

### Context en doelstellingen

De meeste administratieve structuren worden tegenwoordig geconfronteerd met een hybride omgeving voor het beheer van hun documenten. Organisaties gebruiken, openen, delen en bewaren documenten in verschillende formaten: op papier, gescand in elektronisch formaat geboren of geprint. Bij gebrek aan een duidelijk beleid voor het beheer en de bewaring van dergelijke heterogene documenten, leidt dit tot veel verwarring, verlies of redundantie van informatie, verspilling van waardevolle middelen en rechtsonzekerheids, wat de efficiëntie van onze openbare diensten belemmert.

In deze context had het HECTOR project tot doel de transformatie, organisatie en bewaring van hybride documenten in de Belgische federale administraties te modelleren, om de overgang naar een vertrouwensvolle, veilige en efficiënt e-government methode te faciliteren.

Met het oog hierop was het project gericht op het ontwikkelen van document- en dossier digitaliseringsprocessen die de authenticiteit van het document bewaren. Naast deze processen was het onderzoek gericht op het aannemen van een post-digitaliserings- en verwijderingsbeleid dat rekening houdt met wettelijke beperkingen en de administratieve, organisatorische en erfgoedwaarde van de documenten. Juridische of organisatorische beperkingen kunnen leiden tot de noodzaak van gezamenlijk beheer van hybride documenten, waarbij papieren en digitale media worden gecombineerd.

De identificatie van concrete instrumenten die dit digitale of hybride bewaarbeleid begeleiden, was ook een van de doelstellingen van het onderzoek: metadataschema's en classificatieplannen die de aspecten authenticiteit, traceerbaarheid, retentie en toegankelijkheid van gedigitaliseerde documenten en bestanden integreren.

Ten slotte beoogde het onderzoeksproject beleidsmaatregelen voor te stellen voor een efficiënt beheer van de toegang tot gedigitaliseerde documenten, rekening houdend met de wettelijke verplichtingen van transparantie (in verband met de toegang tot overheidsinformatie) en vertrouwelijkheid (in verband met de bescherming van persoonsgegevens).

### Methodologie

Het HECTOR-project werd uitgevoerd met behulp van een interdisciplinaire benadering van recht (voor de wettelijke beperkingen) en archiefwetenschappen (voor aspecten die verband houden met archief- en informatiebeheer). De integratie van archiefwetenschappen was bedoeld in een vroeg stadium van de ontwikkeling van hybride documentbeheerstrategieën, in plaats van archivarissen te beperken tot een bewaar- en bewaringsrol. Deze benadering van "geïntegreerde archivering" wordt sterk aangemoedigd om te anticiperen op de bewaring van documenten op lange termijn.

Er is ook een bottom-up benadering geïmplementeerd. Het onderzoek, aanvankelijk theoretisch en gebaseerd op een state of the art assessment, werd gevoed door veldanalyses op basis van geselecteerde case studies. De geselecteerde gevallen boden een potentieel voor generalisatie naar andere actoren in de publieke sector, of zelfs naar de administratie als geheel. Via bijeenkomsten en interviews is informatie uit het veld verzameld. Er werden twee soorten aanvullende vragenlijsten naar de geïnterviewde gestuurd: de ene was gericht op de analyse van de algemene context van de bestudeerde administratieve entiteit en haar strategie in termen van archiefbeheer, en de andere was gericht op het beheer van specifieke digitale / gedigitaliseerde documenten. Het doel was om te komen tot een vergelijking tussen de theoretische ambitie op het gebied van archiefbeheer en de praktijk in de praktijk op het niveau van de makers en gebruikers van

documenten.

Het doel van de oefening was om te leiden tot een transversale functionele modellering voor hybride documentbeheer.

## Resultaten

De digitalisering van de publieke sector moet deze efficiënter en toegankelijker maken. Het is belangrijk dat de wet geen ongerechtvaardigde belemmering vormt voor deze transformatie. Een analyse van de toepasselijke wettelijke regels heeft geleid tot de conclusie dat recente wijzigingen van een aantal van deze regels bedoeld waren om de digitale transitie te bevorderen. Zo eefft de Europese e-IDAS-verordening, door het principe van functionele gelijkwaardigheid te garanderen, de weg voor deze overgang, zelfs als er twee problemen blijven bestaan: er zijn nog steeds niet genoeg 'gekwalificeerde' diensten in termen van deze verordening, waardoor alle documenten gedigitaliseerd worden en papier wordt geëlimineerd; bovendien leggen wettelijke formaliteiten nog te veel gevallen op papier en belemmeren daardoor de omschakeling op digitaal.

