gelaten, blijkt dat 84% van de gemeenten, waterschappen en politieregio's de vragenlijst heeft beantwoord.

Respons	Limburg	Noord-Brabant	Zeeland	Totaal
Gemeenten	81%	82%	100%	84%
Politieregio's	100%	33%	100%	67%
Waterschappen	100%	100%	100%	100%
Totaal	82%	81%	100%	84%

Tabel 2: Respons exclusief gemeenschappelijke regelingen

Twaalf Brabantse en negen Limburgse gemeenten (in totaal 16%) hebben niet of niet op tijd gereageerd. Uit onderstaande grafiek blijkt dat het hierbij vooral gaat om gemeenten van rond de honderdduizend inwoners.



Figuur 2: Respons naar inwonertal

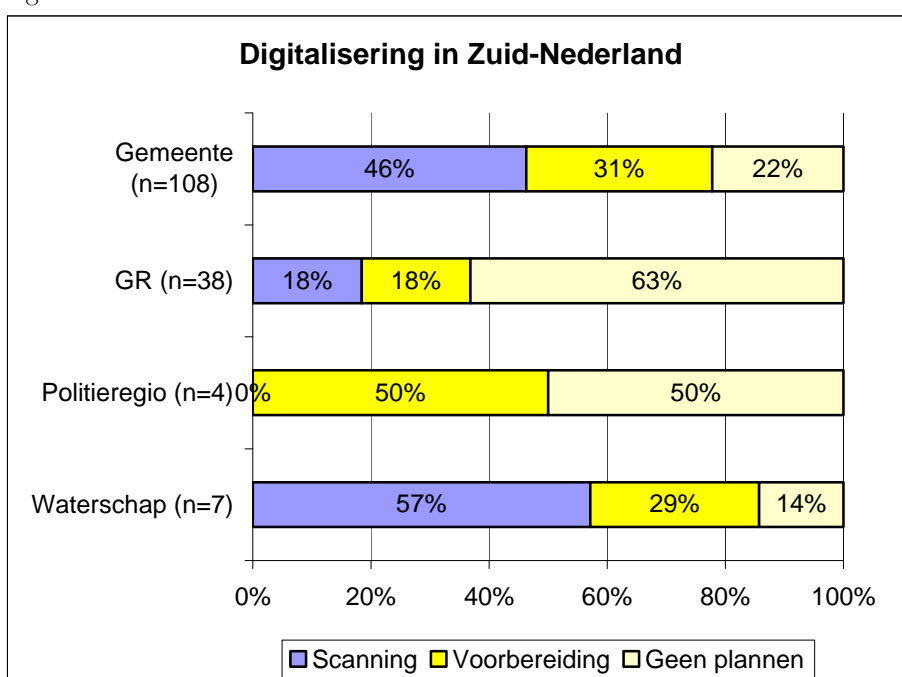
Op grond van bovenstaande gegevens kan geconstateerd worden dat de resultaten van de enquête de algemene situatie in de zuidelijke provincies betrouwbaar weergeven.

3. Uitkomsten

3.1. Digitalisering

De belangrijkste reden voor het houden van de enquête was om inzichtelijk te maken hoeveel lokale overheidsorganisaties in Zeeland, Noord-Brabant en Limburg documenten scannen en wat daarna met de papieren documenten gebeurt.

Onderstaande grafiek geeft weer hoeveel procent van de respondenten al daadwerkelijk documenten scant, hoeveel procent plannen heeft dit binnen twee jaar te gaan doen en hoeveel procent nog helemaal geen plannen heeft om te gaan scannen.



