

Wabo en Archiefwet. Advies inzake de 'archiefwaardigheid' van de landelijke voorziening Omgevingsloket online

Nationaal Archief, april 2009

Dit advies is uitgebracht op verzoek van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Inhoudsopgave

	Conclusies en aanbevelingen	3
1.	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	
1.2	Vraagstelling	
1.3	Opzet en indeling rapportage	
1.4	Aanpak	
2.	Context, toetsingskader en object van het onderzoek	7
2.1	Context en afbakening	
2.2	Toetsingskader	
2.3	Karakterisering van Omgevingsloket online	
3.	Algemene bevindingen	8
4.	Zorg en verantwoordelijkheid	8
4.1	Archiefwettelijk kader	
4.2	Bevoegd orgaan en zorgdragerschap	
4.3	Functionele afbakening van het eigen domein	
4.4	Andere zorgdragers	
4.5	Zorg voor het aanvraagdossier	
4.6	Beperkte reikwijdte van het zorgdragerschap?	
4.7	Centraal dossierregister?	
5.	Dossierbeheer	12
5.1	Beheer als archiefwettelijke taak	
5.2	Organisatie van het beheer	
5.3	De aanvraag en het behandeldossier	
5.4	Gebruiksopties	
5.5	Archivering, verwijdering en overbrenging	
5.6	Selectielijsten	
5.7	Substitutie	
6	Eisen betreffende informatieobjecten	15
6.1	Acceptatie van bestanden	
6.2	Duurzame opslag?	
6.3	Metadatering	
7.	Borging archiefwaardigheid Omgevingsloket online	17

Conclusies en aanbevelingen

Deze paragraaf zet allereerst de belangrijkste gevolgtrekkingen en aanbevelingen van dit advies in de 'spotlights'. Voorts wordt een overzicht gegeven van de overige (nadere) aanbevelingen, onder verwijzing naar de context waarin deze zijn gedaan.

Zorg en verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheden voor de zorg van archiefbescheiden zijn in het kader van de Wabo in het algemeen conform de Archiefwet (Aw) verdeeld, maar de zorg dient explicieter te worden benoemd, waarbij aangesloten wordt bij de terminologie van de Aw. Vooral het instrueren van alle gebruikers, waaronder ook de behandelende ambtenaren, dus niet alleen de DIV, is essentieel.

Dossierbeheer en 'archiefwaardigheid'

Het dossierbeheer is vanuit archiefwettelijk oogpunt niet helder belegd. Niet altijd duidelijk is waar de grens is tussen 'inhoudelijk' en het 'technisch' beheer van een aanvraagdossier. De bevoegdheid van het bevoegd gezag voor het inrichten van zijn eigen domein en zijn behandeldossiers blijft teveel in het midden. Ook schaduwarchivering ligt op de loer, met problemen inzake authenticiteit en integriteit als gevolg. Er zijn daarnaast geen waarborgen voor tijdige verwijdering van behandeldossiers uit Omgevingsloket online naar de systemen van het bevoegd gezag. Het loket is niet bedoeld als permanent digitaal depot en kan dus ook niet als zodanig worden gebruikt – wat op gespannen voet staat met het gegeven dat veel gemeentes nog niet in staat zijn helemaal digitaal te werken.

Het NA adviseert – gezien de complexiteit van Omgevingsloket online en de vele rollen in het beheer – dat naast een technische systeembeschrijving van Omgevingsloket online tevens een samenhangende gemeenschappelijke **beheerregeling** tot stand komt, die alle rollen afdekt, per rol betrekking heeft op alle aspecten van het informatiebeheer en die ook dwingend is.

Bevoegde gezagen dienen in hun archiefverordeningen en beheersregels aan te geven hoe het beheer van hun archiefzorg geregeld is. Afspraken tussen de bevoegde gezagen en het ministerie van VROM, als beheerder van Omgevingsloket online, dienen formeel geregeld te worden. Deze afspraken hebben zeer waarschijnlijk het karakter van een Service Level Agreement (SLA.) Het ligt daarom voor de hand dat de bepleite beheerregeling tot stand komt in de vorm van een SLA, welke door VROM wordt vastgesteld en gepubliceerd, eventueel als onderdeel van de systeembeschrijving, als bedoeld in artikel 1.2, lid 3 van de MOR.

Perspectief

Deze verkenning geeft geen uitputtend antwoord op alle te stellen vragen. Meermalen moest worden geconstateerd dat op grond van de thans beschikbare informatiebronnen alleen nog maar een vermoedelijke constatering of conclusie op haar plaats is.

Het Nationaal Archief is zich 'werkende weg' dan ook zeer wel bewust geworden van het feit dat deze rapportage onderdeel vormt van de ontwikkeling van een aantal onderzoekslijnen. Het Nationaal Archief verklaart zich nadrukkelijk bereid om ook bij verdere ontwikkeling van Omgevingsloket online en de Wabo zijn expertise aan te bieden.

Overzicht van nadere aanbevelingen

Toetsing voorziening (zie 2.2)

* Toets Omgevingsloket online aan NEN 2082 door middel van een externe audit.
Probleem-eigenaar: VROM.

Gebruik eigen domein bevoegd gezag (zie 4.3)

* Stel (op basis van art. 7.6 Wabo) voor het gebruik van het eigen domein binnen Omgevingsloket online een heldere instructie voor bevoegde gezagen op.

Probleem-eigenaar: VROM.

* Geef zeer goede voorlichting aan alle betrokken ambtenaren, met de strekking dat een bevoegd gezag zelf verantwoordelijk is voor het op orde houden van zijn eigen domein.
Probleem-eigenaren: VROM en bevoegde gezagen.

Dossierregistratie (zie 4.7)

* Richt een (geautomatiseerd) centraal dossierregister in dat vastlegt bij welk overheidsorgaan het dossier mbt de behandeling van een aanvraag is komen te berusten.
Probleem-eigenaren: VROM en bevoegde gezagen.

Inrichting eigen domein en behandeldossiers (zie 5.2)

* Geef het bevoegd gezag beperkte, nauwkeurig bepaalde autorisaties mbt inrichting en beheer van zijn domein en (daarbinnen) zijn behandeldossiers.
Probleem-eigenaar: VROM.

Gebruiksopties (zie 5.4)

* Voorkom schaduwarchivering en/of (onvolledige) dossiervorming in verschillende systemen (Omgevingsloket online én kantooromgeving bevoegd gezag) en tref zodanige voorzieningen mbt Omgevingsloket online dat de status van elk document op elk moment kenbaar is en volledige, integere en authentieke dossiers worden gevormd en bewaard.
Probleem-eigenaar: VROM.

Verwijdering informatie (zie 5.5)

* Maak in de MOR en/of de Toelichting op de MOR expliciet duidelijk dat Omgevingsloket online niet bedoeld is voor archivering van de daarin opgenomen dossiers en bijbehorende meta-informatie.

* Regel tevens wanneer en hoe dossiers en documenten dienen te worden verplaatst vanuit Omgevingsloket online naar de omgeving van het bevoegd gezag.

* Tref voorzieningen tegen dat geen informatieobjecten achterblijven in Omgevingsloket online. De huidige bepalingen zijn op dit punt te vrijblijvend.

Probleem-eigenaar: VROM.

Selectielijsten (zie 5.6)

* Zorg dat vigerende selectielijsten worden gewijzigd, c.q. vervangen door een speciale lijst voor alle categorieën zorgdragers die als bevoegd gezag fungeren.

Probleem-eigenaren: VROM en bevoegde gezagen.

* Ga na of bestaande selectielijsten kunnen worden gebruikt – en zo niet, hoe die zo eenvoudig mogelijk kunnen worden aangepast – voor de neerslag van processen waar een overheidsorgaan als adviseur of verklaarder van geen bedenking optreedt.