De wetgeving inzake gegevensbescherming heeft bewezen zeer dicht bij de regels en goede praktijken op het gebied van archiefbeheer te staan. De EC legt een reeks regels op die van invloed zijn op gegevensbeheer (doelprincipe, minimalisatieprincipe, ...), het gebruik van bepaalde tools opleggen (zoals het gegevensverwerkingsregister), het verplichten om passende beveiligingsmaatregelen te nemen en degenen die persoonsgegevens verwerken aansprakelijk (verantwoordingsprincipe). Al deze juridische principes vinden we trouwens ook terug in de regels van goed documentbeheer die bepleit worden door de discipline archiefbeheer (archiveringsplan, ...). Er is een welkome complementariteit tussen beide disciplines.

Opgemerkt moet worden dat de EC elke EU-lidstaat uitnodigt om een specifieke regeling vast te stellen voor de verwerking van persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden in het algemeen belang. De EC wetgeving moet dus gelezen worden in samenhang met de Wet Bescherming Persoonsgegevens van 30 juli 2018.

Andere wetgeving heeft ook gevolgen voor de digitale transformatie van de administratie (wetten over archieven, over het hergebruik van overheidsgegevens, over toegang tot administratieve documenten, ...). Ze zijn allemaal geanalyseerd in de loop van het HECTOR-onderzoek.

De casestudy's die tijdens het project werden uitgevoerd, brachten belemmeringen aan het licht voor het beheer van hybride documenten in de Belgische federale administraties, wat een impact had op de overgang naar een volledig voltooide, betrouwbare, veilige en efficiënte e-overheid. De redenen voor deze problemen zijn onder meer budgettaire beperkingen, maar ook diepgewortelde weerstand tegen verandering, moeilijke interorganisatorische relaties tussen overheidsdiensten, rechtsonzekerheden als gevolg van een voortdurend veranderende digitale omgeving en gefragmenteerde besluitvorming tussen verschillende overheidsinstanties die onafhankelijk keuzes maken in plaats van als onderdeel van een algemeen doordacht en gezamenlijk beleid. Als gevolg hiervan leiden de substantiële verschillen tussen overheidsdiensten tot een gebrek aan interoperabiliteit, niet alleen op technisch niveau, maar ook op organisatorisch niveau.

Enkele van de geanalyseerde voorbeelden zijn echter modellen van opmerkelijk succes bij het beheren van digitale transformatie. Ze kunnen leerzaam zijn voor andere administraties. Een project voor de automatisering van administratieve processen, zoals het project voor elektronische dossiers (e-PV) ontwikkeld door de FOD Werkgelegenheid, is voorbeeldig omdat het succes ervan gekoppeld is aan twee factoren:

- op het gebied van archiefbeheer heeft standaardisatie door de ontwikkeling van een uniform documentmodel en een online applicatie om de procedure te automatiseren het mogelijk gemaakt om niet

alleen de authenticiteit van bestanden en documenten te versterken, maar ook hun bruikbaarheid en betrouwbaarheid.

- er is een cruciale wijziging aangebracht in de wetgeving, die heeft geleid tot de erkenning van dezelfde bewijskracht van e-PV's ondertekend met een elektronische handtekening als een handgeschreven handtekening (door toepassing van het "principe van assimilatie").

De bevindingen van deze casestudy hebben de voorwaarden aan het licht gebracht voor een succesvolle digitale transformatie: rigoureuze en homogene regels voor het bewerken van documenten en veilige elektronische toegang tot applicaties en databases. Deze sleutels tot succes zijn terug te vinden in andere bestudeerde gevallen, met name in het geval van het geïntegreerd beheer van strafverklaringen in Quebec.

Hieraan moet worden toegevoegd dat het automatiseren van bepaalde documentbeheerprocessen, zoals classificatie of verwijdering, de impact van menselijke fouten en werkdruk vermindert, de kwaliteit van documentbeheerpraktijken verbetert en de acceptatie ervan door gebruikers vergemakkelijkt.

Het HECTOR-project heeft een reeks tools opgeleverd om overheidsdiensten te informeren die betrokken zijn bij een digitaal transformatieproject: besluitvormingsschema voor digitalisering, vergelijking van de voor- en nadelen van het verwijderen van papier, tabel met digitaliseringsstappen, metadatatabellen en diagram van de documentverwerkingsketen in hybride beheer.

## **Trefwoorden**

Openbare administratie, archiefbeheer, document management, e-government, digitalisering, GDPR, e-IDAS

## **ALGEMENE AANBEVELING**

Het zou interessant kunnen zijn om in het kader van de door BELSPO gefinancierde onderzoekscontracten een duurzame beschikbaarheid van resultaten en informatiebronnen op een openbare website (logischerwijs gelinkt aan BELSPO) te overwegen, wat het behoud van de publicatie van de bronnen doorheen de tijd zou garanderen. Deze site zou ook moeten profiteren van de zichtbaarheid als referentieplaats waar de resultaten van door BELSPO gefinancierd onderzoek beschikbaar zijn. Dit zou de verspreiding van resultaten over verschillende sites, zowel academische als federale wetenschappelijke instellingen, vermijden, wat ongunstig zou zijn voor een effectieve toegang tot onderzoeksresultaten.