



Archivering en ketensamenwerking

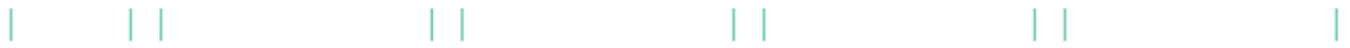
Samenvatting van de resultaten van het onderzoeksprogramma
Archivering in ketens en registraties

*Verantwoordelijkheden
in de keten*

*Afspraken tussen
keteneigenaren*

*Duurzame
toegankelijkheid van
keteninformatie*

*Waarderen en
selecteren van
keteninformatie*



Missie Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

Een overheid die verantwoording kan afleggen. Erfgoed beschikbaar voor iedereen. Nu en in de toekomst. Dat is onze missie.

Wij zien toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op de zorgvuldige omgang met erfgoed. Wij kijken hoe de regels in de praktijk werken.

Inhoud

Samenvatting	4
Aanbevelingen	5
1. Inleiding	6
1.1. Ketens, keteninformatisering en ketenarchivering	6
1.1.1. Wat zijn ketens?	6
1.1.2. Wat zijn registraties?	7
1.1.3. Wat is keteninformatisering?	9
1.1.4. Wat is ketenarchivering?	10
1.2. Het onderzoeksprogramma	13
1.2.1. Omvang en onderzoeksvragen	13
1.2.2. Samenwerking	14
2. De onderzochte ketens	15
2.1. Omgevingsvergunning (2017)	15
2.2. RIEC/LIEC (2019)	16
2.3. Loonaangifteketen (2019)	18
2.4. Registers voor de Kinderopvang (2019)	19
2.5. Wet Tegemoetkomingen Loondomein (2020)	21
2.6. Landelijke Voorzieningen Basisregistraties WOZ en BAG (2020)	22
2.7. Basisregistratie Personen (2021)	23
3. Conclusies en beoordeling	25
3.1. Verantwoordelijkheden	25
3.2. Afspraken	25
3.3. Duurzame toegankelijkheid	26
3.4. Selectie	26
3.5. Algemene beoordeling en aanbevelingen	27
Verantwoording	30

Samenvatting

Overheidstaken worden vaak uitgevoerd in samenwerkingsverbanden. De samenwerkende organisaties maken daarbij gebruik van gezamenlijke systemen voor de digitale uitwisseling van informatie. Burgers en bedrijven verwachten daarbij dat uitvoeringsprocessen op elkaar zijn afgestemd, informatie makkelijk vindbaar is en transacties eenvoudig uitvoerbaar zijn. Ketens zijn een veel voorkomende vorm van samenwerking. In een keten werken organisaties samen aan een specifieke doelstelling. Er bestaan talloze ketens bij de overheid.

In de afgelopen decennia is meermalen gewezen op de risico's van archivering in ketens. Om die reden is de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed in 2015 een onderzoeksprogramma gestart. Het programma strekte zich uit over verschillende bestuurslagen, overheidsdomeinen en verschillende soorten van ketensamenwerking. Op deze manier is een representatief beeld ontstaan over de kwaliteit van archivering binnen ketensamenwerking binnen de overheid.

In het onderzoeksprogramma zijn zeven ketens en registraties onderzocht. Dit zijn: de Omgevingsvergunning (2017), RIEC/LIEC (2018), Loonaangifteketen (2019), Registers Kinderopvang (2019), Landelijke Voorzieningen Basisregistraties BAG en WOZ (2020), Wet Tegemoetkomingen Loondomein (2020) en de Basisregistratie Personen (2021).

Gedurende het onderzoeksprogramma heeft de Inspectie samengewerkt met de archiefinspectie van het Stadsarchief Rotterdam en het interbestuurlijk toezicht van de Provincie Noord-Brabant. De deelonderzoeken naar de Omgevingsvergunning en RIEC/LIEC zijn coproducties. Bij het deelonderzoek naar de keten van de Basisregistratie Personen is samengewerkt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVBB).

In dit eindrapport worden de resultaten van het onderzoeksprogramma samengevat. Het programma heeft de volgende antwoorden op de onderzoeksvragen opgeleverd.

Zijn de verantwoordelijkheden voor archivering voldoende geregeld?

Uit het onderzoeksprogramma blijkt dat de verantwoordelijkheden in de meerderheid van de onderzochte ketens voldoende duidelijk zijn. Waar dat niet het geval is, ligt dit niet aan de inrichting van het stelsel zoals dat in de Archiefwet is vastgelegd, maar meer aan het niet goed benutten van de mogelijkheden ervan.

Zijn er voldoende afspraken gemaakt over archivering?

De aandacht voor de inrichting van het informatiebeheer vanuit ketenperspectief is niet groot genoeg. Uit het onderzoeksprogramma blijkt dat, zodra de verantwoordelijkheden duidelijk zijn, ketenpartners weliswaar afspraken maken over onderwerpen als informatie-uitwisseling, standaardisatie en gegevenskwaliteit, maar niet altijd over onderwerpen als duurzame toegankelijkheid, waardering en selectie. Dit vergroot het risico dat bij de inrichting van nieuwe ketens, of bij grote wijzigingen van bestaande ketens, een ketenbreed perspectief op de archivering veronachtzaamd wordt.

Is de duurzame toegankelijkheid voldoende gewaarborgd?

Het onderzoeksprogramma heeft op het gebied van de duurzame toegankelijkheid van keteninformatie een gevarieerd beeld opgeleverd. Wat bij een aantal ketens ontbreekt, is een gemeenschappelijk perspectief op de kwaliteitsnormen. Dat heeft als gevolg dat de duurzame toegankelijkheid weliswaar geborgd kan zijn volgens de eigen normen en systemen, maar dat informatie bij iedere ketenpartner op verschillende manieren toegankelijk wordt gemaakt en bewaard wordt. Het ontbreekt dan aan ketenregie. Hoe complexer een keten wordt, des te groter wordt dan het risico dat de duurzame toegankelijkheid op termijn niet gewaarborgd blijft.

Is het selectie-instrumentarium afdoende?

Het onderzoeksprogramma levert de conclusie op dat het selectie-instrumentarium in de meerderheid van de onderzochte ketens niet, of slechts gedeeltelijk, op orde is. Er treden problemen op bij de actualisatie van de selectielijsten, bij de afstemming van het identificeren en waarderen van te bewaren overheidsinformatie en bij de uitvoering van selectie en vernietiging van met name digitale informatie. De wet- en regelgeving geeft echter wel de ruimte om de selectieprocessen op een effectieve manier te organiseren en uit te voeren.

Aanbevelingen

Op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) als stelselverantwoordelijke voor de Archiefwet, en aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als verantwoordelijke voor de inrichting van de rijksorganisatie.

Aan de minister van BVOM

1. Overweeg om de wettelijke grondslag te versterken voor het maken van gezamenlijke afspraken over de duurzame toegankelijkheid en het selectie-instrumentarium in ketensamenwerking;
2. Onderzoek of en zo ja op welke wijze deze versterking moet leiden tot aanpassing van het Archiefbesluit en van de Archiefregeling;
3. Evalueer de effectiviteit van deze maatregelen.

Aan de minister van BZK

1. Onderzoek op welke wijze de aandacht voor, en de regie op, ketenarchivering kan worden versterkt door:
 - a. Maatregelen te nemen zodra nieuwe ketens worden ingericht;
 - b. Maatregelen te nemen zodra bestaande ketens worden gewijzigd;
 - c. Verbinding te zoeken met de programma's Werkagenda voor de Publieke Dienstverlening en Open op Orde en te onderzoeken of deze programma's aangrijpingspunten bieden om het vraagstuk van archivering beter in te bedden in ketensamenwerking;
 - d. Bestaande richtlijnen en handreikingen op het gebied van de informatiehuishouding en van informatiesystemen door te lichten op het onderwerp ketenarchivering, en waar nodig aan te passen;
2. Organiseer de monitoring, de evaluatie en de eventueel voortvloeiende verbetermaatregelen voor de inrichting en uitvoering van ketenarchivering.

