

Vergaderjaar 2021–2022

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 301

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2021

Hierbij stuur ik u mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een themarapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (Inspectie O&E)¹. Het themarapport is in september 2021 afgerond en gaat over archivering bij ketensamenwerking door overheidsorganen. In deze brief zijn de bevindingen ten behoeve van uw Kamer verkort weergegeven in paragraaf 2. Paragraaf 3 bevat een reactie op de aanbevelingen die de Inspectie O&E aan ons heeft gericht.

De zeven afzonderlijke inspectierapporten die aan het themarapport ten grondslag liggen (zie paragraaf 1), zijn reeds gepubliceerd op de website van de Inspectie O&E, samen met de reacties van de betrokken overheidsorganen.

1. Achtergrond van het themarapport

De Inspectie O&E houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet door de organen van de centrale overheid. Sommige overheidstaken worden uitgevoerd in zogenoemde «ketens», dat wil zeggen door een samenwerkingsverband van meerdere zelfstandige organisaties die gezamenlijk een specifieke doelstelling of dienst realiseren.

Het is noodzakelijk dat ketenpartners afspraken maken over de archivering van informatie die omgaat in de ketenprocessen. Men moet van elkaar weten wie welke informatie beheert en hoe lang. En men moet vaak ook op de beschikbaarheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van elkaars gegevens kunnen vertrouwen. Als het informatiebeheer niet conform de Archiefwet geregeld is, ontstaan er meerdere risico's. Ten eerste bemoeilijkt gebrekkig informatiebeheer de uitvoering van publieke taken en de publieke verantwoording daarover. Ten tweede bestaat het risico dat rechten en plichten van burgers en bedrijven niet meer zijn vast te stellen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ten derde kunnen waardevolle bronnen voor later onderzoek en geschiedschrijving verloren gaan.

Vanwege de complexiteit en het belang van ketenarchivering heeft de Inspectie O&E tussen 2016 en 2021 de naleving van de Archiefwet onderzocht bij zeven ketens bij de overheid. Dit heeft geresulteerd in rapporten over de Omgevingsvergunning (2017), de Regionale Informatie en Expertisecentra en het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (2018) voor criminaliteitsbestrijding, de Loonaangifteketen (2019), de Registers Kinderopvang (2019), de Landelijke Voorzieningen voor de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en Wet Onroerende Zaken (WOZ) (2020), de Wet Tegemoetkomingen Loondomein (2020) en de Basisregistratie Personen (BRP) (2021). Omdat bij enkele ketens ook decentrale overheidsorganen betrokken zijn, heeft de Inspectie O&E samengewerkt met provinciale en gemeentelijke inspecteurs en met de VNG.

2. Samenvatting van het themarapport

In het themarapport trekt de Inspectie O&E algemene conclusies uit het onderzoeksprogramma. Alles overziend, concludeert de Inspectie O&E dat de huidige archiefwetgeving genoeg ruimte biedt om de verantwoordelijkheden voor archivering in ketens helder te regelen. Er is echter in de praktijk meer aandacht nodig voor het organiseren van de verantwoordelijkheden, voor het waarborgen van de duurzame toegankelijkheid en voor het selecteren en vernietigen van keteninformatie. Hieronder staan de voornaamste bevindingen uit het themarapport en de algemene aanbevelingen aan de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Binnenlandse Zaken.

Verantwoordelijkheden

Volgens de Archiefwet is het bestuur van een overheidsorgaan verantwoordelijk voor het beheer van documenten (geheel van gegevens, ongeacht vorm) die het creëert en ontvangt.² Bij samenwerking in ketens vergt de invulling van verantwoordelijkheden extra aandacht. Vaak maken dan immers meerdere overheidsorganen gebruik van dezelfde informatie en van gezamenlijke organisatorische of technische voorzieningen voor de opslag of uitwisseling van informatie. Uit het onderzoeksprogramma van de inspectie O&E blijkt dat de verantwoordelijkheden in zes van de zeven onderzochte ketens voldoende duidelijk zijn. Alleen bij de RIEC's is onduidelijk welk overheidsorgaan verantwoordelijk is voor welke informatie die in de keten wordt uitgewisseld en gecreëerd.