Probleem-eigenaren: alle betrokken overheidsorganen

* Dek zoveel mogelijk in één gecoördineerde actie alle wijzigingen af. Een complicatie zou kunnen zijn dat de selectiesystematiek voor archiefbescheiden van gemeenten, provincies en Rijk nogal verschilt.

Probleem-eigenaren: VROM, IPO, VNG, UvW.

Substitutie (zie 5.7)

* Zorg dat ieder bevoegd gezag via een zo uniform mogelijke aanvraag bij de desbetreffende instantie (provincie, OCW) een generieke machtiging tot vervanging aanvraagt. Ook dit vereist een gecoördineerde inspanning, van aanvragers en verleners van zo'n machtiging.

Probleem-eigenaren: VROM, IPO, VNG, UvW.

Bestandsformaten (zie 6.1 en 6.2)

* Neem niet set A, maar set B in de regeling op als voorgeschreven bestandsformaten voor opslag.

* Accepteer de courante bestandsformaten en migreer deze niet verder, met uitzondering van de gebruikelijke tekstverwerkingsformaten (word/odt) die betrekkelijk veilig naar pdf of pdf/A kunnen worden omgezet. Zet niet automatisch pdf om naar pdf/A.

Probleem-eigenaar: VROM.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) heeft in oktober 2008 het Nationaal Archief (NA) gevraagd een toetsing te verrichten op de in te voeren Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in verband daarmee te realiseren landelijke voorziening Omgevingsloket online. Het ministerie van VROM heeft zijn vraag gesteld naar aanleiding van een verzoek van VNG en IPO. Dat kwam hierop neer dat deze graag de zekerheid zouden hebben dat het Nationaal Archief de dossiervorming, registratie en archivering zoals de Wabo die met zich mee brengt, in relatie tot de archiefwetgeving en de regelingen van de (basis)registraties, consistent, geoorloofd en werkbaar acht.

De richtdatum voor de invoering van de Wabo is thans 1 januari 2010. Halverwege 2009 moet duidelijk zijn wat gemeenten en provincies nodig hebben om de Wabo goed te kunnen uitvoeren. Het is de bedoeling dat het Besluit en de Regeling omgevingsrecht (BOR, resp. MOR) medio 2009 worden vastgesteld.

1.2 Vraagstelling

De voorliggende verkenning behoort tot een bundel onderzoekslijnen met betrekking tot het informatiebeheer in relatie tot de Wabo en Omgevingsloket online. In de startnotitie *Spelregels Wabo-DIV* van het ministerie van VROM worden de omgeving, het belang en de belanghebbenden beschreven. In de notitie wordt als hoofdvraag aan het NA geformuleerd: *“toetsen of Omgevingsloket online (met name de dossiermodule) kan leiden tot een archiefwaardige inrichting van Wabo-dossiers in de Wabo-keten.”*

Onder ‘archiefwaardigheid’ is hier te verstaan de hoedanigheid dat informatieobjecten als archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat worden gebracht en gehouden, ongeacht of deze voor overbrenging naar een archiefbewaarplaats in aanmerking komen of niet.¹

Door het NA zijn in samenspraak met het ministerie van VROM uitgaande van de algemene vraagstelling de volgende zes vragen geformuleerd.

1. Hoe is het zorgdragerschap geregeld in de Wabo en de uitvoeringsregels, en voldoet dat aan de eisen van de archiefregelgeving?
2. Hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld ten aanzien van bewaren en verwijderen van gegevens en voldoet dat aan de eisen van de archiefregelgeving?
3. Voldoet de wijze waarop het beheer van de vergunningaanvraag geregeld is in de MOR aan de eisen van de archiefregelgeving?
4. In de regeling wordt een aantal eisen gesteld met name met betrekking tot de bestandsformaten. Zijn de eisen ook voldoende om de duurzaamheid van het materiaal te garanderen en hoe verhoudt zich dat tot de eisen met betrekking tot open standaarden in de archiefregeling?
5. Zijn er in de regelgeving waarborgen nodig voor de “archiefwaardigheid” van het in te richten systeem?
6. Biedt de regelgeving voldoende aanknopingspunten om de toets uit te voeren, of is de door de minister vast te stellen “systeembeschrijving” (art. 1.2, lid 3 van de MOR) hier nog van belang?

¹ Zie Archiefforum, ‘Archivering en de Wabo’: <http://forum.archieven.org/index.php?topic=16245.0> ; geraadpleegd januari 2009.

1.3 Opzet en indeling rapportage

In dit advies geeft het NA antwoord op bovengenoemde vragen en geeft daarbij aan in hoeverre de inrichting van Omgevingsloket online vanuit perspectief van het informatiebeheer consistent en werkbaar is en wat voor verbeteringen eventueel nodig zullen zijn.

De rapportage bevat allereerst een kort inleidend hoofdstuk over afbakening en context van het onderzoek, alsmede een beknopte karakterisering van Omgevingsloket online. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 als eerste de laatste vraag (6) beantwoord. Het antwoord op die instrumentele vraag bepaalt immers wat voor soort antwoord gegeven kan worden op de overige vragen. In hoofdstuk 4 (Verantwoordelijkheid en domeinbeheer) wordt vraag 1 aan de orde gesteld. In hoofdstuk 5 (Dossierbeheer) komen de vragen 2 en 3 aan bod. Hoofdstuk 6 (Eisen voor informatieobjecten) betreft vraag 4. De resterende vraag 5 wordt in hoofdstuk 7 beantwoord.

1.4 Aanpak

Voor het samenstellen van het advies heeft het NA een interne werkgroep ingesteld onder leiding van Cécile van der Tweel, die verder bestaat uit Jacques Bogaarts, Nico van Egmond en Robbert Jan Hageman.

Ten behoeve van de advisering heeft het NA in oktober en november 2008 van het ministerie van VROM de volgende documenten ontvangen.

- Startnotitie 'Spelregels Wabo-DIV', inclusief bijlagen, versie 14 oktober 2008.
- Ministeriële regeling omgevingsrecht (MOR), inclusief Toelichting, ontwerp versie 27 oktober 2008.
- Besluit omgevingsrecht (BOR), inclusief Toelichting, ontwerp versie oktober 2008.
- Functioneel ontwerp Landelijke Voorziening Omgevingsloket, versie 0.8.80.

Daarnaast heeft het NA gebruik gemaakt van diverse openbare bronnen met betrekking tot de Wabo, onder meer op de website van het ministerie van VROM, met name Kennisplein Omgevingsvergunning. Ook heeft een lid van de werkgroep op 18 november het jaarcongres van de SOD bezocht, dat deze keer gewijd was aan de Wabo. Tevens heeft het NA gebruik gemaakt van een eerder advies over soortgelijke materie (Dienstenloket) aan het ministerie van Economische Zaken.

Het NA heeft afgesproken de Erfgoedinspectie (EGI), sector archieven, het Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs (LOPAI) en de WGA (Werkgemeenschap Gemeentelijke Archiefinspectie) te betrekken bij de beantwoording van de vragen. Met vertegenwoordigers van deze organisaties heeft op basis van een eerste aanzet van deze verkenning een bespreking plaatsgevonden op 14 januari 2009.

Eind januari 2009 heeft het NA een conceptadvies samengesteld waarin de bovenstaande vragen zijn beantwoord. Dit concept is voorgelegd aan de door het ministerie van VROM ingestelde begeleidingsgroep. Na bespreking in de begeleidingsgroep op 3 maart 2009 is het advies op diverse punten aangepast, vooral op basis van in dat kader gegeven schriftelijke en aanvullende mondelinge reacties².