1. Inleiding

1.1. Ketens, keteninformatisering en ketenarchivering

1.1.1. Wat zijn ketens?

Ketens bestaan uit organisaties die, naast hun eigen taken, een gezamenlijke doelstelling nastreven.¹ Iedere keten heeft een specifieke taak. Ketens worden ingericht om verschillende redenen, bijvoorbeeld verbetering van dienstverlening, administratieve lastenverlichting, het terugdringen van fouten, de verhoging van efficiency en/of het bevorderen van innovatie.²

Er bestaan in de theorie verschillende invullingen van het begrip ketensamenwerking. Een van de discussiepunten betreft de wijze waarop de processen en de informatie-uitwisseling worden georganiseerd. Er kan sprake zijn van een seriële ketensamenwerking waarin de organisaties als het ware pakketjes aan elkaar doorgeven. Het kan ook zijn dat de samenwerking bestaat uit tweewegverkeer. Informatie gaat dan over en weer, totdat de ketendoelstelling is bereikt. In ketens kan ook worden gewerkt met signalerings- en verwijssystemen, en met gezamenlijke informatiesystemen. Bestuurskundigen stellen dat al deze samenwerkingsvormen als ketens kunnen worden gekenschetst: “De term ketenmanagement vormt slechts een overkoepelend label voor al die soorten ketens die benoemd kunnen worden in het op min of meer gestructureerde wijze aanbrengen van verbanden tussen (onderdelen van) organisaties, processen en doelgroepen die samen de doelmatigheid en doeltreffendheid van een zeker beleid bepalen”.³

Ketensamenwerking kent geen eenduidige, formele hiërarchie.⁴ Ketens zijn de meest vergaande vormen waarin de autonomie van de deelnemende organisaties behouden blijft.⁵ De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft “verticaal” georganiseerd terwijl de gezamenlijke, functionele verantwoordelijkheid voor het bereiken van de ketendoelstelling “horizontaal” wordt ingericht.⁶

Ketens zijn complexe samenwerkingsverbanden. Verschillende factoren dragen daaraan bij. Organisaties met uiteenlopende belangen zijn in ketenverband wederzijds afhankelijk. Om effectief te kunnen zijn, dient binnen een keten een werkbaar machtsevenwicht tussen de ketenpartners te bestaan. Ketens dienen duurzaam te zijn ingericht met het oog op een functioneren voor de lange termijn.⁷

¹ In dit rapport wordt de definitie gevolgd die wordt gegeven in Crijns, Valentijn, Erik Ruiterman, Menno Aardewijn, Ard-Pieter de Man, *Ketens de Baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing*, tweede druk, NORA, 2018, 15

² Ibidem, 20-21

³ Duivenboden, Hein van, Mark van Twist en Maarten Veldhuijsen, *Ketenmanagement in de publieke sector: Introductie*, in: Duivenboden, H. van, Mark van Twist, Maarten Veldhuijsen, Roel in't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht, 2005, 18. Zie voor een voorstel tot een typologie keteninformatisering: 368-370

⁴ Duivenboden, H.P.M. van, Patty Heemskerk, Steven Luitjens en Rob Meijer, *Informatisering in ketens*, in: Lips, M., V.J.M. Bekkers (red.), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht, 2005, 350

⁵ Crijns, Valentijn, Erik Ruiterman, Menno Aardewijn, Ard-Pieter de Man, *Ketens de Baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing*, tweede druk, NORA, 2018, 20

⁶ Ibidem, 16

⁷ *Ketens de Baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing*, 15-16

Een laatste reden voor de complexiteit is dat ieder keteninitiatief uniek is, en meestal sterk onderhevig aan verandering.⁸

De overheid organiseert zich al sinds decennia in ketens. Het Sociaal-Cultureel Planbureau beschreef in 2004 bijvoorbeeld de keten als een belangrijke context waarin de interactie met de burger plaatsvindt.⁹ In een adviesrapport uit 2015 werd het ketenconcept als uitgangspunt genomen voor de beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid.¹⁰ Recentelijk werd in de Wet Digitale Overheid de digitale infrastructuur van de overheid meermalen omschreven als een keten van middelen en maatregelen.¹¹ De overheid gebruikt het woord zelf ook in haar externe communicatie met de burger, bijvoorbeeld met websites als www.strafrechtketen.nl.

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft in zijn Monitor¹² in de afgelopen 10 jaar uitvraag gedaan naar de deelname van organisaties van de centrale overheid aan ketens. De meerderheid omschrijft zichzelf inmiddels als deelnemer aan een of meer ketens. In 2012 gaf 35% van de bevraagde organisaties aan dat ze betrokken was in ketensamenwerking.¹³ Dit percentage groeide naar 44% in 2015, 56% in 2017 en 59% in 2020.¹⁴ In de Monitor is eveneens de vraag gesteld of er afspraken zijn gemaakt over de verantwoordelijkheden voor ketenarchivering. In 2013 gaf 28% van de bevraagde organisaties aan dat zij afspraken hadden gemaakt. Dit percentage steeg van 34% in 2015 tot 44% in 2017, en 76% in 2020.¹⁵

1.1.2. Wat zijn registraties?

Registraties zijn een prominent onderdeel van veel ketens. Dat is de reden voor de speciale aandacht die in dit onderzoeksprogramma is besteed aan de archivering in de registraties van de overheid.¹⁶ Een register is een staat waarin gegevens betreffende personen, organisaties of goederen zijn vastgelegd. Een digitaal register bestaat doorgaans uit een of meer gegevensverzamelingen die beheerd worden in databases.¹⁷ De registratie bestaat uit het verzamelen, beheren en distribueren van de gegevens in het register.

Nederland kent een stelsel van basisregistraties. Basisregistraties zijn door de overheid officieel aangewezen registraties met gegevens die door alle overheidsinstellingen verplicht worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Het doel, het werkingsgebied, de kwaliteitseisen, de financiering, de autorisaties en de kwaliteitsborging zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Het Servicepunt Basisregistraties beschreef in 2015 de architectuur en

⁸ Visser, Tjitske, *Inzicht in Keteninitiatieven*, proefschrift, Utrecht, 2016, 115

⁹ Sociaal Cultureel Planbureau, 2004, 18 en 24

¹⁰ I&O Research, *De kwaliteit van de overheidsdienstverlening*, 2015. Rapport in opdracht van de Ministeries van Economische Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 5

¹¹ *Algemene regels inzake het elektronisch verkeer in het publieke domein en inzake de generieke digitale infrastructuur (Wet digitale overheid)*, Tweede Kamer, 2017-2018 34 972, nr. 3

¹² <https://www.inspectie-oe.nl/de-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed/monitor-overheidsinformatie-en-erfgoed>

¹³ *Monitor Erfgoedinspectie, Staat van de naleving 2011-2012*, 26

¹⁴ Bron: Monitorgegevens Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

¹⁵ Bron: Monitorgegevens Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

¹⁶ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/basisregistraties-en-stelselafspraken/inhoud-basisregistraties/>

¹⁷ <https://archiefwiki.org/wiki/Register>

een toekomstvisie.¹⁸ Het stelsel wordt daarin beschreven als een onmisbare voorwaarde voor een klantgerichte, efficiënte en betrouwbare overheid.¹⁹

Het huidige stelsel is het resultaat van het Programma Stroomlijning Basisgegevens dat in 2000 een onderdeel vormde van het toenmalige actieprogramma Elektronische Overheid.²⁰ Momenteel zijn tien registraties aangewezen als Basisregistratie.²¹ Dat zijn de Basisregistratie Kadaster, de Basisregistratie WOZ, de Basisregistratie Personen, de Basisregistratie Adressen en Gebouwen, de Basisregistratie Grootchalige Topografie, het Handelsregister, de Basisregistratie Inkomen, de Basisregistratie Ondergrond, de Basisregistratie Topografie en de Basisregistratie Voertuigen.

De functies, de rollen en de processen van alle basisregistraties zijn volledig gereguleerd. Een bronhouder levert gegevens aan het bronregister. De bronhouder kan deze levering verantwoord door middel van een brondocument. Geautoriseerde afnemers mogen, of moeten, de gegevens in het bronregister verwerken in hun eigen werkproces. De aanlevering door de bronhouder en de levering aan de afnemers kan op verschillende wijzen geschieden. Meestal wordt gebruik gemaakt van direct berichtenverkeer. Massale aanlevering door middel van batches wordt echter ook nog geregeld gebruikt. Verschillende basisregistraties zijn ook raadpleegbaar door middel van online viewers. Basisregistraties worden ook meer en meer ontsloten door middel van koppelvlakken (API's²²).

Bij een aantal basisregistraties, bijvoorbeeld bij het Handelsregister (beheerd door de Kamer van Koophandel) en het Basisregister Voertuigen (beheerd door de RDW), heeft dezelfde organisatie zowel de rol van bronhouder als van beheerder van de voorziening. Bij andere basisregistraties is de bronhouder een andere organisatie dan de beheerder. Zo is bijvoorbeeld de gemeente de bronhouder van de Basisregistratie WOZ terwijl het Kadaster de voorziening beheert.