Figuur 3: Digitalisering in Zuid-Nederland

3.1.1. Gemeenten

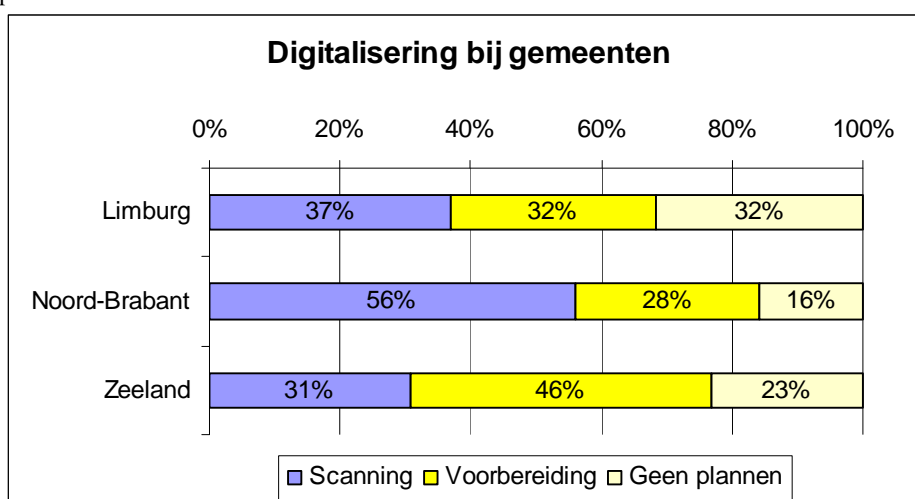
Bijna de helft van de Zuid-Nederlandse gemeenten scant op dit moment documenten in meer of mindere mate. Wat hierbij vooral opvalt is dat dit percentage lager is dan de resultaten van het Capgemini onderzoek naar documentmanagement in hun *Facilitaire kengetallen gemeenten 2005*¹. Daaruit bleek dat 51% van de gemeenten in meer of mindere mate documenten digitaliseert. 31% gaf aan digitalisering voor te bereiden en 18% doet nog niets in die

1. *Facilitaire kengetallen gemeenten 2005. Een rapportage over facilitaire kengetallen en trends in gemeenten.* Utrecht, november 2005.

richting. Mogelijk wordt dit verschil verklaard uit het kleinere aantal gemeenten dat aan het Capgemini onderzoek deelnam (n=67).

Hier kan nog opgemerkt worden dat 18 Zuidnederlandse gemeenten aan het onderzoek van Capgemini hebben deelgenomen. Deze hebben ook allemaal gereageerd op onze enquête.

Uit figuur 4 blijkt dat er met name tussen de provincies Zeeland en Limburg aan de ene kant en Noord-Brabant aan de andere kant grote verschillen zijn: in Noord-Brabant wordt op veel grotere schaal gescand dan in de andere provincies.



Figuur 4: Digitalisering bij gemeenten

Het is lastig een goede verklaring voor deze verschillen te geven. In eerste instantie lijkt het voor de hand te liggen om de verklaring te zoeken in gemeenteomvang. Onder andere uit het onderzoek van Capgemini blijkt dat grotere gemeenten eerder tot digitalisering over gaan dan kleinere en in Noord-Brabant zijn er in verhouding iets meer grote gemeenten dan in de andere provincies (zie tabel 3).

Inwonertal	Limburg	Noord-Brabant	Zeeland	Eindtotaal
0-40000	40	55	10	105
40000-80000	3	8	3	14
80000-120000	3	1	0	4
120000-160000	1	1	0	2
160000-200000	0	2	0	2
200000-240000	0	1	0	1
Eindtotaal	47	68	13	128