² Schriftelijke reacties zijn ingekomen van vertegenwoordigers van WGA, LOPAI, Wabo-platform DIV provincies en het ministerie van VROM.

2. Context, toetsingskader en object van het onderzoek

2.1 Context en afbakening

Deze verkenning betreft twee lijnen van een (voorlopige) bundel geformuleerde onderzoekslijnen. Alles bijeen onderscheidt de 'Nationale Wabo-DIV Agenda'³ de volgende onderzoekslijnen.

- Archiefwaardigheid Omgevingsloket online (onderzoek Nationaal Archief)
- Opstellen Wabo-selectielijst Bevoegd Gezag (IPO, VNG, Ministeries)
- Metadatering dossiers en documenten in Omgevingsloket online (beschrijving door Ministerie van VROM)
- Open Standaards voor bijlagen, te toetsen aan Digitale Duurzaamheid (meenemen in onderzoek Nationaal Archief)
- Documentenlijst bijlagen (uitbreiding van Tekening Online naar lijst van alle bijlagen)
- Zaaktypen verbinden met Wabo-DIV (relatie Wabo-DIV met zaakgericht werken)
- Tabellarisch registreren
- Blauwdruk WABO-dossier
- Basisregistratie documenten (Wabo-documenten als eeuwige brondocumenten voor de BAG en wellicht ook andere basisregistraties)

Deze verkenning dekt dus met name de eerste ('Archiefwaardigheid Omgevingsloket online') en de vierde ('Open standaards') onderzoekslijn af. Zij gaat verder in algemene zin in op enkele onderwerpen die tot de overige onderzoekslijnen behoren, zoals metadatering en selectielijsten.

2.2 Toetsingskader

Het kader voor de toetsing is gevormd door de Archiefwet 1995 (Aw), het Archiefbesluit 1995 (Ab) en de concept-versie (2008) van de nieuwe ministeriële regeling ex art. 11-13 Aw. Daarnaast is ook gekeken naar richtlijnen en normen die zijn opgenomen in de recent vastgestelde Baseline voor de informatiehuishouding bij het Rijk, met name de richtlijn metadata⁴, de richtlijn webmetadata en NEN-ISO 15489 (Archiefbeheer). De NEN 2082 (Functionaliteit informatie- en archiefmanagement) is uiteindelijk niet als toetsingskader meegenomen. Wij bevelen nadrukkelijk aan dat Omgevingsloket online wordt getoetst aan NEN 2082 door middel van een externe audit.

2.3 Karakterisering van Omgevingsloket online

Het zijn inmiddels met name art. 7.6 van de Wabo en art. 1.2 van de MOR die ingaan op Omgevingsloket online. Omgevingsloket online wordt gekarakteriseerd als een gecentraliseerde geautomatiseerde voorziening ten behoeve van de elektronische wijze van indiening en behandeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning. Zij bestaat uit de benodigde apparatuur, programmatuur en databases, en wordt ontsloten via portals zoals de websites van de bevoegde gezagen. De genoemde regelgeving wijst de minister van VROM aan als beheerder van Omgevingsloket online. Het beheer omvat de zorg voor de hardware, de software en het ter beschikking stellen daarvan aan het bevoegd gezag.

De voorziening heeft in hoofdzaak een faciliterend karakter, voor zowel de aanvrager als de beschikkende instantie (het bevoegd gezag). Bij de elektronische aanvraag van een omgevingsvergunning moet aanvrager in alle gevallen gebruik maken van de aanvraagmodule van Omgevingsloket online. Er is een algemeen aanvraagformulier, dat aanvrager invult. Via een 'beslisboom' wordt aan de hand van de vergunningplichtige

³ Dit document vormt een bijlage bij de al genoemde startnotitie *Spelregels Wabo-DIV*.

⁴ Metadata, oftewel metagegevens, behoren bij digitale informatieobjecten en zijn "gegevens die opgeven a. wanneer, waar, door wie en hoe [deze] zijn opgemaakt, verwerkt en beheerd, en b. hun technische en logische structuur" (bron: *Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen*, Stichting Archiefpublicaties, 2003, onder 5).

activiteiten in de aanvraag het bevoegd gezag bepaald dat in het gegeven geval moet beschikken op de aanvraag. Elk bevoegd gezag heeft binnen Omgevingsloket online zijn eigen domein, waarbinnen voor de hem regarderende aanvragen direct na indiening een behandeldossier wordt aangemaakt. Aanvrager heeft na indienen nog steeds inzage in zijn/haar aanvraag en de mogelijkheid aanvullende stukken in te dienen. Bij de behandeling kan het bevoegd gezag gebruik maken van een speciale behandelmodule van Omgevingsloket online (daarmee worden de behandeldossiers in het eigen domein ontsloten), of het kan kiezen voor overzetting van de digitale aanvraag naar het eigen systeem (buiten Omgevingsloket online) en de aanvraag in dat eigen systeem behandelen. In het (nieuwe) art. 7.6 Wabo is bepaald dat het bevoegd gezag gebruik moet maken van Omgevingsloket online. Een aanvrager kan er trouwens ook voor kiezen zijn aanvraag op papier te stellen en die vervolgens 'gewoon' in te dienen bij de gemeente. In het navolgende gaan we echter vooral in op de situatie waarin langs digitale weg wordt aangevraagd.

3. Algemene bevindingen

Een belangrijke vraag bij het onderzoek, die voorafgaat aan de beantwoording van de overige vragen, luidde of de regelgeving voldoende aanknopingspunten biedt om de toets uit te voeren. Daarbij was het tevens de vraag of een vast te stellen 'systeembeschrijving' van Omgevingsloket online (art. 1.2, lid 3 van de MOR) hier nog van belang is.

Bij onze verkenning zijn we erop gestuit dat Wabo, BOR en MOR slechts op hoofdlijnen het informatiebeheer regelen. De Toelichting bij art. 7.6 Wabo en art. 1.2 MOR geeft enig nader inzicht. De meeste informatie is echter elders te vinden, met name in het ten tijde van het onderzoek (nog onvolledige) Functioneel ontwerp van Omgevingsloket online en in beschrijvingen op het Kennisplein Omgevingsloket op de website van VROM.

De MOR schrijft voor dat van Omgevingsloket online een 'systeembeschrijving' wordt vastgesteld. Deze systeembeschrijving wordt ook vermeld in de Toelichting op art. 7.6 Wabo. De systeembeschrijving dient te worden vastgesteld door de minister van VROM, als de beheerder van Omgevingsloket online (zie 2.3). Volgens de Toelichting heeft de systeembeschrijving vooral tot doel "om ten behoeve van de bevoegde bestuursorganen eenduidig vast te leggen welke technische voorzieningen de landelijke voorziening biedt ten behoeve van hun werkprocessen". De systeembeschrijving in deze zin is dus een heel specifiek hulpmiddel en minder breed van opzet dan het door ons geraadpleegde Functioneel Ontwerp.

Onze conclusie moet zijn dat de voorhanden regelgeving, toelichting daarop en overige documentatie een fragmentarisch beeld geeft van het feitelijke informatiebeheer met betrekking tot Omgevingsloket online. Dit houdt in dat bij het beantwoorden van de inhoudelijke vragen op diverse momenten vraagpunten zijn blijven bestaan en nieuwe vragen zijn opgekomen. Dat zal in het navolgende ook op de relevante plaatsen naar voren komen. Pas als het Functioneel Ontwerp helemaal gereed is en de systeembeschrijving vastgesteld kan met zekerheid worden geconcludeerd of alles goed is geregeld.

4. Zorg en verantwoordelijkheid

Dit hoofdstuk is bedoeld om antwoord te geven op de vraag hoe het zorgdragerschap is geregeld in de Wabo en de uitvoeringsregels, en of dat voldoet dat aan de eisen van de archiefregelgeving.