¹⁸ Servicepunt Basisregistraties, *Stelselarchitectuur van het heden – situatie maart 2015*, 2015

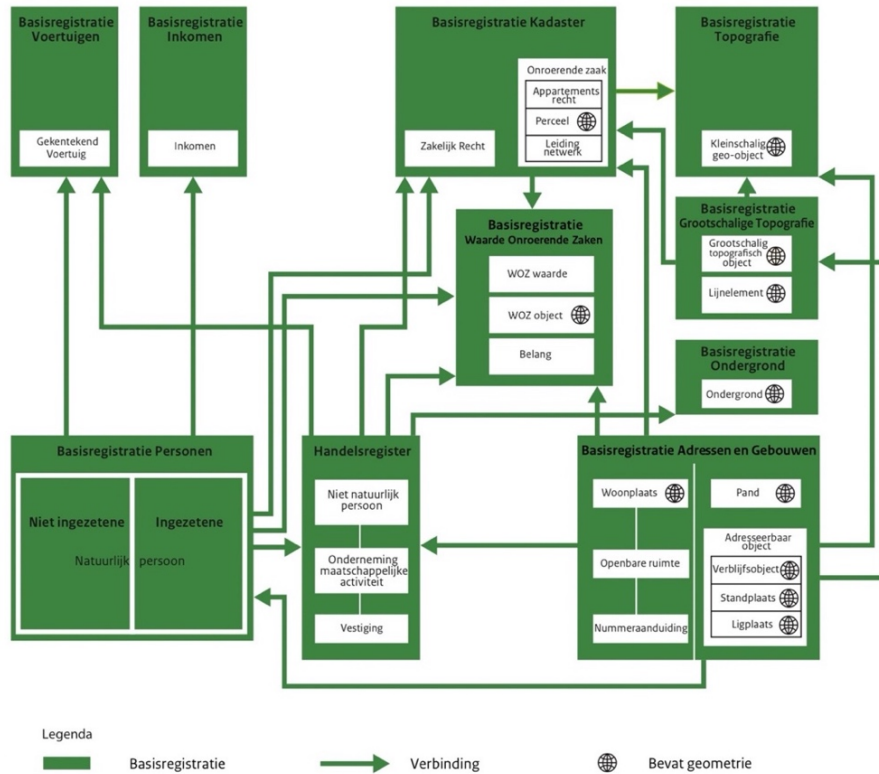
¹⁹ Zie ook de Visie op het Stelsel van Basisregistraties, versie 1.1, maart 2010, bijlage bij kamerbrief 296 362, nummer 176, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-67295>.

²⁰ Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26387-1.html> 1999

²¹ Zie <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/basisregistraties/>

²² API is een afkorting voor *Application Programming Interface*

Stand 31-12-2019



Afbeelding 1. Het Stelsel van Basisregistraties²³

1.1.3. Wat is keteninformatisering?

Keteninformatisering is het tot stand brengen, en houden, van een infrastructuur voor informatie-uitwisseling tussen de organisaties in de keten. Het ontwerpen en inrichten van die infrastructuur richt zich dus op de informatie tussen organisaties, en niet op de informatie binnen de afzonderlijke organisaties in de keten.

In de publieke sector zijn ketens in meerderheid informatie- en kennisketens.²⁴ De kwaliteit van informatisering is daarom van doorslaggevend belang voor geslaagde ketensamenwerking. Het effect van goede keteninformatisering bestaat uit goede ketenprestaties, het voorkomen van het doorgeven en multipliceren van verkeerde informatie, het beschermen van privacy en de waarborg dat informatie vindbaar is.²⁵ De kwaliteit van keteninformatisering wordt bepaald door effectieve toepassing

²³ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/basisregistraties-en-stelselafspraken/stelsel-van-basisregistraties/stelselplaat/>

²⁴ Ketenmanagement in de publieke sector: Introductie, 18

²⁵ Grijpink, Jan, *Keteninformatisering in kort bestek, Theorie en praktijk van grootschalige informatie-uitwisseling*, 2^e druk, Den Haag, 2010, 10

van standaarden, het onderlinge vertrouwen van de ketenpartners en het aanbrengen van doeltreffende machtsstructuren.²⁶

De informatiesystemen die voor keteninformatisering worden ingezet, bestaan uit koppelingen, registers, gezamenlijke portalen, samenwerkingsruimten, verwijssystemen, nummerstelsels en verificatieregisters.²⁷ Dit wil overigens niet zeggen dat alle ketens bij de overheid volledig gedigitaliseerd zijn. Uit het onderzoeksprogramma van de Inspectie is gebleken dat informatieverstrekking en informatie-uitwisseling ook nog steeds op papier geschiedt. Keteninformatisering is daarom niet helemaal gelijk aan ketenautomatisering.

De kwaliteit van keteninformatisering wordt mede bepaald door de gebruikte ICT-voorzieningen en door de adaptatie van nieuwe technologie. In de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA) wordt gesteld dat nieuwe technologie klassieke problematiek van keteninformatisering zou kunnen oplossen.²⁸ Zo kan het “brengen” van informatie door middel van berichtenverkeer, bijvoorbeeld vervangen worden door het “halen” van informatie bij de bronhouder.²⁹ Op die manier kan voorkomen worden dat informatie in de keten vele malen gekopieerd moet worden.

1.1.4. Wat is ketenarchivering?

Het doel van archivering is om informatie die ontvangen of gecreëerd wordt gedurende de uitvoering van taken, te bewaren en toegankelijk te houden. Er zijn verschillende redenen om te archiveren. Gearchiveerde informatie is bijvoorbeeld nodig om te reconstrueren hoe de uitvoering van een taak is verlopen. De informatie zal ook gebruikt moeten kunnen worden als bewijs van het verloop van die taak. Met behulp van gearchiveerde informatie kan een bestuur verantwoording afleggen aan democratisch gekozen, controlerende organen. Er is daarnaast een praktisch bedrijfsmatig belang: de informatie die in een archief is opgenomen, maakt het ook mogelijk andere taken uit te kunnen voeren. En op de lange termijn zijn archieven nodig om historisch onderzoek te kunnen doen.

Onder het begrip ketenarchivering wordt in dit rapport het volgende verstaan: de activiteit binnen de archiefvorming waarbij informatie uit de keten op een zodanige wijze in een archief wordt opgenomen dat zij in goede, geordende en toegankelijke staat verkeert.

De complexiteit van ketensamenwerking en van keteninformatisering draagt bij aan een aantal specifieke problemen ten aanzien van archivering. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van overheidsinformatie is in de Archiefwet “verticaal” geregeld. Dat kan haaks komen te staan op “horizontaal” georganiseerde ketenverantwoordelijkheden. Zo is het de vraag of altijd duidelijk is welke ketenpartner verantwoordelijk is voor de archivering van welke informatie. Het is ook de vraag welke keteninformatie in welk informatiesysteem (een gezamenlijk systeem of een systeem van een ketenpartner) wordt gearchiveerd. Een ander vraagstuk betreft de waardering en selectie van de keteninformatie. Is duidelijk hoe

²⁶ Duivenboden, H.P.M. van, Patty Heemskerk, Steven Luitjens en Rob Meijer, Informatisering in ketens, in: Lips, M., V.J.M. Bekkers (red.), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht, 2005, p. 349-374, 351-352

²⁷ Zie voor een inmiddels wat gedateerde opsomming: Grijpink, Jan, Een dynamisch ketenbegrip voor informatisering van externe samenwerking, in: Duivenboden, H. van e.a. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht, 2000, p. 161-174, 169

²⁸ https://www.noraonline.nl/wiki/Ketensturing/Veranderingen_in_ketensamenwerking

²⁹ Zie bijvoorbeeld het programma “Haal Centraal”: <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal>

lang keteninformatie moet worden bewaard, en is het eigenlijk wel mogelijk om de wettelijk verplichte vernietiging te realiseren?

Indien de ketenarchivering niet goed wordt georganiseerd, ondersteund of uitgevoerd dan is de kans reëel dat niet meer duidelijk is wie over welke informatie gaat, waar de informatie zich bevindt, welke versie van de informatie gearchiveerd moet worden en welke informatie op welk moment moet worden vernietigd.

In die situaties kunnen verschillende soorten risico's optreden. Op het terrein van *bedrijfsvoering* kan de effectiviteit van de uitvoering van ketenprocessen eronder lijden. De kwaliteit van de *overheidsdienstverlening* kan negatief worden beïnvloed. Het kan zijn dat het ontbreken van authentieke en beschikbare keteninformatie leidt tot gebrekkige dossiervorming, waardoor *juridische* risico's optreden. Ook kan het gebeuren dat door een onvoldoende kwaliteit van ketenarchivering de naleving van andere wetten en regels, bijvoorbeeld op het gebied van privacy en informatieveiligheid, bemoeilijkt wordt. Het ontbreken van een goede, geordende en toegankelijke staat van keteninformatie kan bovendien ook leiden tot *bestuurlijk-politieke* risico's, met name wanneer keteninformatie onvindbaar is.

Vraagstukken rond ketenarchivering bij de centrale overheid hebben in het afgelopen decennium geregeld aandacht gekregen. In een analyse van informatie over ICT-gerelateerde klachten bij het College Bescherming Persoonsgegevens en het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude constateerden de onderzoekers in 2011 dat de betrokken organisaties verschillende bewaartermijnen hanteren, hetgeen een negatieve invloed heeft op de samenwerking in het algemeen, en op de datakwaliteit in het bijzonder.³⁰

In een verkennend rapport in 2015 constateerde het adviesbureau PBLQ dat binnen de archief- en informatiesector het vermoeden heerst dat er een probleem ligt maar dat men niet in staat is om dit specifieker te duiden. In het rapport wordt de sector als "bewust onbekwaam" gekwalificeerd.³¹

In 2016 publiceerden de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur het rapport *Het puberbrein van de overheid*. Dit rapport werd opgesteld op verzoek van de minister van Onderwijs en Wetenschappen. Het verzoek betrof met name de vraag of de huidige systematiek van selectie en vernietiging van overheidsinformatie past bij ketenarchivering.³² Het rapport stelt aan de hand van literatuuronderzoek en interviews dat de basis van de informatiehuishouding niet op orde is, dat er een gebrek aan kennis en aandacht is, dat de verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn georganiseerd en dat het ontbreekt aan coördinatie. Bovendien, zo wordt in het rapport gesteld, is het proces van selectie en vernietiging van overheidsinformatie "in hoge mate verkokerd".³³

De problematiek van archivering in ketens heeft ook regelmatig aandacht gekregen tijdens de voorbereiding van de implementatie van de Omgevingswet. PBLQ constateerde in 2015 dat er onvoldoende aandacht is voor de inrichting van de archief functie in het stelsel, en adviseerde onder andere om standaarden en

³⁰ Broeders, Dennis, Colette Cuijpers en Corien Prins (red.), *De Staat van Informatie*, Wetenschappelijke Raad voor de Regering, Amsterdam, 2011, 239 e.v.