Tabel 3: Gemeenten verdeeld naar omvang

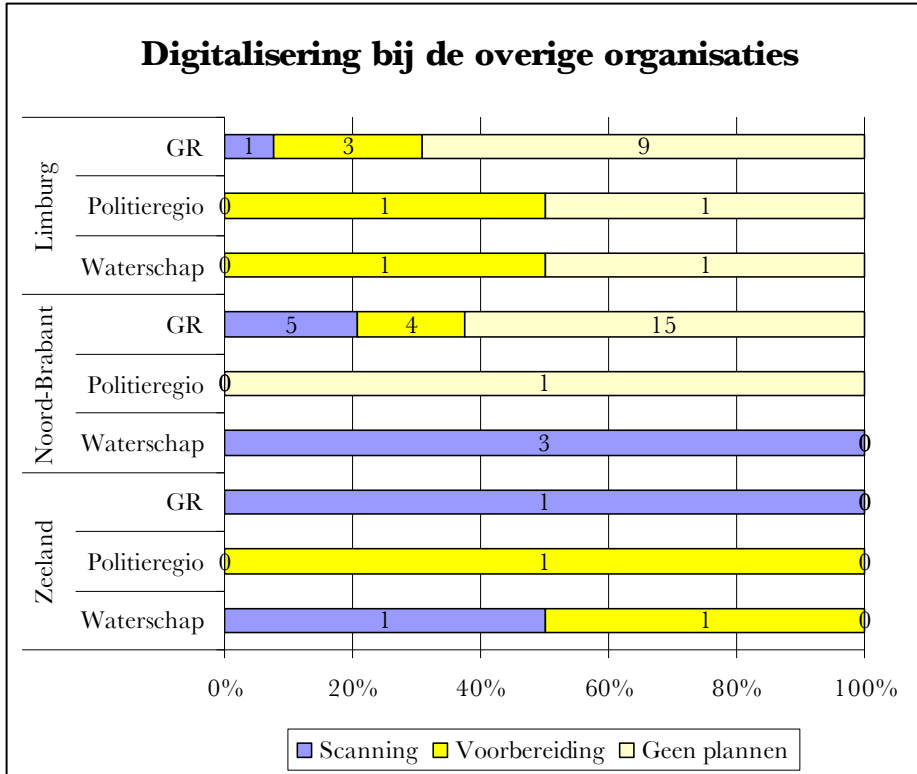
Maar, uit onderstaande tabel blijkt echter duidelijk dat ook de kleine en middelgrote Limburgse en Zeeuwse gemeenten (met minder dan 40.000 inwoners) verhoudingsgewijs veel minder digitaliseren (respectievelijk 27% en 20%) dan de Brabantse gemeenten (52%). In dit geval lijkt digitalisering dus niet direct afhankelijk van gemeenteomvang.

Aantal inwoners	Provincie	Digitalisering		Totaal
		Ja	Nee	
1-40000	Limburg	27%	73%	33
	Noord-Brabant	52%	48%	46
	Zeeeland	20%	80%	10
40001-80000	Limburg	100%	0%	3
	Noord-Brabant	71%	29%	7
	Zeeeland	67%	33%	3
80001-120000	Limburg	100%	0%	1
120001-160000	Limburg	100%	0%	1
160001-200000	Noord-Brabant	67%	33%	3
200001-240000	Noord-Brabant	100%	0%	1

Tabel 4: Digitalisering verdeeld naar gemeenteomvang

3.1.2. Overige organisaties

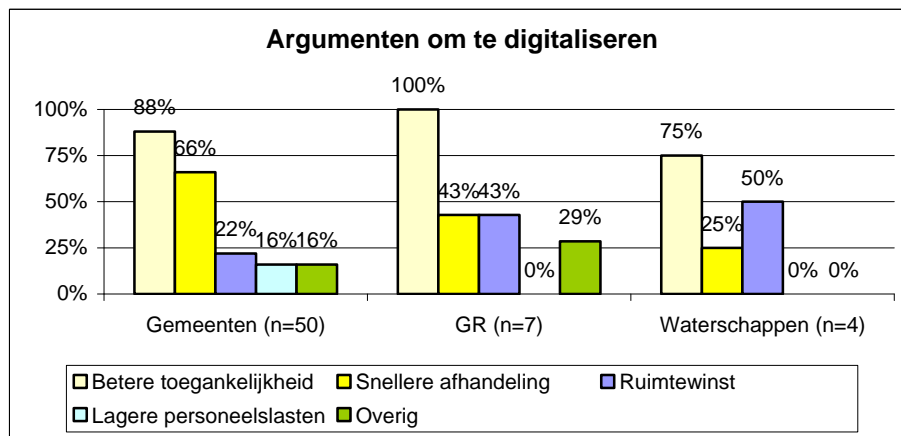
In de volgende grafiek wordt per provincie weergegeven hoeveel van de andere organisaties op dit moment al documenten scannen of plannen daartoe hebben. Gezien de geringe aantallen worden hier verder geen conclusies aan verbonden.



Figuur 5: Digitalisering bij de overige organisaties

3.2. Wat zijn de belangrijkste redenen om te digitaliseren?

Het belangrijkste argument om te gaan scannen is voor het gros van de organisaties de betere toegankelijkheid die dan mogelijk is (89%). Daarna volgen “snellere documentafhandeling” (61%) en “ruimtewinst” (26%).