4.1 Archiefwettelijk kader

Bij de benoeming van de verantwoordelijkheden voor een goed archiefbeheer maakt de wetgever gebruik van de begrippen 'zorg' en 'beheer'. Zorg wordt in de Memorie van

Toelichting op de Aw omschreven als de algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid van de overheidsorganen voor de uitvoering van de Archiefwet. Daaronder zijn mede begrepen de verantwoordelijkheid voor het beheer van de archiefbescheiden, alsmede die zaken die nodig zijn om een efficiënt en effectief beheer mogelijk te maken, zoals voldoende en geschikte huisvesting, deskundig personeel, het vaststellen van beheersvoorschriften en voldoende financiën.

De zorgdragers zijn degenen die bij of krachtens de wet belast zijn met de zorg voor de archiefbescheiden: voor de gemeente het college van burgemeester en wethouders, voor de provincie het college van gedeputeerde staten, voor de departementen de minister, en voor de overige overheidsorganen het dagelijks bestuur, dan wel wanneer er geen dagelijks bestuur is, het bestuur, en in andere gevallen de persoon met openbaar gezag bekleed. Deze bestuurders dienen er vooral voor te zorgen dat een goed archiefbeheer mogelijk is, zodat de hun toevertrouwde archieven in goede, geordende en toegankelijke staat verkeren.

Archiefwettelijke zorg kan volgens de archiefwetgeving niet aan een ander overheidsorgaan worden overgedragen. De verantwoordelijkheid voor informatiebeheer valt in beginsel samen met de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het bedrijfsproces waarin de informatie wordt gegenereerd. De basis voor goed informatiebeheer van een proces met meer partijen betekent dan ook primair dat zaken bestuurlijk zodanig zijn geregeld dat men het er over eens is dát alles geregeld is en duidelijk is wie wat doet.

4.2 Bevoegd orgaan en zorgdragerschap

Inmiddels komt uit art. 7.6 Wabo en art. 1.2 MOR, met name uit de bijbehorende toelichtingen, duidelijk naar voren dat het 'bevoegd gezag' tevens is aan te merken als de archiefwettelijke zorgdrager ten aanzien van het behandeldossier. Het bevoegd gezag is eigenaar van het dossier als zaak en als informatiebestand, en bepaalt de inhoud en de procesgang.

Het is van belang te constateren dat het niet uitmaakt of een bevoegd gezag de behandeling van een aanvraag uitvoert in de eigen kantooromgeving of in Omgevingsloket online. In overeenstemming hiermee benadrukken MOR en Functioneel Ontwerp dat elk overheidsorgaan dat als bevoegd gezag optreedt als zodanig binnen Omgevingsloket online een eigen 'domein' heeft waarbinnen voor de hem regarderende aanvragen direct na indiening een behandeldossier wordt aangemaakt. In de behandelmodule kan het bevoegd gezag de voortgang bijhouden, adviezen vragen en documenten opslaan in een behandeldossier. Elk overheidsorgaan heeft achter het eenvormige loket een eigen (gestandaardiseerde) digitale dossierkast. Die verantwoordelijkheid binnen dat eigen domein betreft ook het archiefwettelijke zorgdragerschap voor de daarin aanwezige bescheiden.

4.3 Functionele afbakening van het eigen domein

Hoewel het beginsel 'bevoegd gezag = verantwoordelijke voor de zaak = zorgdrager voor het dossier' helder is, is ons niet op voorhand duidelijk wat binnen Omgevingsloket online wel en niet tot het 'domein' van een overheidsorgaan behoort. Het is van groot belang dat alle betrokkenen wel weten hoe dat zit. Immers, een bepaalde gemeente is bijvoorbeeld in de ene zaak bevoegd gezag, maar in een andere 'adviseur' of 'verklaarder van geen bedenking'. Ook in die andere rollen draagt de bedoelde gemeente zorg voor archiefbescheiden, die in beginsel ook in haar eigen domein in Omgevingsloket online zouden kunnen komen. Het eigen domein van een overheidsorgaan binnen Omgevingsloket online is alleen bedoeld om (tijdelijk) bescheiden op te slaan die behoren tot een zaak waarin deze als bevoegd gezag optreedt. Het eigen domein van een overheidsorgaan in Omgevingsloket online is dus niet bestemd voor de (tijdelijke) opslag van documenten dat dit overheidsorgaan maakt of ontvangt als adviseur of in een andere hoedanigheid. Wél kan een adviseur in een zaak zijn advies of andere bescheiden toevoegen aan het behandeldossier in het domein van het overheidsorgaan dat in die hoedanigheid optreedt –

ook als het desbetreffende bevoegd gezag in de zaak geen gebruik maakt van de behandelmodule van Omgevingsloket online.

Zoals gezegd is het van belang dat alle instanties die Omgevingsloket online gebruiken, op de hoogte zijn van de mogelijkheden en beperkingen en aanzien van het gebruik van het eigen domein. Daarbij blijft echter de vraag of en hoe een goed gebruik van de 'digitale dossierkast' ook kan worden afgedwongen.

Wij bevelen aan dat op basis van art. 7.6 Wabo voor het gebruik van het eigen domein binnen Omgevingsloket online een heldere instructie wordt opgesteld.

In dit verband is het van belang te beseffen dat dossiervorming en gebruik van de 'digitale dossierkast' in Omgevingsloket online straks vooral gedaan zal gaan worden door de zaakbehandelaars bij een bevoegd gezag, en niet door de DIV. Het is eigen aan de digitale kantooromgeving dat niet zozeer DIV-medewerkers, maar vooral de ambtenaren die de primaire uitvoeringsprocessen uitvoeren, ook de desbetreffende dossiervorming en archivering voor hun rekening nemen. Terwijl van DIV-functionarissen mag worden verwacht dat zij begrijpen wat archiefwettelijke verantwoordelijkheden met zich meebrengen, geldt dat niet voor niet-specialisten. Behandelende ambtenaren mogen niet de illusie koesteren dat het beheer van Omgevingsloket door VROM inhoudt dat zij als bevoegd gezag niet verantwoordelijk zouden zijn voor het op orde houden van hun eigen domein.

Wij bevelen aan dat alle betrokken ambtenaren zeer goed worden voorgelicht dat een bevoegd gezag zelf verantwoordelijk is voor het op orde houden van zijn eigen domein in Omgevingsloket online. Daarin is zowel een rol weggelegd voor de beheerder van het loket als voor de DIV-functionarissen bij alle betrokken organisaties.

4.4 *Andere zorgdragers*

Niet alleen 'bevoegde gezagen' zijn in Omgevingsloket online zorgdragers. De Staat en de minister van VROM optredend in deze, is tevens eigenaar van het loket als facilitaire voorziening. Dat betekent dat de minister van VROM zorgdrager is voor de archiefbescheiden die worden gecreëerd of ontvangen in Omgevingsloket online als systeem, denk bijvoorbeeld aan informatieobjecten als audit-trails en notificaties, maar ook aan het online aanvraagformulier. Immers, de MOR bepaalt dat inrichting en beheer van Omgevingsloket online een publiekrechtelijke taak zijn van de minister van VROM. Lastig is wel dat de MOR de minister van VROM alleen als beheerder aanmerkt, een term die in archiefwettelijke context slechts betrekking heeft op uitvoerende taken, niet op bestuurlijke verantwoordelijkheid.

In (de toelichting van) art. 7.6 Wabo en/of art. 1.2 MOR zou dus niet alleen moeten worden duidelijk gemaakt dat het bevoegd gezag archiefwettelijk zorgdrager is van de dossiers in zijn domein, maar ook dat de minister van VROM zorgdrager is voor de informatieobjecten, zoals audit-trails en notificaties, die met het functioneren van Omgevingsloket online als systeem te maken hebben.