³¹ PBLQ, *Verkenning Archief functie in ketens, adviesrapport*, 2015, 17

³² Raad voor Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, *Het puberbrein van de overheid, informatiebeheer in ketensamenwerking*, Den Haag, 2016, webversie, 61

³³ Ibidem, 54

richtlijnen te maken over archivering, en om gezamenlijke archiefvoorzieningen te realiseren.³⁴ In het project Uitvoering Informatievoorziening Omgevingswet Interbestuurlijk (UIVO-I) werden in 2017 adviesrapporten gepubliceerd over de inrichting van ketenprocessen en van de bijbehorende ketenarchivering. Het rapport over archivering legt de nadruk op een aanpak waarin coördinatie, standaardisatie en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden centraal staan.³⁵

Provincie Noord-Brabant



**Gemeente
Rotterdam**

Afbeelding 2. De samenwerkingspartners bij de onderzoeken naar de Omgevingsvergunning en RIEC/LIEC: het interbestuurlijk toezicht van de Provincie Noord-Brabant en de archiefinspectie van het Stadsarchief Rotterdam.

³⁴ PBLO, *Omgevingswet en archivering, adviesrapport, 2015*, 31 e.v.

³⁵ Projectgroep UIVO-I, *Archieffuncties in het Stelsel Omgevingswet, adviesrapport UIVO-I, 2017*

1.2. Het onderzoeksprogramma

1.2.1. Omvang en onderzoeksvragen

Vanaf 2013 heeft de Inspectie zich actief bezig gehouden met vraagstukken over informatie-uitwisseling en archivering in ketensamenwerking. In het werkprogramma 2013-2014 werd het zorgdragerschap bij keteninformatisering als risico aangeduid. In het werkprogramma 2015-2016 werd dit risico als volgt nader omschreven: "Overheidsorganisaties delen steeds meer data met elkaar, omdat het kan en omdat het voordelen biedt. De achterliggende reden daarvoor is simpel, burgers en bedrijven zien de overheid als één geheel en verwachten dat overheidsorganisaties gegevens onderling delen en hun uitvoeringsprocessen op elkaar afstemmen. Bestuurders krijgen als gevolg daarvan in toenemende mate te maken met organisatie overstijgende samenwerking, het werken in ketens en met gedeelde (basis)registraties. De verantwoordelijkheid voor het digitale archief dat daarbij ontstaat kan haaks staan op de eisen van de Archiefwet, waarin overheidsorganisaties individueel als 'zorgdrager' zijn aangewezen."³⁶

Vanaf 2015 heeft de Inspectie het thema ketenarchivering tot onderwerp gemaakt van een onderzoeksprogramma. In het programma zijn zeven ketens en registraties onderzocht. Ieder onderzoek heeft geleid tot een onderzoeksrapport. De inhoud van die rapporten vormt de basis van dit themarapport. In alle deelonderzoeken van het programma stonden de volgende onderzoeksvragen centraal.

1. Zijn de verantwoordelijkheden voor archivering voldoende geregeld?

Bij iedere overheidsorganisatie is het bestuur verantwoordelijk voor het beheer van informatie. In een keten werken de verantwoordelijken samen. Wellicht is deze systematiek van verantwoordelijkheden niet goed toe te passen op alle informatie in de keten, omdat informatie wordt gedeeld. Hierdoor ontstaat het risico dat informatie slecht beheerd wordt of verloren gaat. Het is daarom van groot belang dat de verantwoordelijkheidsverdeling voor de keteninformatie duidelijk belegd is.

2. Zijn er voldoende afspraken gemaakt over archivering?

Vervolgens is het noodzakelijk dat de ketenpartners duidelijke afspraken maken. Het gaat hierbij om de vraag hoe de informatie moet worden beheerd. Deze afspraken moeten bekend zijn tussen de ketenpartners, moeten zijn vastgelegd en moeten door hen worden nageleefd.

3. Is de duurzame toegankelijkheid van de informatie voldoende gewaarborgd?

In artikel 1 van de Archiefwet 1995 is vastgelegd dat "bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten", archiefbescheiden zijn. Artikel 3 van de Archiefwet schrijft vervolgens voor dat overheidsorganen archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat moeten brengen en bewaren.

"Geordende staat" houdt in dat in de keten duidelijk is welke rol de informatie speelde in een werkproces, wat de relatie is met andere archiefstukken in de keten en hoe lang de informatie bewaard moet blijven. "Toegankelijke staat" wil zeggen dat de archiefstukken in de keten binnen een redelijke termijn terug te vinden en te

³⁶ Erfgoedinspectie, Werkprogramma 2015-2016

raadplegen zijn. "Goede staat" betekent bij digitale archieven vooral dat de archiefstukken gedurende hun bewaartermijn bruikbaar zijn.

4. Is het selectie-instrumentarium afdoende?

Iedere verantwoordelijke is op basis van de Archiefwet 1995 verplicht tot het ontwerpen en laten vaststellen van selectielijsten waarin de bewaartermijnen van archiefbescheiden zijn aangegeven. Bij het ontwerp moet rekening gehouden worden met de verhouding tot andere overheidsorganen, in dit geval de ketenpartners. Naast het in goede, geordende en toegankelijke staat houden van de informatie moet de verantwoordelijke vernietigen. Informatie mag pas vernietigd worden nadat de minister dat in een selectielijst heeft vastgesteld.

1.2.2. Samenwerking

Ketens strekken zich vaak uit over verschillende bestuurslagen. Daarom heeft de Inspectie in drie van de zeven deelonderzoeken samengewerkt met inspecties en medewerkers uit andere bestuurslagen.

De eerste twee deelonderzoeken, naar de Omgevingsvergunning en naar de RIEC/LIEC, zijn in samenwerking met het interbestuurlijk toezicht van de Provincie Noord-Brabant en de archiefinspectie van het Stadsarchief Rotterdam uitgevoerd.

In het laatste deelonderzoek, naar de keten van de BRP, is samengewerkt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVBB).



Afbeelding 3. De samenwerkingspartners bij het onderzoek naar de keten van de BRP: de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

2. De onderzochte ketens

De overheid kent talloze ketens. Een compleet beeld van de ketenarchivering bij de overheid is niet samen te stellen. Daarom is in het programma gekozen voor een aantal ketens en registraties die tezamen een zo representatief mogelijk beeld geven. Zij zijn verdeeld over verschillende overheidsdomeinen en bestuurslagen. Zij kennen een verschillende grootte, complexiteit en organisatie. Ze verschillen ook in de wijze waarop verantwoordelijkheden of afspraken in de keten zijn gemaakt. De volgende ketens zijn onderzocht. Tussen haakjes staat het jaar van publicatie van het onderzoeksrapport vermeld.

2.1. Omgevingsvergunning (2017)

Iedere burger en iedere organisatie die bouw- of verbouwplannen heeft, of van plan is om bijvoorbeeld een boom te kappen, een gebouw te slopen of een uitrit aan te leggen, krijgt te maken met de vraag of daarvoor een vergunning nodig is. Burgers en bedrijven kunnen dit zelf controleren, en indien nodig een aanvraag doen bij een bevoegd gezag. Dat kan bijvoorbeeld een gemeente zijn. De keten van de omgevingsvergunning is zo georganiseerd dat de aanvraag maar bij één overheidsinstantie ingediend hoeft te worden.

De keten voor het beschikken op een omgevingsvergunning is ontstaan bij de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010. Deze wet regelt de omgevingsvergunning. Dat is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Het uitgangspunt van de Wabo is dat een aanvrager slechts één aanvraag bij slechts één bevoegd gezag (gemeente, provincie, rijk) hoeft in te dienen. Wanneer er meer bevoegde gezagen betrokken zijn dan moeten zij onderling afspreken welk bevoegd gezag leidend is in de vergunningverlening.

Bij de invoering van de Wabo is een landelijke voorziening opgeleverd, het Omgevingsloket Online (OLO). Alle partijen gebruiken die voorziening. Burgers en bedrijven kunnen daar digitaal een vergunning aanvragen en volgen. Het OLO is een webapplicatie die burgers en bedrijven kunnen gebruiken om via één loket digitaal een vergunningsaanvraag in te dienen.