Figuur 6: Argumenten om te digitaliseren

“Lagere personeelslasten” zijn voor ongeveer 13% van de organisaties een reden geweest om te gaan scannen. Van de gemeenten die digitaliseren aan het voorbereiden zijn geeft 12% het verlagen van de personeelslasten als een van de doelstellingen. Het zou in een vervolgonderzoek interessant zijn om te bekijken of de totale personeelslasten bij deze gemeenten ook daadwerkelijk omlaag gegaan zijn.

3.3. Welke documenten worden gedigitaliseerd?

In tabel 5 wordt weergegeven welke documenten door de verschillende organisaties zijn of worden gescand.

Documenttypen die gescand worden	Gemeenten (n=50)	GR (=7)	WS (n=4)	Totaal (n=61)
Alleen binnengekomen post	60%	57%	25%	57%
Alleen v-stukken	0%	0%	0%	0%
Alles	2%	14%	25%	5%
Bouwdossiers	10%	14%	0%	10%
Cliëntendossiers SoZa	14%	14%	0%	13%
Facturen	28%	0%	25%	25%
Milieudossiers	4%	14%	0%	5%
P-dossiers	0%	0%	0%	0%
Persoonskaarten / Akten BS	14%	0%	0%	11%
Anders	42%	43%	75%	44%

Tabel 5: Overzicht van documenten die gedigitaliseerd worden

Dit overzicht vertoont in vergelijking met de resultaten van het Capgemini-onderzoek voor de gemeenten grote verschillen, waar nog geen verklaring voor gevonden is.

Documenttypen die gescand worden	ZeeBraLim (n=50)	Capgemini (n=34)
Bouwdossiers	10%	56%
Cliëntendossiers SoZa	14%	35%
Milieudossiers	4%	21%
P-dossiers	0%	24%

Tabel 6: Gescande documenttypes

3.4. Applicaties, kleur, formaat en dragers

Applicaties

De applicaties die het meest gebruikt worden, zijn Documentmanager van Circle en Corsa van BCT. Daarna volgen op enige afstand de applicaties van Decos en Centric.

Leverancier	Percentage (n=61)
Circle	25%
BCT	23%
Centric	11%
Decos	11%
Filenet	7%
Overig	23%

Tabel 7: Leveranciers

Kleur en formaat

In de Zuid-Nederlandse gemeenten is het nog niet gebruikelijk om in kleur te scannen. Slechts 3 respondenten (twee gemeenten en een gemeenschappelijke regeling) geven aan altijd in kleur te scannen en acht organisaties scannen alleen in kleur als dit relevant is voor de correcte interpretatie van de documenten.

Formaat	Kleur			Eindtotaal
	Nee	Ja	Indien relevant	
Tiff	46%	2%	11%	59%
PDF	18%	2%	0%	20%
Tiff en PDF	10%	1%	2%	13%
Overig	8%	0%	0%	8%
Eindtotaal	82%	5%	13%	100%

Tabel 8: Kleur en formaat

De meerderheid van de organisaties die scannen, slaat zijn documenten op in TIFF- of PDF-formaat. Voor de organisaties die aangegeven hebben in TIFF én PDF te scannen, geldt hoogstwaarschijnlijk dat de ‘originele’ scan in TIFF is en dat deze daarna naar PDF wordt geconverteerd. Dit laatste exemplaar zal dan als ‘raadpleegexemplaar’ fungeren, terwijl het TIFF-bestand als ‘moederexemplaar’ beschouwd wordt.

Onder “Overig” zijn vijf reacties (vier gemeenten en een gemeenschappelijke regeling) gebundeld, variërend van “Niet bekend” en “Niet van toepassing” tot “DSC” en “Word”.