Het is van belang (bijvoorbeeld voor het opstellen van een selectielijst), dat duidelijk is welke informatieobjecten binnen Omgevingsloket online als voorziening onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM vallen. Het gaat hierbij ons inziens vooral om 'metagegevens', dat wil hier zeggen gegevens over het opslaan, ordenen, beschikbaar stellen, verwijderen en anderszins beheren van informatie inzake aanvragen. Dit zou in het Functioneel Ontwerp en de systeembeschrijving kunnen worden gespecificeerd.

4.5 *Zorg voor de aanvraag*

In het voorgaande is aangegeven dat het behandeldossier (binnen of buiten Omgevingsloket online) valt onder het zorgdragerschap van het betreffende bevoegd gezag. Maar hoe zit met het aanvraagformulier, plus bijlagen? Of *tijdens* het proces van indiening van een aanvraag al sprake is van zorgdragerschap wordt door ons vooralsnog ontkend, omdat nog niet ingediende aanvragen niet als archiefbescheiden zijn te beschouwen (tenzij aanvrager als

overheidsorgaan zelf onder de Aw valt). Pas met het ontvangen van een aanvraag door het bevoegd gezag is een archiefstuk ontstaan. Overigens zegt de MOR in art. 1.2 dat de minister van VROM als 'houder' van Omgevingsloket online als verantwoordelijke in de zin van de WBP is aan te merken voor de verwerking van persoonsgegevens bij de indiening van de aanvraag. Deze laatste verantwoordelijkheid eindigt op het moment dat de aanvrager de aan het aanvraagformulier toegevoegde gegevens aan het bevoegd gezag beschikbaar stelt door elektronische indiening van het e-formulier. Zaken liggen vanuit Wbp en Aw bekeken dus net even anders, en dit dient in de MOR te worden benadrukt (zie 4.7).

Omgevingsloket online doet niets af aan de archiefwettelijke verplichtingen van zorgdragers met betrekking tot een goede dossiervorming. Als bevoegd gezag heeft een zorgdrager een eigen domein binnen Omgevingsloket online om aangemaakte behandeldossiers bij te houden. Maar als adviseur, verklaarder van geen bedenking of als aanvrager is hij tevens archiefvormer en dus verantwoordelijk voor het aanleggen en bijhouden van desbetreffende dossiers. Zoals gezegd (zie 4.3) gaan wij ervan uit dat in een dergelijke rol de dossiervorming plaatsvindt buiten Omgevingsloket online.

4.6 *Beperkte reikwijdte van het zorgdragerschap?*

Indien en voor zover een overheidsorgaan als bevoegd gezag gebruik maakt van Omgevingsloket online, blijft dit orgaan dus net zo goed zorgdrager voor het informatiebeheer met betrekking tot de behandeling van een aanvraag als wanneer dat gebeurt in de eigen organisatie – ongeacht of dat een papieren of een digitale kantooromgeving is. Daarbij moet worden bedacht dat archiefwettelijke zorg ook de verantwoordelijkheid omvat voor het beheer van archiefbescheiden en voor de zaken die nodig zijn om een efficiënt en effectief beheer mogelijk te maken. Het spreekt vanzelf dat de zorg voor het beheer door een overheidsorgaan in de rol van bevoegd gezag in Omgevingsloket online in de praktijk weinig omvat. Het beheer van Omgevingsloket online is immers belegd bij het ministerie van VROM. Voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid maakt dat niet uit. Stel dat Omgevingsloket online wordt getroffen door een storing, dan is en blijft voor een gedupeerde aanvrager het betreffende bevoegd gezag vanuit de Aw het verantwoordelijke aanspreekpunt.

4.7 *Centraal dossierregister*

Het Functioneel Ontwerp kent een regel die zegt: 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag'. Dat beginsel (gebaseerd op Wabo, art. 2.4, vijfde lid) betekent in de praktijk dat het bevoegd gezag, dus de zorgdrager voor een dossier, in de wet aangewezen gevallen bepaald wordt door de vraag wie een vorige aanvraag heeft behandeld. Daarmee wordt ook de uiteindelijke verblijfplaats van het dossier bepaald. Dat is relevant voor het kunnen terugvinden van dossiers, onder meer voor WOB-verzoeken. Een burger die of bedrijf dat als belanghebbende derde inzage zou willen in een (afgesloten) omgevingsvergunningdossier, moet bij het relevante bestuursorgaan aankloppen. Maar welk bestuursorgaan is dat (geweest) in de zaak die hem interesseert? Het lijkt ons niet altijd helder voor belanghebbende derden (een burger of bedrijf) in welk concreet geval welk bestuursorgaan als bevoegd gezag is opgetreden. Daarom bepaalt art. 3.1, eerste lid van de Wabo: "Indien burgemeester en wethouders niet bevoegd zijn op de aanvraag te beslissen, kan de aanvraag bij het bevoegd gezag worden ingediend. In dat geval zendt het bevoegd gezag een afschrift van de aanvraag aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd."

Wij bevelen aan een (geautomatiseerd) centraal register in te richten dat vastlegt bij welk overheidsorgaan het dossier mbt de afhandeling van een aanvraag na afdoening is komen te berusten. Zo'n register valt op het eerste gezicht onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. Maar wellicht kan worden aangesloten bij voorzieningen die worden ontwikkeld in het kader van elektronische overheid?

5. Dossierbeheer

In dit hoofdstuk staan twee vragen centraal. De eerste vraag is: voldoet de wijze waarop het beheer van de vergunningaanvraag geregeld is in de MOR aan de eisen van de archiefregelgeving? De tweede luidt: hoe zijn de verantwoordelijkheden verdeeld ten aanzien van bewaren en verwijderen van gegevens en voldoet dat aan de eisen van de archiefregelgeving?

5.1 *Beheer als archiefwettelijke taak*

Als in de regelgeving het zorgdragerschap expliciet wordt gemaakt en waar nodig gespecificeerd, zoals aanbevolen in het vorige hoofdstuk, zijn daarmee tevens de kaders voor een goed dossierbeheer bepaald.

Onder beheer wordt in archiefwettelijke context de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de archieven verstaan. Het beheer omvat de feitelijke werkzaamheden om de archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Beheer is dus een uitvoerende taak. Om het beheer van archiefbescheiden nader te kunnen regelen, dienen beheersregels te worden opgesteld door het orgaan dat de zorg draagt voor de archiefbescheiden, dat wil zeggen de zorgdrager.

5.2 *Organisatie van het beheer*

De houder van de landelijke voorziening (VROM) beheert Omgevingsloket online maar heeft geen bemoeienis met de inhoud van de dossiers en het gebruik ervan. De beheertaak van de minister van VROM is beperkt tot de technische facilitering van Omgevingsloket online en tot het formulierbeheer.

In Omgevingsloket online zijn structuur en procesgang vergaand gestandaardiseerd. Het bevoegd gezag heeft geen directe invloed op de inrichting van zijn eigen domein. Anderzijds kan een bevoegd gezag wel naar eigen inzicht de inhoud een behandeldossier bepalen. Wij bevelen aan dat de bevoegdheden van het bevoegd gezag mbt de inrichting en het beheer van zijn eigen domein en daarbinnen, van zijn behandeldossiers, nauwkeurig worden bepaald en zo beperkt mogelijk worden gehouden. Afstemming tussen VROM met gemeenten en provincies is hierbij natuurlijk van groot belang.