Bij het beschikken op een omgevingsvergunning worden op vier plekken archieven gevormd: bij de initiatiefnemer, in OLO, bij het bevoegd gezag en bij de adviseur(s), zoals de omgevingsdiensten, waterschappen of veiligheidsregio's, die als adviseurs optreden. Systemen worden soms volledig gedeeld tussen bevoegd gezag en adviseur. Vaak gebruiken organisaties verschillende processystemen en archiefsystemen naast elkaar. Dit heeft gevolgen voor de archivering, die op diverse wijzen plaats vindt. OLO heeft geen archieffunctie. Als een initiatiefnemer zijn vergunningsaanvraag via OLO heeft ingediend dan moet het bevoegd gezag, uiterlijk

bij de afhandeling van de aanvraag, alle documenten uit OLO exporteren en opslaan in zijn eigen archiefapplicatie.

Uit het onderzoek bleek dat de verantwoordelijkheden voor archivering duidelijk zijn vastgelegd. De verantwoordelijkheden zijn echter onvoldoende vertaald naar werkafspraken en werkprocessen over archivering tussen bevoegde gezagen en omgevingsdiensten. Met name de afspraken over het beheer van de informatie bij de omgevingsdiensten blijken onvoldoende.

De duurzame toegankelijkheid is niet gegarandeerd. De meeste informatie bevindt zich bij de ketenpartners in procesapplicaties die niet geschikt zijn voor archivering op de langere termijn. Bovendien wordt veel informatie niet beschouwd als "officieel" archief. Hierdoor ontstaat het risico dat het vergunningverleningsproces niet meer volledig te reconstrueren is.


In het onderzoek is geconstateerd dat in het algemeen papieren dossiers conform wet- en regelgeving worden vernietigd. Dat is echter niet het geval bij digitale informatie. Het ontbreekt aan de daartoe benodigde functionaliteiten in de gebruikte informatiesystemen.

2.2. RIEC/LIEC (2019)

Onder- en bovenwereld zijn fors met elkaar verweven. Criminelen beschikken over illegaal vermogen, waardoor economische en sociale macht- en invloedposities ontstaan. Dit heeft een ondermijnend effect op de samenleving. Binnen de Regionale Expertisecentra (RIEC) werken overheden samen om onder andere mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur en misbruik en fraude in de vastgoedsector te bestrijden.

De Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) vormen een informatieknooppunt voor casuïstiek op het gebied van criminaliteitsbestrijding. De RIEC's en het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) ondersteunen de samenwerking tussen een groot aantal organisaties: gemeenten, provincies, Openbaar Ministerie (OM), Nationale Politie, Belastingdienst, Douane, Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (FIOD), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), Koninklijke Marechaussee en Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het RIEC stelt handavingsadviezen op en stemt projectmatig bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en fiscale interventies af met regionale partners.

Nederland is onderverdeeld in tien RIEC's. De indeling volgt die van de regionale eenheden van de politie. Ieder RIEC kent een stafbureau. Deze zijn gehuisvest bij de regiogemeenten of bij de politiekantoren. De regiogemeente ontvangt op basis van het convenant een subsidie van de minister van Justitie & Veiligheid (J&V). Daarnaast kan gemeenten gevraagd worden een bijdrage te leveren. Elk RIEC werkt binnen regionale grenzen, onder aansturing van een Regionale Stuurgroep. Deze



Regionale Stuurgroep is bestuurlijk verantwoordelijk. Zij wordt voorgezeten door de regioburgemeester, tenzij anders wordt besloten.

Het LIEC zorgt voor verbinding tussen de RIEC's en de landelijke partners. Bij regio-overstijgende criminaliteitsproblemen, zoals criminele motorbendes en georganiseerde hennepcriminaliteit, coördineert het LIEC de landelijke aanpak. Het LIEC zorgt voor kennisoverdracht en uniformering van de werkprocessen. Het verzorgt tevens het systeembeheer en het technisch beheer van de informatiesystemen.

De drie RIEC's die onderzocht zijn, hanteren verschillende werkwijzen als het gaat om het bewaren en toegankelijk houden van de (digitale) informatie. Het ene RIEC gebruikt het RIEC-informatiesysteem om alle dossiers in op te slaan, terwijl bij andere RIEC's de netwerkschijven van de beheersorganisatie of convenantpartners gebruikt worden. Hierdoor wordt het ingewikkeld om alle archiefbescheiden van een casus gezamenlijk te beheren, beschikbaar te stellen, te vernietigen of over te brengen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de verantwoordelijkheden voor archivering onvoldoende zijn geregeld. Het is onduidelijk welk betrokken bestuursorgaan verantwoordelijk is voor welke informatie die in de keten wordt uitgewisseld en gecreëerd. Iedere RIEC kent een convenant. Daarin zijn de verantwoordelijkheden ten aanzien van archivering onvoldoende duidelijk gedefinieerd. De consequentie daarvan is dat alle convenantpartners gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor alle keteninformatie.

De afspraken over archivering variëren per RIEC. Archivering wordt gezien als een activiteit na afloop van het werkproces, in plaats van een activiteit die start bij het ontvangen of opmaken van informatie, en voortduurt tot het vernietigen of het overbrengen van informatie naar een archiefbewaarplaats.

De duurzame toegankelijkheid is bij de RIEC's onvoldoende gewaarborgd. Dezelfde informatie kan op verschillende manieren vastgelegd zijn in meerdere systemen bij verschillende organisaties. Het selectie-instrumentarium ontbreekt. Er zijn geen bewaartermijnen vastgesteld.

2.3. Loonaangifteketen (2019)

In de Loonaangifteketen worden alle loonaangiften in Nederland verwerkt. Iedere werkgever moet jaarlijks eenmalig loongegevens aan de Belastingdienst verstrekken. Daarna worden die gegevens verwerkt door een grote hoeveelheid organisaties binnen en buiten de overheid. Door de ketensamenwerking ontstaat administratieve lastenverlichting voor bedrijven, kostenverlaging van de uitvoering van overheidstaken en meer gemak voor de burger. Een voorbeeld van dat laatste is de vooraf ingevulde aangifte inkomstenbelasting.

De Loonaangifteketen (LAK) is in 2002 ingesteld. De LAK verwerkt alle loonaangiftegegevens in Nederland. De LAK is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst (BD), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De verwerkte loonaangiftegegevens worden door veel afnemers gebruikt, bijvoorbeeld door pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen en de ketenpartners zelf.

De formele grondslag van de LAK bestaat uit de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Suwi), de Wet Financiering sociale verzekeringen (Wfsv) en de Invoeringswet Wfsv. De opdrachtgevers van de LAK zijn de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de staatssecretaris van Financiën. De keteneigenaren hebben hun afspraken over de aansturing van de keten vastgelegd in een convenant. De LAK kent een ketenmanager die door twee bewindspersonen is benoemd. De ketenmanager stuurt het Ketenbureau aan.

De LAK bestaat uit processen die bij de afzonderlijke keteneigenaren worden uitgevoerd. De informatie die zij daarvoor ontvangen, wordt door de keteneigenaren in hun eigen systemen bewaard. De Belastingdienst bewaart de collectieve gegevens van de loonaangifte. UWV bewaart de nominatieve gegevens. Het CBS bewaart, net als de afnemers van de LAK, de gegevens die het ontvangt van UWV. De Belastingdienst is eigenaar van een aantal gegevens die worden bewaard in de polisadministratie van UWV. Er zijn geen afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden voor de archivering bij het Ketenbureau.

Uit het onderzoek is gebleken dat de verantwoordelijkheden voor archivering duidelijk zijn geregeld. Nadere afspraken over archivering zijn niet nodig. Er zijn geen grote risico's ten aanzien van de duurzame toegankelijkheid geconstateerd. Niet alle keteninformatie is voorzien van bewaartermijnen. De informatie van het Ketenbureau heeft wel aandacht waar het gaat om afspraken over het beheer en over het selectie-instrumentarium.



Afbeelding 4. De Loonaangifteketen (bron: www.loonaangifteketen.nl)

2.4. Registers voor de Kinderopvang (2019)³⁷

In het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) staat informatie over kinderopvangvoorzieningen zoals adresgegevens, inspectierapporten en het registratienummer. In het LRK staat een samenvatting van het inspectierapport en of er is gehandhaafd. Op die manier is duidelijk wat de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen is.