Afspraken over archivering

Uit het onderzoeksprogramma van de Inspectie O&E is gebleken dat in vier ketens voldoende afspraken zijn gemaakt over de inrichting van het informatiebeheer. De voornaamste reden is dat de ketenpartners de informatie waarvoor zij verantwoordelijk zijn, in hun eigen systemen beheren waardoor nadere onderlinge afspraken niet nodig zijn. Dit is het geval bij de Loonaangifteketen, de Wet Tegemoetkomingen Loondomein, bij de Registers voor de Kinderopvang en bij de landelijke voorzieningen WOZ en BAG. Bij drie van de ketens zijn de afspraken onvoldoende gebleken: bij de RIEC's, bij de Omgevingsvergunning en bij de BRP.

² De Archiefwet 1995 spreekt van «archiefbescheiden». In het wetsvoorstel Archiefwet 2021 is dit begrip in afstemming met de Wet open overheid vervangen door «document»: een schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat door een overheidsorgaan is opgemaakt of ontvangen en dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan.

In het algemeen is de aandacht voor archivering vanuit ketenperspectief volgens de Inspectie O&E niet groot genoeg. Ketenpartners maken weliswaar afspraken over onderwerpen als informatie-uitwisseling, standaardisatie en gegevenskwaliteit, maar niet altijd over duurzame toegankelijkheid en bewaartermijnen van informatie.

Duurzame toegankelijkheid

De Inspectie O&E heeft onderzocht in hoeverre keteninformatie duurzaam toegankelijk wordt gemaakt en gehouden.³ Het beeld is gevarieerd. Bij de Loonaangifteketen, Registers voor de Kinderopvang en de Wet Tegemoetkoming Loondomein, werden geen grote risico's aangetroffen. De duurzame toegankelijkheid van informatie bij de RIEC's, de Omgevingsvergunning, de BRP en de landelijke voorzieningen voor berichtenverkeer van de WOZ en BAG is onvoldoende gewaarborgd.

Wat volgens de Inspectie O&E vooral ontbreekt, is een gemeenschappelijk perspectief op de kwaliteitsnormen, waardoor informatie bij iedere ketenpartner op verschillende manieren toegankelijk wordt gemaakt en gehouden. Hoe complexer een keten wordt, des te groter wordt dan het risico dat de duurzame toegankelijkheid van de informatie die hierin omgaat op termijn onvoldoende is gewaarborgd.

Waardering en selectie

Op grond van de Archiefwet 1995 leggen overheidsorganen in een zogenoemde selectielijst vast hoe lang verschillende categorieën documenten (geheel van gegevens, ongeacht vorm) moeten worden bewaard. Deze selectielijsten moeten worden vertaald naar de dagelijkse informatiehuishouding én daarin worden toegepast. Dit houdt in dat tijdelijk te bewaren documenten na het verstrijken van de geldende bewaartermijn worden vernietigd en blijvend te bewaren documenten na twintig jaar worden geselecteerd voor overbrenging naar een archiefdienst. Bij de centrale overheid wordt overgebracht naar het Nationaal Archief.

In het onderzoeksprogramma van de Inspectie O&E bleek slechts bij één keten, de BAG en WOZ, het selectie-instrumentarium op orde. Bij de overige ketens signaleerde de Inspectie O&E problemen: bij de actualisatie van de selectielijsten, bij de afstemming van bewaartermijnen en bij de tijdige vernietiging van met name digitale informatie.