5.3 *De aanvraag en het behandeldossier*

In de door het ministerie van VROM gepubliceerde *Handleidingen voor de Rol van coördinator en Rol van lokale beheerder* (zie VROM Kennisplein Omgevingsvergunning) staat dat de aanvrager de status van de aanvraag in het aanvraagdossier kan volgen. Ook kan de aanvrager lopende de behandeling aanvullende informatie of bijlagen toevoegen. Op het moment dat een aanvraag wordt ingediend, wordt het behandeldossier aangemaakt. Dit behandeldossier is eigendom van het bevoegd gezag, dat tevens zorgdrager en inhoudelijk beheerder is. Alleen het bevoegd gezag en de organisaties die het bevoegd gezag om een verklaring van geen bedenkingen of advies heeft gevraagd hebben toegang tot dit behandeldossier. Dit dossier bestaat uit de ingediende aanvraag plus de informatie en documenten die gedurende de behandeling door of namens het bevoegd gezag toegevoegd zijn. Nadat een behandeldossier is gesloten, blijft het opgeslagen in Omgevingsloket online. Het moet wel worden overgebracht naar het systeem van het bevoegd gezag, maar dit gebeurt niet vanzelf. We komen hier later (zie 5.5) op terug.

5.4 *Gebruiksopties*

Er zijn blijkens MOR en Functioneel Ontwerp drie wijzen van aansluiting van een bestuursorgaan op Omgevingsloket online. In het eerste geval (gebruiksoptie 1) gaat de behandeling integraal via de zogeheten dossiermodule van Omgevingsloket online: daarin wordt het behandeldossier opgeslagen. De behandeling wordt geheel in Omgevingsloket online vastgelegd en via Omgevingsloket online uitgevoerd. In het tweede geval

(gebruiksoptie 2) vindt de procesafhandeling en sturing plaats in de eigen systemen, maar wordt voor de opslag van de documenten wel gebruik gemaakt van de dossiermodule (met daarin dus het behandeldossier). In het derde geval (gebruiksoptie 3) gaat de behandeling geheel en al via de mid- en backoffice van het bevoegd gezag. Er wordt geen gebruik gemaakt van de dossiermodule van Omgevingsloket online. Het aanvraagdossier wordt na indiening gekopieerd naar de systemen van het bevoegd gezag.

De verschillende gebruiksopties zijn bedoeld om Omgevingsloket online geschikt te maken voor overheidsorganen die in meerdere of mindere mate gebruik maken van digitale bedrijfsprocessen en informatiebeheer.

Uit de documentatie (m.n. het Functioneel Ontwerp) was door ons niet goed op te maken, waar zich in de 'gemengde vorm' (optie 2) de authentieke documenten en procesinformatie bevinden.

Bij het ontwikkelen van de gebruiksopties, met name optie 2, willen wij hier waarschuwen voor de situatie dat op twee plaatsen (in Omgevingsloket online én in de eigen systemen van een bevoegd gezag) een (onvolledig) dossier wordt gevormd. Vragen over volledigheid en authenticiteit mogen niet ontstaan. Het moet alle betrokkenen duidelijk zijn welke documenten op welk moment authentiek zijn, en wat kopieën zijn. Dit is in het digitale tijdperk geen vanzelfsprekende zaak, maar een kwestie van protocollen en afspraken. Oftewel, het moet van tevoren worden geregeld of documenten die worden doorgezonden vanuit Omgevingsloket de originelen zijn of kopieën. Zo dienen er waarborgen te komen ter vermijding van schaduwarchivering in verband met Omgevingsloket online. Archiefvorming bij het bevoegd gezag dient bij de gebruiksoptie 1 ten tijde van de behandeling in Omgevingsloket online stil te liggen.

5.5 Archivering, verwijdering en overbrenging

Er is bij Omgevingsloket online wel sprake van ketenautomatisering maar niet van ketenarchivering. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat Omgevingsloket online gaat fungeren als 'semi-statisch archief' van een bevoegd gezag. Na afsluiting van een zaak dient het behandeldossier over te worden gebracht naar de opslagfaciliteit van het betreffende bevoegd gezag. Dit is uiteraard niet van toepassing bij de gebruiksoptie waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de dossiermodule in het eigen domein. Het mag in principe dus niet zo zijn dat gegevens, metadata, formulieren of documenten in het systeem van Omgevingsloket online achter blijven.

Als het goed is zal de nog op te stellen Systeembeschrijving van Omgevingsloket online uitsluitend moeten geven over het tijdstip en de wijze waarop de aanvraag en het behandeldossier na afsluiting van een zaak uit Omgevingsloket online zullen worden verwijderd. Wat betreft het moment pleiten wij ervoor dat een dossier uiterlijk direct na de verlening (of afwijzing) van de vergunning verplicht overgaat naar het bevoegd gezag.

Zoals gezegd zijn er verschillende wijzen van aansluiting van een bestuursorgaan op Omgevingsloket online. Indien door een bestuursorgaan de "volle Omgevingsloketservice" (gebruiksoptie 1) wordt gebruikt, zou dit problemen bij verwijdering uit Omgevingsloket online opleveren als in zo'n gemeente nog geen beheer van digitale dossiers is gerealiseerd. Ook als een organisatie zo'n voorziening wel heeft is het nog maar de vraag of de migratie van volledige dossiers, dus documenten en metadata, van Omgevingsloket online naar deze voorziening realiseerbaar is.

Omgevingsloket online is geen digitaal depot voor langere termijn. Daar is het niet voor bedoeld en zo mag het dus ook niet worden gebruikt. Dit staat op gespannen voet met het gegeven dat veel gemeentes nog niet in staat zijn helemaal digitaal te werken. Wat moet er gebeuren met afgesloten digitale dossiers in Omgevingsloket die niet digitaal ter bewaring kunnen worden overgebracht naar het bevoegd gezag? Hiervoor zou wellicht een aparte voorziening moeten komen.

Wij bevelen aan dat wat verwijdering van informatie betreft in de MOR en/of de bijbehorende Toelichting expliciet duidelijk wordt gemaakt dat Omgevingsloket online niet bedoeld is voor archivering van de daarin opgenomen dossiers, met de bijbehorende meta-informatie. Ook bevelen wij aan dat geregeld wordt wanneer en hoe dossiers en documenten dienen te worden verplaatst vanuit Omgevingsloket online naar de omgeving van het bevoegd gezag. Verder bevelen wij aan dat voorzieningen worden getroffen dat geen informatieobjecten achter blijven in Omgevingsloket online. De huidige bepalingen zijn op dit punt niet dwingend en vrijblijvend. Notificaties en rappels zijn geen garantie voor verwijdering.⁵

5.6 *Selectielijsten*

Een zorgdrager is volgens de Aw verantwoordelijk voor het opstellen van een selectielijst. Met de Wabo worden uiteenlopende vergunningen onder de noemer omgevingsvergunning geschaard. Dat heeft tot gevolg dat een overheidsorgaan dat voorheen zelfstandig beschikte op de aanvraag om een bepaalde vergunning, in voorkomend geval nog slechts als adviseur of verklaarder van geen bedenking optreedt bij aanvraag van een omgevingsvergunning, terwijl dat zelfde overheidsorgaan in andere gevallen, na advies of een of meer verklaringen van geen bedenking van andere overheidsorganen te hebben ingewonnen, als bevoegd gezag zelf op een aanvraag beschikt.

Het dossier inzake de beschikking op de aanvraag om een vergunning dient naar zijn aard te berusten onder het overheidsorgaan dat beschikt heeft op de aanvraag. Een herschikking van verantwoordelijkheden en overeenkomstige aanpassing van procedures met betrekking tot de afdoening van aanvragen om bepaalde vergunningen brengt aldus ook wijzigingen in de archiefvorming met zich mee.