Iedereen die werkt of woont op een plek waar kinderen worden opgevangen, moet zich inschrijven in het Personenregister Kinderopvang (PRK). Na inschrijving wordt de betreffende persoon continu gescreend. De twee registers worden beheerd bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

De doelen van de Kinderopvangketen bestaan uit het waarborgen van de kwaliteit van de kinderopvang en het rechtmatig toekennen van de kinderopvangtoeslag door

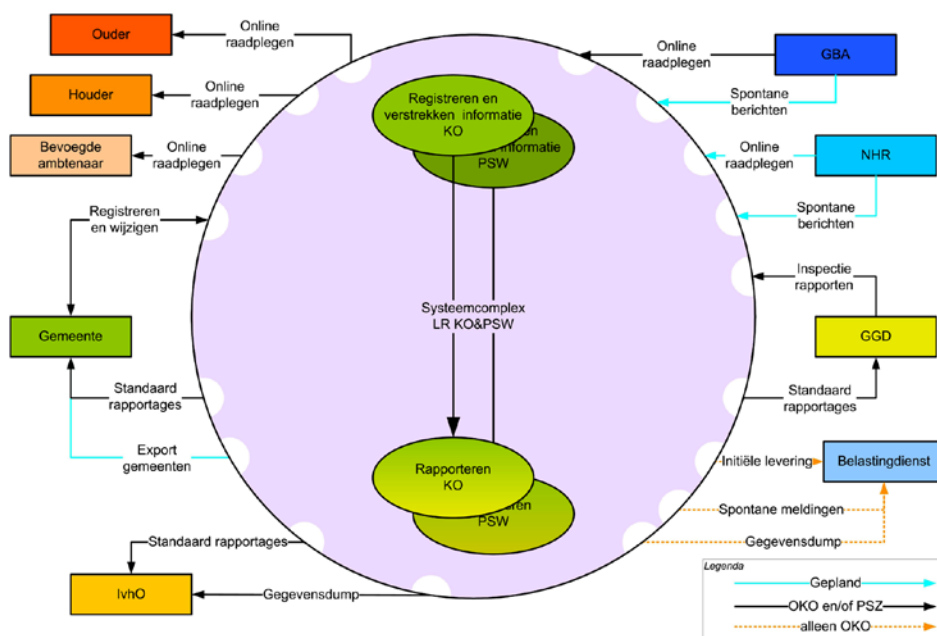
³⁷ Dit deelonderzoek had betrekking op de registers voor de Kinderopvang die bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) worden beheerd. Het heeft geen betrekking op de archivering bij de Dienst Toeslagen. Daarover heeft de Inspectie in 2021 een onderzoeksrapport gepubliceerd, zie <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2021/04/22/rapport-toeslagen>

de Belastingdienst. De formele grondslag van de keten is de Wet Kinderopvang. Er zijn verschillende partijen van de centrale overheid, de decentrale overheid en het bedrijfsleven bij de Kinderopvangketen betrokken.

Binnen de kinderopvangketen kunnen ouders kinderopvang krijgen door een overeenkomst aan te gaan met een kinderopvangvoorziening. Wanneer een kind naar een geregistreeerde dagopvang, peuterspeelzaal (sinds 2018 omgevormd tot kinderopvang) of buitenschoolse opvang (BSO) gaat, dan krijgt een ouder mogelijk kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag wordt aangevraagd via de kinderopvangvoorziening. Deze voorziening moet ingeschreven staan in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK). Personen die betrokken zijn bij de kinderopvangvoorziening moeten geregistreerd zijn in het Personenregister Kinderopvang (PRK). De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), een dienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), is aangewezen als beheerder van het LRK en als bewerker voor het PRK.

In de Regeling Wet Kinderopvang is vastgelegd wie het LRK beheert. De minister van SZW, als bestuurlijk verantwoordelijke, geeft de opdracht voor het beheer aan DUO. Daarmee is de minister van SZW de verantwoordelijke voor het archiefbeheer. DUO is gemandateerd opdrachtnemer. De verantwoordelijkheden voor het PRK zijn nog niet vastgelegd in de Regeling Wet Kinderopvang.

Uit het onderzoek is gebleken dat geen nadere afspraken met betrekking tot archivering nodig zijn, en dat de duurzame toegankelijkheid van de informatie gewaarborgd is. Er dienen echter wel bewaartermijnen te worden vastgesteld.



Afbeelding 5. De Kinderopvangketen (bron: www.Kinderopvangketen.nl)

2.5. Wet Tegemoetkomingen Loondomein (2020)

De Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) bestaat uit 3 tegemoetkomingen voor werkgevers. De wet heeft als doel om werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst te nemen of te houden. De Wtl vervangt de premiekortingen arbeidsgehandicapte werknemer en oudere werknemer door het loonkostenvoordeel (LKV) voor deze groepen. Daarnaast bestaat de Wtl uit het lage-inkomensvoordeel (LIV) en het jeugd-LIV.

De Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) is in 2017 in werking getreden. De wet heeft als doel om werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst te nemen of te houden. De Wtl bestaat uit drie soorten tegemoetkomingen voor werkgevers: het Lage-inkomensvoordeel (LIV), de Tegemoetkoming verhoging minimumjeugdloon (ook wel Jeugd-LIV genoemd) en het Loonkostenvoordeel (LKV). De politieke verantwoordelijkheid van de Wtl raakt beleidsterreinen van zowel de minister van SZW als de staatssecretaris van Financiën. De minister van SZW fungeert als politiek opdrachtgever. UWV en Belastingdienst zijn de opdrachtnemers.

In het convenant zijn afspraken gemaakt over het ketenproces en over de gegevensuitwisseling. Het convenant is van kracht tot het moment dat de uitvoering van de Wtl-processen wordt opgenomen in de Loonaangifteketen. Aangezien duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de archivering van welke informatie in de keten, zijn geen extra afspraken nodig.

Er is geen gezamenlijk informatiesysteem waarin keteninformatie wordt gearhiveerd. Alle informatie wordt bewaard in de eigen systemen van de ketenpartners. Deze zijn ieder verantwoordelijk voor het beheer van de informatie in die systemen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de verantwoordelijkheden voor archivering in de keten duidelijk zijn. Er zijn geen nadere afspraken nodig. Er zijn geen risico's aangetroffen ten aanzien van de duurzame toegankelijkheid. Niet alle keteninformatie is echter voorzien van een vastgestelde bewaartermijn.

2.6. Landelijke Voorzieningen Basisregistraties WOZ en BAG (2020)

WOZ staat voor Waardering Onroerende Zaken. De WOZ bepaalt de waarde van bijvoorbeeld woningen. De WOZ-waarde bepaalt de hoogte van belastingen en gemeentelijke heffingen zoals de onroerendezaakbelasting, waterschapslasten en de inkomstenbelasting.

De BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) bevat gemeentelijke basisgegevens van alle adressen en gebouwen in een gemeente. Kopieën van al deze gegevens zijn verzameld in een Landelijke Voorziening (BAG LV). Vanuit de BAG LV worden de gegevens beschikbaar gesteld aan organisaties met een publieke taak, instellingen, bedrijven en particulieren.

Het Kadaster beheert de Landelijke Voorzieningen van de WOZ en van de BAG.

In de keten van de Basisregistratie WOZ (Waardering Onroerende Zaken) wordt de waarde van onroerend goed vastgesteld en verstrekt. De gemeente stelt de waarde van een onroerende zaak vast: de WOZ-waarde. De gemeente verstrekt de WOZ-waarde, en eventuele wijzigingen daarvan, aan de Landelijke Voorziening WOZ (LV WOZ). Het Kadaster beheert de LV WOZ.

In de keten van de Basisregistratie Adressen en gebouwen (BAG) worden gegevens over adressen en gebouwen vastgesteld en verstrekt. De gemeente levert deze gegevens aan de Landelijke Voorziening BAG (LV BAG). De wettelijke grondslag van de LV BAG wordt gevormd door de Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen. De minister van BZK vervult de rol van opdrachtgever. In de wet is het Kadaster aangewezen als houder van de LV BAG.

Net als bij de LV WOZ zijn in de LV BAG de berichten gestandaardiseerd en uitgebreid gedocumenteerd. De LV BAG maakt eveneens gebruik van de standaarden voor elektronisch berichtenverkeer tussen overheidsorganisaties.

Voor de LV BAG is geen separaat archiefsysteem ingericht voor het berichtenverkeer met de bronhouder. Alle informatie wordt bewaard in de processystemen. Net als bij de LV WOZ vinden er geen specifieke kwaliteitscontroles plaats ten aanzien van de duurzame toegankelijkheid van het gearchiveerde berichtenverkeer, en wordt bij periodieke audits geen aandacht besteed aan archivering.

Uit het onderzoek is gebleken dat de verantwoordelijkheden voor archivering in de keten duidelijk zijn vastgelegd. Er zijn geen extra afspraken nodig in de keten. De duurzame toegankelijkheid van de berichten die de input vormen voor de gegevens in de LV BAG is onvoldoende gewaarborgd. Er wordt geen passend archiefsysteem ingezet.

2.7. Basisregistratie Personen (2021)

De Basisregistratie Personen (BRP) bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen) en van personen die Nederland hebben verlaten (niet-ingezetenen). Personen die korter dan 4 maanden in Nederland wonen, kunnen ook als niet-ingezetenen in de BRP staan. Bijvoorbeeld omdat ze tijdelijk werken of studeren in Nederland.

Wanneer iemand trouwt, een kind krijgt of verhuist, legt de gemeente dit vast in de BRP. Als iemand gaat verhuizen naar een andere gemeente, verhuizen de persoonsgegevens met diegene mee.