Aanbevelingen aan de bewindslieden van OCW en BZK

Om te bevorderen dat archivering in ketens over de hele linie meer aandacht krijgt, doet de Inspectie O&E aanbevelingen aan de Minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM) als stelselverantwoordelijke voor de Archiefwet, en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als stelselverantwoordelijke voor de inrichting van de digitale overheid en de digitale informatiehuishouding van het Rijk. De aanbevelingen luiden als volgt:

Archiefwetgeving

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

³ in de Archiefwet 1995 vervat in de term «goede, geordende en toegankelijke staat». In het wetsvoorstel Archiefwet 2021 is dit begrip vervangen door «duurzaam toegankelijk».

- Evalueer de effectiviteit van deze maatregelen.

Ondersteuning ketenarchivering in de praktijk

- Onderzoek op welke wijze de aandacht voor, en de regie op, ketenarchivering kan worden versterkt door:
 - Maatregelen te nemen zodra nieuwe ketens worden ingericht of bestaande ketens worden gewijzigd;
 - Binnen het programma Open op Orde aangrijpingspunten te zoeken om het vraagstuk van archivering beter in te bedden in ketensamenwerking;
 - Bestaande richtlijnen en handreikingen op het gebied van de informatiehuishouding door te lichten op het onderwerp ketenarchivering, en waar nodig aan te passen.
- Organiseer de monitoring, de evaluatie en de eventueel voortvloeiende verbetermaatregelen voor de inrichting en uitvoering van ketenarchivering.

3. Reactie op de aanbevelingen

Het themarapport van de Inspectie O&E komt op een goed moment. Door dit onderzoeksprogramma is er nu een breder beeld waarmee niet alleen de onderzochte ketens, maar ook andere samenwerkingsverbanden hun voordeel kunnen doen. In de reacties op de afzonderlijke rapporten, die zijn gepubliceerd op de website van de Inspectie O&E, is te lezen welke verbeteringen de betrokken organisaties doorvoeren.

Hieronder volgt een reactie op de algemene aanbevelingen van de Inspectie O&E (zie paragraaf 2 van deze brief). Ik doe dat vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de Archiefwet en mede namens de staatssecretaris van BZK vanwege diens coördinerende taken ten aanzien van de digitalisering van overheidsdienstverlening en de informatiehuishouding bij het Rijk.

Archiefwetgeving

Op 17 november 2021 heb ik bij uw Kamer het wetsvoorstel Archiefwet 2021 ingediend (Kamerstuk 35 968), dat strekt tot modernisering van de Archiefwet 1995. Mede naar aanleiding van de rapporten van de Inspectie O&E over ketens bevat het wetsvoorstel een nieuw artikel over samenwerkingsverbanden. In het artikel is expliciet gemaakt over welke zaken ketenpartners in elk geval afspraken moeten maken en nakomen. Het wetsvoorstel biedt bovendien de mogelijkheid om de archiefwettelijke taken en bevoegdheden rond informatiebeheer over te dragen aan één van de betrokken verantwoordelijke overheidsorganen.

Bij de voorbereiding van de Archiefwet 2021 is geconstateerd dat sommige grote gegevensverzamelingen die langdurig worden (her)gebruikt zich minder goed lenen voor overbrenging naar archiefdiensten. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de wettelijke basisregistraties die veelal een onderdeel zijn van ketensamenwerking. In dergelijke gevallen kan het beter zijn om de gegevensverzameling in de oorspronkelijke organisatie en ICT-omgeving blijvend te bewaren en tegelijkertijd voor de samenleving beschikbaar te maken. Het wetsvoorstel bevat daarom een nieuw artikel dat overheidsorganen de mogelijkheid biedt om voor specifieke gegevensverzamelingen en onder strikte voorwaarden een ontheffing van overbrenging te krijgen van de Minister van OCW (voor de centrale overheid en provincies) dan wel gedeputeerde staten (voor gemeenten en waterschappen).