Wij bevelen aan dat de vigerende selectielijsten worden gewijzigd, c.q. vervangen door een speciale lijst voor alle categorieën zorgdragers die als bevoegd gezag fungeren.

In dat laatste lijkt te worden voorzien door een aparte onderzoekslijn van de 'Nationale Wabo-DIV Agenda'. We begrijpen dat het daarbij gaat om een selectielijst voor alle overheidsorganen die handelen als bevoegd gezag. Hierbij moet worden bedacht dat dit met zich meebrengt dat diverse bestaande selectielijsten van uiteenlopende overheden, die zijn opgesteld volgens een verschillende systematiek, worden aangepast of vervangen. Het is van belang dat daarbij aandacht uitgaat naar vergelijking van bestaande selectielijsten niet alleen wat betreft vernietigingstermijnen en bewaarbeslissingen, maar ook wat betreft de achterliggende systematiek en criteria.⁶

Bedacht moet worden dat door het combineren van vergunningverleningen die in de huidige selectielijsten wellicht verschillende bewaartermijnen hebben, dit bij selectie op dossierniveau zou betekenen dat de bewaartermijn van het gehele dossier wordt bepaald door de vergunning met de langste bewaartermijn. Zo kan de omgevingsvergunning onbedoeld leiden tot het bewaren van veel 'ongewenste ballast', tenzij zou worden gekozen voor een systematiek met selectie op onderdelen van een dossier (bijvoorbeeld zaaktypen of categorieën documenten).

Wij bevelen aan dat wordt nagegaan of bestaande selectielijsten kunnen worden gebruikt – en zo niet, hoe die zo eenvoudig mogelijk kunnen worden aangepast – voor de neerslag van processen waar een overheidsorgaan als adviseur of verklaarder van geen bedenking optreedt.

Tevens bevelen wij aan om in één gecoördineerde actie alle als gevolg van de Wabo en invoering van Omgevingsloket online optredende wijzigingen af te dekken. Een bijkomende

⁵ Ter vergelijking: in de regeling van het Dienstenloket, eveneens een facilitair ICT-loket, is voorgeschreven dat de minister van EZ bevoegd is vernietigingstermijnen vast te stellen voor in het loket achtergebleven informatie.

⁶ Een specifiek aandachtspunt hierbij is of het beschikken op de aanvraag om een omgevingsvergunning verschillend moet worden gewaardeerd naar gelang de zaak en/of het bevoegd gezag verschilt.

complicatie daarbij zou kunnen zijn dat de selectiesystematiek voor bescheiden van gemeenten, provincies en Rijk nogal verschilt.⁷

Niet vergeten moet worden ook aandacht te geven aan de waardering van de archiefbescheiden die de neerslag vormen van het handelen van de minister van VROM als overheidsorgaan belast met de inrichting en het beheer van Omgevingsloket online. Want zoals eerder opgemerkt levert ook die taak procesgebonden informatie op.

5.7 *Substitutie*

Zoals vermeld kan een aanvrager ook op papier zijn aanvraag indienen bij de gemeente. Het ligt voor de hand dat ook in zo'n geval door het bevoegd gezag toch een digitaal dossier zal worden gevormd. Dat houdt in dat een aanvraag op papier zal worden gescand. Met het oog op voorkoming van onnodige en ongewenste hybride dossiervorming is aan te bevelen de scans als authentieke bescheiden op te slaan en de papieren originelen te vernietigen. Dit is echter vervanging in de zin van de Aw. Voor zover het gaat om blijvend te bewaren bescheiden, is voor vervanging een machtiging nodig, ofwel van de betreffende provincie, ofwel van de minister van OCW.

Wij bevelen aan dat de bevoegde gezagen elk via een zo uniform mogelijke aanvraag bij de debetbetreffende instantie (provincie, OCW) een generieke machtiging tot vervanging aanvragen. Ook dit vereist een gecoördineerde inspanning, niet alleen van de aanvragers, maar ook van de verleners van zo'n machtiging, daar Rijk en provincies deels verschillende procedures en regels hanteren voor het toetsen van aanvragen tot substitutie.⁸

6 **Eisen betreffende informatieobjecten**

6.1 *Acceptatie van bestanden*

In principe kunnen op grond van de Aw geen eisen gesteld worden aan de wijze waarop particulieren en organisaties die zelf niet onder de Aw vallen, documenten moeten opstellen die ze aan de overheid doen toekomen. Zoiets dient dus in specifieke regelgeving bepaald te worden. Daarbij dient terughoudendheid voorop te staan. In de papieren context komt het niet voor dat een burgerbrief retour wordt gestuurd omdat hij op kringlooppapier gesteld is. Anderzijds kampt de digitale archivering met een geheel eigensoortige problematiek rond duurzaamheid. Dat is nu eenmaal de keerzijde van het gemak van het digitaal indienen van een aanvraag.

In de MOR wordt een aantal bestandsformaten (set A) aangegeven die bij de aanvraag zullen worden geaccepteerd. In de Toelichting op de MOR wordt vervolgens een tweede set van bestandsformaten (set B) genoemd die uiteindelijk in de dossiers geplaatst zullen worden. Ook wordt aangegeven dat een service zal worden aangeboden om de bestandsformaten uit set A te migreren naar bestandsformaten uit set B. De bestanden conform set B gelden dan als de bijlagen bij de aanvraag.

De conversieservice is een voorziening voorafgaand aan de indiening van de aanvraag. De aanvrager kan dan vóór formele indiening van de aanvraag zijn bestandsformaten op orde brengen en dus bij indiening de bescheiden in het door de overheid gewenste formaat aanleveren. Daarom bevelen wij aan om niet set A, maar set B in de regeling op te nemen, en wel als voorgeschreven bestandsformaten voor opslag.

⁷ Bij het Rijk wordt bijv. geselecteerd op het niveau van 'handelingen', terwijl de gemeentelijke selectielijst meer uitgaat van categorieën stukken.

⁸ Wij zijn ons bewust dat deze aanbeveling gezien de bestaande verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden, procedures en standaarden buitengewoon lastig te implementeren is. Overigens wijst de praktijk uit dat organisaties die als bevoegd gezag fungeren nu en in de nabije toekomst nog niet allemaal verantwoord digitaal zullen kunnen archiveren. Dat alles neemt niet weg dat nu al wel kan worden gestreefd naar het opstellen van een model-aanvraag voor een machtiging.

6.2 *Duurzame opslag?*

Zijn de eisen met betrekking tot de bestandsformaten voldoende om de duurzaamheid van het materiaal te garanderen en hoe verhoudt zich dat tot de eisen met betrekking tot open standaarden in de archiefregeling?

Een belangrijk uitgangspunt is dat iedere migratie (omzetting van het ene bestandsformaat naar het andere) problemen kan opleveren. Automatisch migreren is per definitie niet veilig. De redenen hiervoor zijn gelegen in de vaak gebrekkige migratietools en in de onzorgvuldigheid waarmee veel applicaties bestanden aanmaken. Vaak voldoen de opgeleverde bestanden niet aan de opgestelde specificaties, in veel gevallen (de meeste) zijn er zelfs geen validatietools beschikbaar. De beste aanpak is dan ook om voorafgaand aan de formele aanvraag een omzetservice aan te bieden en de aanvrager zelf te laten beslissen of het resultaat wat hem betreft voldoende is.

Wij bevelen aan de courante bestandsformaten te accepteren en deze verder niet te migreren. Een uitzondering kan gemaakt worden voor de gebruikelijke tekstverwerkingsformaten (word/odt) die betrouwbare veilig naar pdf of pdf/A kunnen worden omgezet. Het is niet aan te raden om automatisch pdf naar pdf/A om te zetten. Dit moet altijd handmatig worden gecheckt. Als bij handmatige check blijkt dat de migratie mislukt is dan is de kans groot dat het oorspronkelijke pdf-document niet deugt. Indien mogelijk moet de aanvrager dan een alternatief document aanbieden.