Sinds 1850 kent Nederland een bevolkingsregistratie die bij gemeenten wordt bijgehouden. De huidige systematiek bestaat sinds 1994. De Wet BRP is momenteel de wettelijke grondslag voor de basisregistratie. De BRP is een decentraal stelsel. Iedere gemeente houdt zijn eigen registratie. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI).


De BRP is een decentraal stelsel dat gebaseerd is op het uitgangspunt dat burgers maar één keer hun persoonsgegevens hoeven aan te leveren aan een gemeente of aan de minister. Iedere gemeente voert zijn eigen registratie in zijn eigen informatiesysteem. De BRP wordt door gemeenten gebruikt binnen alle taken waarin persoonsgegevens van burgers worden gebruikt, bijvoorbeeld bij de verstrekking van een uittreksel, een vergunning of een reisdocument.

De BRP is een "overschrijfadministratie". BRP-gegevens van 26 miljoen personen, die beheerd worden bij 352 gemeenten en bij de rijksoverheid (RNI), worden verstrekt aan duizenden organisaties binnen en buiten de overheid. Daar worden ze in praktisch evenzovele informatiesystemen vastgelegd.³⁸ Deze organisaties hebben de persoonsgegevens nodig om hun taak uit te voeren, zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de RDW, de Belastingdienst, opsporingsdiensten en pensioenfondsen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de verantwoordelijkheden voor archivering in de keten duidelijk zijn vastgelegd. Afspraken over het informatiebeheer in de keten zijn echter weinig aanwezig. Daardoor loopt de wijze waarop dat informatiebeheer bij de ketenpartners is ingericht, uiteen.

De duurzame toegankelijkheid in de keten is gedeeltelijk gewaarborgd. Er is geen eenvoudige toegang tot de brondocumenten waarop de gegevens in de basisregistratie zijn gebaseerd. Burgers kunnen geen volledig overzicht krijgen over wie in de keten beschikt over welke persoonsgegevens. Bovendien kunnen burgers geconfronteerd worden met verschillend beleid. Hoewel er in de loop der jaren wel verbeteringen zijn opgetreden, bijvoorbeeld door de introductie van nieuwe

³⁸ Zie ook Ministerie van BZK, *Rapport van Bevindingen aangaande een doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP)*, 2019. p. 7



functionaliteiten, is er geen eenduidig perspectief ontwikkeld op de toegankelijkheid van informatie in de keten.

In de keten van de BRP bestaat geen gelijkloend beeld over welke keteninformatie als archiefbescheiden moet worden beschouwd. Eén onderzochte afnemer beschouwt de ingekomen BRP-berichten als archiefbescheiden, terwijl een andere dat niet doet. Er is ook geen gelijkloend antwoord op de vraag of de gegevens in de berichten, die verder wordt verwerkt in de eigen processystemen, als archiefbescheiden moeten worden beschouwd. Een andere organisatie in de keten bewaart niet zijn uitgaande BRP-berichten, maar kan deze aantoonbaar altijd reproduceren. Een andere bevinding uit het onderzoek naar de keten van de BRP is dat de afstemming over de te hanteren bewaartermijnen ontbreekt.

3. Conclusies en beoordeling

3.1. Verantwoordelijkheden

De Archiefwet schrijft voor dat voor alle informatie die in overheidstaken wordt verwerkt, de bestuurlijke verantwoordelijkheid duidelijk moet zijn. Bij ketens is dat niet vanzelfsprekend. Het kan bijvoorbeeld zijn dat informatie beheerd wordt in een gezamenlijke voorziening. Een andere complicatie doet zich voor als een overheidstaak onder de verantwoordelijkheid van meerdere besturen wordt uitgevoerd.

Uit het onderzoeksprogramma is gebleken dat in zes van de zeven ketens de verantwoordelijkheden in de onderzochte ketens voldoende duidelijk zijn. De verantwoordelijkheden zijn op drie verschillende manieren vastgelegd:

1. De verantwoordelijkheden zijn opgenomen in de wet- en regelgeving, of zijn direct daaruit afgeleid. Voor de Landelijke Voorzieningen voor de Basisregistraties WOZ en BAG zijn de verantwoordelijkheden beschreven in de Kadasterwet. In de Wet BRP is vastgesteld welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het beheer van welke informatie in de keten van de BRP. Dit is ook het geval bij de Omgevingsvergunning: daar zijn de verantwoordelijkheden vastgelegd in de WABO.
2. Een andere wijze waarop de verantwoordelijkheden duidelijk geregeld worden, is het vastleggen van afspraken in een convenant. In de convenanten van de Loonaangifteketen (LAK) en van de Wet Tegemoetkoming Loondomein (Wtl) zijn afspraken gemaakt over wie verantwoordelijk is voor welke gegevens.
3. Een laatste variant ten aanzien van de verantwoordelijkheden is de situatie waarin sprake is van een duidelijke opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie. De opdrachtgever is dan de verantwoordelijke, en de opdrachtnemer voert het beheer uit namens die opdrachtgever. Die situatie komt binnen het onderzoeksprogramma voor bij de Registers van de Kinderopvangketen.


De enige keten uit het onderzoeksprogramma waarin de verantwoordelijkheden onvoldoende zijn geregeld, is die van de RIEC's. Uit het onderzoek is gebleken dat het onduidelijk is welk betrokken bestuursorgaan verantwoordelijk is voor welke informatie die in de keten wordt uitgewisseld en gecreëerd.

De conclusie is dat het goed mogelijk is om de verantwoordelijkheden voor archivering in ketens duidelijk vast te leggen. Waar dat niet het geval is, ligt dit niet aan de inrichting van het stelsel zoals dat in de Archiefwet is vastgelegd, maar meer aan het niet goed benutten van de mogelijkheden ervan.

3.2. Afspraken

De inrichting van de ketenarchivering moet gebaseerd zijn op de wijze waarop de verantwoordelijkheden zijn vastgesteld. In de keten dienen afspraken gemaakt te worden over de ketensturing op archivering, en over de wijze waarop wordt gecontroleerd of die sturing tot resultaat heeft dat de Archiefwet wordt nageleefd.

Een ander aspect is of archivering onderwerp van aandacht is bij wijzigingen in de keten. De afspraken kunnen resulteren in producten als procesbeschrijvingen, procedures, gegevensstandaarden; en in afspraken over toegankelijkheid, selectie en systeemdokumentatie.



Uit het onderzoeksprogramma is gebleken dat in vier ketens voldoende afspraken aanwezig zijn, of dat nadere afspraken niet nodig zijn. De voornaamste reden is dat de ketenpartners de informatie waarvoor zij verantwoordelijk zijn, in hun eigen systemen beheren. Deze situatie levert geen knelpunten op. Dit is het geval bij de Loonaangifteketen, de Wet Tegemoetkomingen Loondomein, bij de Registers voor de Kinderopvang en bij de Landelijke voorzieningen BR WOZ en BAG. Bij drie van de ketens zijn de afspraken echter onvoldoende gebleken: bij de RIEC's, bij de Omgevingsvergunning en bij de keten van de BRP.

De conclusie is dat de aandacht voor de inrichting van het informatiebeheer vanuit ketenperspectief niet overal groot genoeg is. Het komt voor dat ketenpartners, zodra de verantwoordelijkheden duidelijk zijn, weliswaar afspraken maken over onderwerpen als informatie-uitwisseling, standaardisatie en gegevenskwaliteit, maar niet over onderwerpen als duurzame toegankelijkheid, waardering en selectie. Dit vergroot het risico dat bij de inrichting van nieuwe ketens, of bij grote wijzigingen van bestaande ketens, een ketenbreed perspectief op de archivering veronachtzaamd wordt.

3.3. Duurzame toegankelijkheid

In het onderzoeksprogramma is onderzocht in hoeverre de keteninformatie in goede, geordende en toegankelijke staat wordt beheerd, zoals voorgeschreven in artikel 3 van de Archiefwet 1995.

Uit het onderzoeksprogramma is gebleken dat de duurzame toegankelijkheid bij vier ketens geheel of gedeeltelijk niet op orde is. De duurzame toegankelijkheid bij de RIEC's, in de keten van de Omgevingsvergunning en in de keten van de BRP is onvoldoende of slechts gedeeltelijk gewaarborgd. De LV BAG wordt bij het Kadaster momenteel niet ondersteund door een archiefsysteem.

Bij de drie andere onderzochte ketens: de Loonaangifteketen, Registers voor de Kinderopvang en de Wet Tegemoetkoming Loondomein, werden geen grote risico's aangetroffen.

De conclusie is dat het onderzoeksprogramma op het gebied van de duurzame toegankelijkheid van keteninformatie een gevarieerd beeld heeft opgeleverd. Wat bij een aantal ketens ontbreekt, is een gemeenschappelijk perspectief op kwaliteitsnormen. Dat heeft als gevolg dat de duurzame toegankelijkheid weliswaar geborgd kan zijn volgens de eigen normen en systemen, maar dat keteninformatie bij iedere ketenpartner op verschillende manieren toegankelijk wordt gemaakt en bewaard wordt. Het ontbreekt dan aan ketenregie. Hoe complexer een keten wordt, des te groter wordt dan het risico dat de duurzame toegankelijkheid op termijn niet gewaarborgd blijft.