Dragers

Dragers	Gemeenten (n=50)	GR (n=7)	WS (n=4)	Totaal (n=61)
File-server	46	5	3	54
CD's	3	0	0	3
DVD	2	0	0	2
WORM	8	1	2	11
Anders	1 (Extern gehost (foto-archief))	1 (Opslag documenten op databaseserver, backups op tape)	1 (Disk/Tape)	3

Tabel 9: Draggers

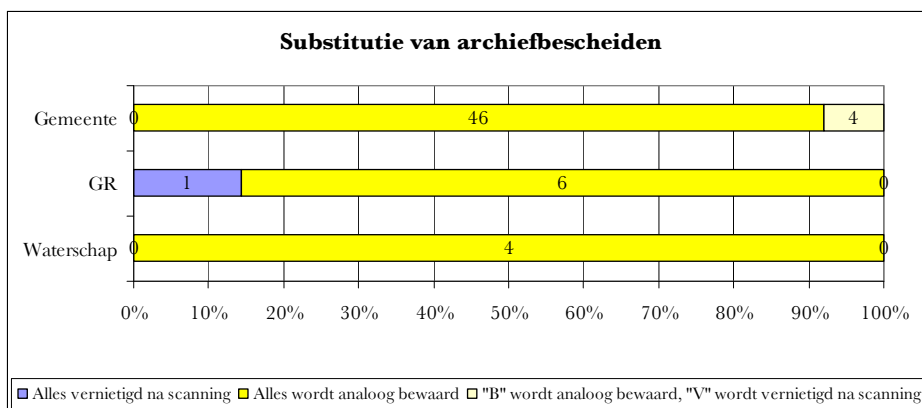
Van de gemeenten die cd's gebruiken is er één die de documenten niet ook op de file-server opslaat. Verder is opvallend dat van de gemeenten die WORM-schijven gebruiken, vijf organisaties zeggen dat de documenten alléén daarop worden opgeslagen.

3.5. Substitutie

Een van de doelstelling van de enquête was om vast te stellen op welke schaal lokale overheidsorganisaties analoge documenten vervangen voor digitale exemplaren. Op grond van de Archiefwet 1995 zijn twee vormen van vervanging te onderscheiden (artikel 7, Archiefwet 1995):

1. Vervanging van op termijn vernietigbare archiefbescheiden
Hiervoor dient de zorgdrager een formeel besluit tot vervanging te nemen, maar er is geen machtiging van het college van Gedeputeerde Staten nodig.
2. Vervanging van te bewaren archiefbescheiden
Om archiefbescheiden die blijvend bewaard moeten blijven, te mogen vervangen, is naast een besluit van de zorgdrager, ook een machtiging van het college van Gedeputeerde Staten nodig.

In de enquête is eerst gevraagd hoe de papieren documenten na scanning bewaard blijven. Daarna is, afhankelijk van het antwoord hierop, gevraagd of er een formeel besluit van de zorgdrager is vastgesteld en een machtiging van Gedeputeerde Staten is aangevraagd.



Figuur 7: Substitutie

Het grootste deel (92%) van de organisaties die documenten scannen, bewaart de analoge documenten ook nog. Slechts 7% van de scannende organisaties (4 Brabantse gemeenten) vervangt de op termijn te vernietigen documenten en slechts 1 (Brabantse) organisatie vervangt ook de te bewaren documenten. Hieruit blijkt voornamelijk dat de meerderheid van de organisaties nog niet volledig vertrouwd op digitale reproducties.

Slechts één gemeente die zegt analoge documenten voortijdig te vernietigen, geeft aan dat de zorgdrager hiertoe een formeel besluit heeft genomen. De gemeenschappelijke regeling die ook te bewaren documenten vervangt, heeft geen machtiging aan Gedeputeerde Staten aangevraagd.

3.6. Ordening en bewaring analoge documenten

De laatste tijd wordt, met name door verschillende commerciële adviesbureaus, de zogenaamde ‘numerieke berging’ van documenten gepropageerd. De achterliggende gedachte is dat er digitale (zaak)dossiers gevormd worden en dat er zo min mogelijk tijd besteed moet worden aan de dossiervorming van de analoge documenten. Deze worden dan chronologisch (op basis van registratienummer) opgeborgen. Van de ruim 60 organisatie die nu aangeven te scannen, maakt ongeveer driekwart ook van de analoge documenten nog dossiers. De rest bergt de analoge documenten chronologisch op. Enkele organisaties maken van de documenten die langer dan een van te voren vastgestelde termijn bewaard moeten blijven dossiers, maar bergen de documenten met een kortere bewaartermijn chronologisch op.