De reeks bestandsformaten die uiteindelijk in de dossiers terecht komt (set B) ziet er in principe goed uit. Het PNG formaat roept wel enige twijfels op, maar het volledig duurzame alternatief (ongecomprimeerde TIF) is in deze context niet realistisch. Als evenwel met compressie gewerkt wordt, zou ook JPEG als acceptabel opslagformaat toegelaten kunnen worden, temeer daar door aanvragers ingezonden beeldmateriaal voor het overgrote deel afkomstig zal zijn van digitale camera's, die over het algemeen JPEG afleveren. Naast SVG als uiteindelijk bestandsformaat voor CAD/CAM materiaal zouden we willen voorstellen om hiervoor ook PDF/E te gebruiken. PDF/E is een ISO standaard, speciaal bedoeld voor technisch grafisch materiaal en veel makkelijker te raadplegen dan SVG.

Het voorgaande heeft betrekking op het aanbod van documenten door de aanvrager, de betrokken overheden dienen zich altijd van duurzame bestanden te bedienen, dus uit set B.

6.3 *Metadatering*

Het toekennen van metadata is essentieel voor het (terug)vinden, ordenen, raadplegen, selecteren en toegankelijk maken en houden van digitale informatie. Zonder goede metadatering kan geen sprake zijn van het in geordende en toegankelijke staat brengen en houden van archiefbescheiden – het kardinale voorschrift vanuit de regelgeving inzake het archiefbeheer door overheidsorganen.

Het is ons uit de beschikbare documentatie niet duidelijk geworden welke metadata in het kader van de indiening en afdoening van een aanvraag zullen worden gegenereerd, noch op welke wijze deze zullen worden vastgelegd.

Uit de genoemde startnotitie hebben wij opgemaakt dat door het ministerie van VROM een beschrijving van metadatering van dossiers en documenten in Omgevingsloket online zal worden opgesteld. Zolang dat nog niet is gebeurd kan het NA geen uitspraken doen over 'archiefwaardigheid' van Omgevingsloket online op dit cruciale punt.

Inmiddels is ons gebleken dat een beschrijving van metadatering van dossiers en documenten in Omgevingsloket online is opgenomen in Bijlage E Gegevensmodel bij het Functioneel ontwerp.

Vooruitlopend daarop willen wij stellen dat de metadata ten minste de exacte grondslag(en) voor de vergunningverlening, de betrokken actoren (aanvrager, bevoegd gezag, adviseur(s), verklaarder(s) van geen bedenking) in hun respectieve rollen zullen moeten weergeven,

alsmede gegevens over de overgelegde documenten en de procesgang. Over de wijze waarop metadata dienen te worden vastgelegd is ook het nodige voorgeschreven. Zo dienen metadata expliciet vastgelegd te zijn, dus bijvoorbeeld niet alleen als onderdeel van het onderdeel van een brief. Metadata horen bij de documenten en dossiers waar zij betrekking op hebben en dienen bij overbrenging naar het domein van het bevoegde gezag integraal mee te gaan.

Uit door VROM beschikbaar gestelde nadere informatie en het blijkbaar van toepassing zijnde referentiemodel gemeentelijk basisgegevens zaken (RGBZ), blijkt dat de metadata die tijdens de behandeling van de aanvraag worden gegenereerd en vastgelegd een voldoende beschrijving van de context opleveren. Registratie van de betrokken actoren (aanvrager, adviseur, bevoegd gezag etc.), de zaaktypen en de beslismomenten andere gebeurtenissen staan hier redelijk borg voor. Het is echter nog niet duidelijk of deze metadata expliciet zijn en dus per item herkenbaar en terugvindbaar opgeslagen worden. Zeker in dit geval, waar immers de dossiers na vorming inclusief de metadata naar een ander beheersregime worden overgebracht dient dit helder geregeld te zijn.

7. Borging van de archiefwaardigheid van Omgevingsloket online

Zijn in de regelgeving nog waarborgen nodig voor de ‘archiefwaardigheid’ van het in te richten systeem?⁹

We beantwoorden de laatste vraag bevestigend. In de Startnotitie ‘*Spelregels Wabo-DIV*’ wordt gesteld dat het samenspel van de verschillende overheden bij het vergunningverleningsproces, alsmede de interactie met Omgevingsloket online, waarin een dossiermodule is opgenomen voor het opslaan van de vergunningaanvraag compleet met bewijsstukken, om ‘spelregels vraagt voor het opslaan en bewaren van bewijsstukken en procesdocumenten’.

Een goede archiefzorg is mede afhankelijk van de (beheer)regels die daarvoor door de afzonderlijke zorgdragers zijn gesteld. Het is uit de voorgelegde stukken niet duidelijk of en in hoeverre de beheerregels en archiefverordeningen van de afzonderlijke zorgdragers binnen Omgevingsloket online worden getoetst en afgestemd.

Het NA onderschrijft de constatering dat spelregels nodig zijn. Tegelijk plaatst het – ook gezien de hierboven aangestipte bevindingen – een vraagteken bij het vrijblijvende en weinig concrete begrip ‘spelregels’. Gezien de complexiteit van Omgevingsloket online en de daarmee samenhangende activiteiten van de betrokken actoren bestaat er wat betreft het informatiebeheer naar ons inzicht naast een technische systeembeschrijving van Omgevingsloket online noodzaak tot een samenhangende gemeenschappelijke beheerregeling, die alle rollen afdekt, per rol betrekking heeft op alle aspecten van het informatiebeheer en dwingend is. De rollen die dienen te worden afgedekt zijn: beheerder Omgevingsloket online, bevoegd gezag, adviseur, ‘verklaarder van geen bedenking’ en aanvrager (indien overheidsorgaan). Zoals gezegd worden de rollen uitsluitend op hoofdlijnen beschreven in de Toelichting bij de MOR en zijn ze (vooralsnog) onvolledig en niet geheel samenhangend te vinden in het Functioneel ontwerp Omgevingsloket online en op het Kennisplein.

Voor wat betreft de aspecten die dienen te worden geregeld kan worden verwezen naar bestaande zogeheten ‘beheersregelingen’ op grond van art. 14 Aw en de gemeentelijke archiefverordeningen. Maar het lijkt verstandig niet alleen archiefwettelijke zaken te regelen,

⁹ Wij herinneren eraan dat onder archiefwaardigheid hier is te verstaan de hoedanigheid dat informatieobjecten als archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat worden gebracht en gehouden, ongeacht of ze voor overbrenging naar een archiefbewaarplaats in aanmerking komen of niet.

maar tegelijk ook omgang met persoonsgegevens en met openbaarheid van bestuur. De structuur voor zo'n regeling die ziet op het informatiebeheer in den brede kan worden ontleend aan de bovengenoemde Baseline voor de informatiehuishouding bij het Rijk.

De bevoegde gezagen dienen in hun archiefverordeningen en beheersregels aan te geven hoe het beheer van de archiefzorg geregeld is. Hiervoor dienen de afspraken tussen de bevoegde gezagen en VROM, als beheerder van Omgevingsloket online, formeel geregeld te worden. Deze afspraken hebben zeer waarschijnlijk het karakter van een SLA. Het ligt daarom voor de hand dat de bepleite beheerregeling tot stand komt in de vorm van een SLA, welke door VROM wordt vastgesteld en gepubliceerd, eventueel als onderdeel van de systeembeschrijving, als bedoeld in artikel 1.2, lid 3 van de MOR.