3.4. Selectie

De Archiefwet schrijft voor dat iedere verantwoordelijke overheidsorganisatie dient te beschikken over een vastgestelde selectielijst. Daarin wordt voorgeschreven welke informatie bewaard moet worden, en voor hoe lang. Informatie die niet vernietigd mag worden, wordt uiteindelijk overgebracht naar een bewaarplaats. Bij de centrale overheid is dat het Nationaal Archief.

In zes van de zeven deelonderzoeken van het programma is geconcludeerd dat het selectie-instrumentarium geheel of gedeeltelijk niet op orde is. In de keten van de BRP bestaat geen gelijkloend beeld over welke keteninformatie als archiefbescheiden moet worden beschouwd. Een andere bevinding uit het onderzoek naar de keten van de BRP is dat de afstemming over de te hanteren bewaartermijnen ontbreekt. In het onderzoek naar de Omgevingsvergunning is geconstateerd dat in het algemeen papieren dossiers conform wet- en regelgeving worden vernietigd. Dat is echter niet het geval bij digitale informatie. Het ontbreekt aan de daartoe benodigde functionaliteiten in de gebruikte informatiesystemen. Bij de RIEC's en bij het Personenregister Kinderopvang blijken geen bewaartermijnen te zijn vastgesteld voor keteninformatie. Bij de Wet Tegemoetkoming Loondomein en bij de Loonaangifteketen is niet alle keteninformatie voorzien van een vastgestelde bewaartermijn.

De conclusie is dat het selectie-instrumentarium in ketens onvoldoende op orde is. De actualisatie van de selectielijsten, de afstemming van het identificeren en waarden van te bewaren overheidsinformatie en de uitvoering van selectie en vernietiging van met name digitale informatie zijn onvoldoende georganiseerd. De wet- en regelgeving biedt wel de ruimte om de selectieprocessen op een effectieve manier te organiseren en uit te voeren. Binnen de bestaande kaders dient echter meer ketenregie op dit onderwerp gevoerd te worden.

3.5. Algemene beoordeling en aanbevelingen

Organisaties werken in ketens om een of meer gezamenlijke doelstellingen te realiseren. Bij de overheid zijn ketens vaak informatie- en kennisketens. Deze ketens zijn doorgaans complex. Iedere keten is uniek en is bedoeld om lang te bestaan.

Het succesvol functioneren van ketens hangt voor een belangrijk deel af van een betrouwbare en effectieve informatiehuishouding. De uitvoering van processen in de keten is immers in hoge mate afhankelijk van informatie die afkomstig is van andere ketenpartners. Bovendien moeten ketenprocessen te reconstrueren zijn om overheidshandelen te kunnen bewijzen en te verantwoorden. Ketenarchivering is daarom bij uitstek een onderwerp dat een ketenbrede sturing en organisatie behoeft.

Op grond van de inspecties die in het programma zijn uitgevoerd, concludeert de Inspectie dat ketenarchivering beter moet en beter kan. Bij de inrichting van ketens, en bij wijzigingen in bestaande ketens, moeten de sturing, de inrichting en de uitvoering worden versterkt.

De verbetering van ketenarchivering zal een gunstig effect hebben op de inrichting en de uitvoering van ketenprocessen, en daardoor op het presteren van de overheid. Het leidt tot een wederzijds vertrouwen in de kwaliteit van de informatiehuishouding van de ketenpartners. Door het maken van goede ketenafspraken kan een hoog niveau van de ordening, de toegankelijkheid en de goede staat van informatie in de keten worden bewerkstelligd.

Grip op informatie in de keten levert bovendien efficiencyvoordelen op zodra ketenprocessen worden gewijzigd, of wijzigingen in de informatie-architectuur optreden. De eisen en wensen ten aanzien van de duurzame toegankelijkheid

kunnen dan *by design*, aan de voorkant, ontworpen en vervolgens gerealiseerd worden.

Versterk de grondslag voor afspraken in ketensamenwerking

Het onderzoeksprogramma levert het inzicht op dat geen grote stelselwijzigingen nodig zijn om deze verbeteringen te realiseren. Het blijkt dat de “horizontale” verantwoordelijkheden in ketens en de “verticale” verantwoordelijkheden in de Archiefwet in principe goed met elkaar te combineren zijn. Het stelsel van verantwoordelijkheden zoals dat in de Archiefwet is vastgelegd, behoeft daarom niet te worden aangepast.

Het verdient wel aanbeveling om te onderzoeken of het mogelijk is om de grondslag te versterken voor het maken van ketenafspraken over archivering. Dit geldt vooral voor situaties waarin taken in ketens onder een gezamenlijke verantwoordelijkheid worden uitgevoerd en waarin organisaties in de keten gebruik maken van gezamenlijke voorzieningen voor informatie-uitwisseling.

Deze conclusies vormen de basis voor de volgende aanbevelingen aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM), als verantwoordelijke voor het stelsel van de Archiefwet:

1. Overweeg om de wettelijke grondslag te versterken voor het maken van gezamenlijke afspraken over de duurzame toegankelijkheid en het selectie-instrumentarium in ketensamenwerking;
2. Onderzoek of en zo ja op welke wijze deze versterking moet leiden tot aanpassing van het Archiefbesluit en van de Archiefregeling;
3. Evalueer de effectiviteit van deze maatregelen.

Neem maatregelen aan de voorkant


Het inrichten van de ketenarchivering kan het best ter hand worden genomen zodra nieuwe ketens worden ontworpen en zodra bestaande ketens wijzigingen ondergaan. De resultaten van ketenbrede analyses kunnen dan worden gebruikt om tijdig maatregelen te nemen op aspecten van archivering zoals het inrichten van kwaliteitssystemen, het waarborgen van de goede, geordende en toegankelijke staat van keteninformatie, en het afstemmen, opstellen en actualiseren van selectielijsten. Een belangrijke randvoorwaarde voor deze analyses is de aanwezigheid van actuele en volledige handreikingen en richtlijnen voor het inrichten, uitvoeren en controleren van de ketenarchivering.

Daarnaast zijn bij de centrale overheid twee verbeterprogramma's gestart die kansen bieden voor de versterking van de aandacht voor archivering in ketens:

- De Overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening³⁹ kent als tweede handelingsperspectief de versnelling van de Digitale Agenda. Daarin zijn als aandachtspunten benoemd: Basis op Orde en Investeren in vernieuwen.
- Het programma Open op orde; generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid⁴⁰ kent onder meer als hoofdthema's Volume en aard van de informatie, en Informatiesystemen.

³⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/25/bijlage-kamerbrief-wau-werkagenda-en-actielijst>

⁴⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/06/open-op-orde-generiek-actieplan-informatiehuishouding-rijksoverheid>



De conclusies uit het onderzoeksprogramma leiden tot de volgende aanbevelingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), als verantwoordelijke voor de inrichting van de rijksorganisatie:

1. Onderzoek op welke wijze de aandacht voor, en de regie op, ketenarchivering kan worden versterkt door:
 - a. Maatregelen te nemen zodra nieuwe ketens worden ingericht;
 - b. Maatregelen te nemen zodra bestaande ketens worden gewijzigd;
 - c. Verbinding te zoeken met de programma's Werkagenda voor de Publieke Dienstverlening en Open op Orde en te onderzoeken of deze programma's aangrijpingspunten bieden om het vraagstuk van archivering beter in te bedden in ketensamenwerking;
 - d. Bestaande richtlijnen en handreikingen op het gebied van de informatiehuishouding en van informatiesystemen door te lichten op het onderwerp ketenarchivering, en waar nodig aan te passen;
2. Organiseer de monitoring, de evaluatie en de eventueel voortvloeiende verbetermaatregelen voor de inrichting en uitvoering van ketenarchivering.

Verantwoording

Rapporten van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

- *De Loonaangifteketen; over archivering in ketensamenwerking bij UWV, de Belastingdienst en CBS. 2019*
- *Landelijke voorzieningen WOZ en Adressen en Gebouwen; over archivering in landelijke voorzieningen voor basisregistraties bij het Kadaster. 2020*
- *Registers in de Kinderopvangketen; over archivering in ketensamenwerking bij DUO. 2020*
- *Wet Tegemoetkomingen Loondomein; over archivering in ketensamenwerking bij UWV en de Belastingdienst. 2020*
- *Archivering in de keten van de Basisregistratie Personen (BRP); over archivering in ketensamenwerking bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, de Sociale Verzekeringsbank, de RDW en gemeenten. 2021*

Rapporten van de archiefinspectie van het Stadsarchief Rotterdam, het Interbestuurlijk Toezicht van de Provincie Noord-Brabant en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

- *De Omgevingsvergunning: duurzame toegankelijkheid in de informatieketen. 2017*
- *Integrale casusaanpak door de RIEC's: duurzame toegankelijkheid van archieven in de informatieketen. 2019*



Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed |
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16476 | 2500 BL Den Haag
info@inspectie-oe.nl | <https://www.inspectie-oe.nl>

september 2021