Een andere gevolg van het gebruik van digitale reproducties is dat de originele papieren documenten in de dagelijkse praktijk minder nodig zijn dan voorheen. Dit betekent dat het eenvoudiger is om de documenten buiten de deur onder te brengen, bijvoorbeeld bij een commerciële aanbieder van archiefopslag. Opvallend genoeg zeggen slechts drie van de 105 organisaties die deze vraag beantwoord hebben, dat ze documenten extern bewaren.

3.7. Overleg

De voorlaatste vraag van de enquête luidde:

“Is er over het al dan niet vernietigen van de gescande documenten overleg gevoerd met de archivaris van uw organisatie / de provinciale archiefinspectie / de belastingdienst / de officier van justitie / de accountant van uw organisatie?”

Overleg gevoerd met	Gemeenten (n=50)	GR (=7)	WS (n=4)	Totaal (n=61)
Archivaris	32%	0%	50%	30%
Provinciale archiefinspectie	14%	29%	50%	18%
Belastingdienst	4%	0%	0%	3%
Justitie	6%	0%	0%	5%
Accountant	6%	0%	0%	5%

Tabel 10: Gevoerd overleg

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat organisaties slechts zeer beperkt met de bovengenoemde partijen over digitalisering en eventuele substitutie overleggen.

3.8. Bekendheid met de archief wet- en regelgeving

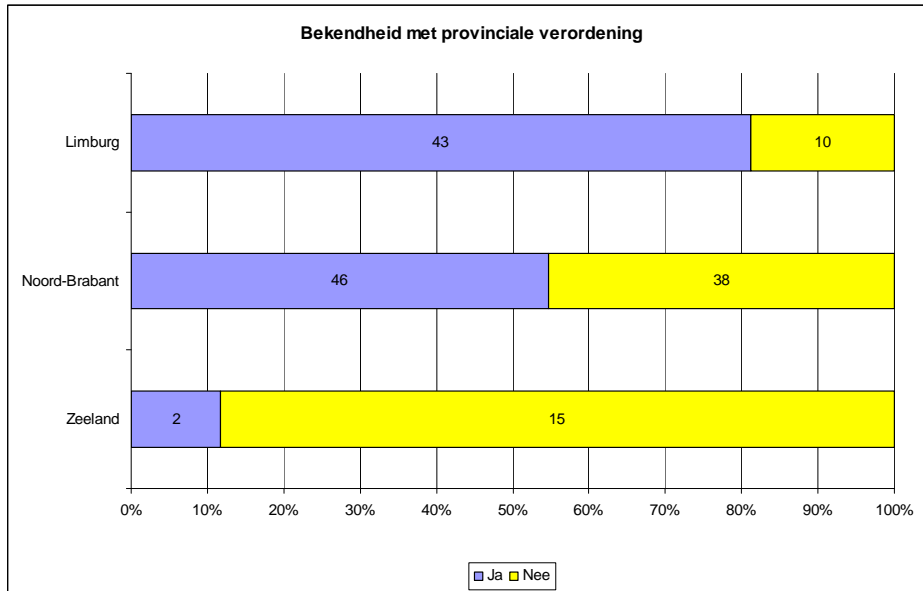
In de laatste vraag van de enquête werd aan alle respondenten gevraagd in hoeverre ze bekend waren met de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995, de regelingen ex artikelen 11, 12 en 13 van het Archiefbesluit en de provinciale archiefverordening.

Bekendheid met archiefwetgeving	Gemeenten (n=108)	GR (n=38)	WS (n=7)	Politieregio (n=4)
Archiefwet	100%	79%	100%	100%
Archiefbesluit	100%	82%	100%	100%
Regeling duurzaamheid archiefbescheiden	100%	76%	100%	100%
Regeling goede en geordende staat	100%	79%	100%	100%
Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplassen	100%	87%	100%	100%
Provinciale archiefverordening	56%	61%	43%	100%

Tabel 11: Bekendheid met archiefwetgeving

Hierbij is het zeer opvallend dat bijna alle respondenten op de hoogte zeggen te zijn van de landelijke wet- en regelgeving, maar dat in totaal meer dan 40% niet op de hoogte is van de provinciale archiefverordening. Uit onderstaande

grafiek blijkt dat dit vooral de lokale overheden in Zeeland en Noord-Brabant betreft.



Figuur 8: Bekendheid met provinciale verordening

4. Bijlagen