Momenteel is tevens een modernisering van het Archiefbesluit en de Archiefregeling in voorbereiding. Hierin komen nadere regels voor de volgende onderwerpen: het ontwerpen en toepassen van selectielijsten (in de nieuwe terminologie: «selectiebesluiten»), ontheffing en opschorting van overbrenging, vervanging en vernietiging, en duurzame toegankelijkheid. Indien hiervoor aanleiding is, zullen voor deze onderwerpen specifieke bepalingen opgenomen worden voor samenwerkingsverbanden.

De effecten van de voorgenomen wetswijzigingen zijn uiteraard onderdeel van de evaluatie van de Archiefwet 2021.

Ondersteuning ketenarchivering in de praktijk

Wij onderschrijven de aanbeveling van de Inspectie O&E om al bij de inrichting of de herinrichting van ketens aandacht te besteden aan duurzame toegankelijkheid en bewaartermijnen van keteninformatie. Dit noemt men ook wel «archivering by design». Bij ketensamenwerking wordt de basis voor goede archivering soms nog eerder gelegd, namelijk bij de toedeling van verantwoordelijkheden in wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld bij de wettelijke basisregistraties zijn de functies, de rollen en de processen volledig gereguleerd. Wij zijn verheugd dat dit ook blijkens de inspectierapporten bijdraagt aan een basis om tot afspraken te komen tussen ketenpartners over wie verantwoordelijk is voor het beheer van welke informatie.

Een voorbeeld van archivering by design in ketens vormt het Digitaal Stelsel voor (uitvoering van) de Omgevingswet. Al bij het ontwerp hiervan zijn analyses gemaakt om te komen tot een heldere scheiding tussen individuele en gezamenlijke verantwoordelijkheden voor het informatiebeheer.

Duurzame toegankelijkheid van informatie is tevens een thema in de ontwikkeling van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). Duurzame toegankelijkheid van informatie zal, net als privacy en informatiebeveiliging, aandacht krijgen bij het ontwerpen van de IT-architectuur en bij de (door)ontwikkeling van bouwstenen van de GDI.

De aanbeveling om bestaande handreikingen door te lichten op het onderwerp ketenarchivering, vullen wij anders in. We denken dat doelgerichte voorlichting en ondersteuning voor samenwerkingsverbanden nuttiger is. Handreikingen zijn veelal gericht op deelonderwerpen, zoals duurzame toegankelijkheid, waardering en selectie, vernietiging, openbaarheid en overbrenging. Organisaties moeten een vertaalslag maken naar de eigen taken, organisatie en technische middelen. Dat geldt helemaal voor samenwerkingsverbanden, omdat deze onderling vaak zeer van elkaar verschillen. Wij kunnen ons voorstellen dat sommige ketens geïnteresseerd zijn in speciaal voor hen ingerichte kennis- en advies-sessies. Bijvoorbeeld in het kader van het Rijksprogramma Open op Orde, als onderdeel van het landelijke platform Kennis Informatie en Archief (waarin het Nationaal Archief samenwerkt met de VNG en de branche- en beroepsvereniging KVAN), en in de vorm van aan te vragen DUTO-scans bij het Nationaal Archief.

Het inspectierapport over de BRP zal door BZK ook onder de aandacht worden gebracht van partners in de andere basisregistraties, via het stelseloverleg basisregistraties. CIO Rijk gebruikt het themarapport van de Inspectie O&E om de opdracht van het project rond ketenarchivering, dat in 2022 vanuit Open op Orde gaat starten, aan te scherpen. Het Nationaal Archief ontwikkelt een handreiking voor de praktische uitwerking van de rolverdeling voor informatiebeheer binnen samenwerkingsverbanden en ondersteunt rijksorganisaties bij het toepassen daarvan.

De Inspectie O&E is onafhankelijk en bepaalt haar eigen programma. Het zou waardevol zijn wanneer de Inspectie besluit vervolgonderzoek te doen in de zeven onderzochte ketens en eventueel ook andere ketens selecteert voor inspecties. Dat helpt om zicht te houden op wat er goed en minder goed gaat, en om eventuele knelpunten die breder spelen in gezamenlijkheid op te pakken.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob