



Archivering in de keten van Basisregistratie Personen (BRP)

Over archivering in ketensamenwerking bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, de Sociale Verzekeringsbank, de Dienst Wegverkeer (RDW) en gemeenten.

*Verantwoordelijkheden
in de keten*

*Duurzame
toegankelijkheid van
keteninformatie*

*Afspraken tussen
keteneigenaren*

*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
1.2. Het onderzoeksprogramma Archivering in ketens en registraties	7
1.3. Het onderzoek naar de keten van de Basisregistratie Personen (BRP)	7
1.3.1. Afbakening	7
1.3.2. Samenwerking	9
1.3.3. Aanpak	9
2. De keten van de BRP	11
2.1. Ontstaan en grondslag van de BRP	11
2.2. Verantwoordelijkheden in het stelsel	12
2.3. Voorzieningen	13
2.3.1. De registratie van ingezetenen	13
2.3.2. De registratie van niet-ingezetenen (RNI)	14
2.3.3. Verstrekkingen (GBA-V)	14
2.3.4. Terugmeldvoorziening (TMV)	15
2.4. Doorontwikkeling	16
3. Archivering in de keten	17
3.1. De situatie bij de onderzochte organisaties	17
3.1.1. Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)	17
3.1.2. Sociale Verzekeringsbank (SVB)	20
3.1.3. RDW (Dienst Wegverkeer)	22
3.1.4. Gemeenten	24
3.2. Algemene beoordeling	27
Verantwoording	29
Bronnen en literatuur	29

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.

De archivering van informatie vraagt bij ketensamenwerking bijzondere aandacht omdat de verantwoordelijkheden voor archivering onduidelijk kunnen zijn, afspraken over archivering tussen de ketenpartners kunnen ontbreken, de duurzame toegankelijkheid niet voldoende gewaarborgd kan zijn en het selectie-instrumentarium niet afdoende kan zijn.

Dit is het verslag van het onderzoek van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed naar de archivering van informatie in de keten van de Basisregistratie Personen (BRP). Er is onderzoek gedaan bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de RDW (Dienst Wegverkeer). Er is samengewerkt met de directie Digitale Overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Daarnaast is een steekproef gehouden onder gemeenten. Het onderzoek heeft de volgende antwoorden op de onderzoeksvragen opgeleverd.

Zijn de verantwoordelijkheden voor archivering voldoende geregeld?

Grotendeels. Het is in de keten duidelijk wie de zorgdrager is van welke informatie. De vertaling van die verantwoordelijkheden naar beheersregels en kwaliteitssystemen is echter niet op orde.

Zijn er voldoende afspraken gemaakt over archivering?

Nauwelijks. In de keten zijn procedures en voorschriften vastgesteld voor gegevens en berichtenverkeer. Afspraken over het informatiebeheer in de keten zijn echter weinig aanwezig.

Is de duurzame toegankelijkheid voldoende gewaarborgd?

Deels. Burgers hebben met behulp van hun DigID toegang tot hun actuele BRP-gegevens. Ze hebben echter geen eenvoudige toegang tot de brondocumenten waarop die gegevens zijn gebaseerd. Daarnaast kunnen burgers geen volledig overzicht krijgen over wie in de keten beschikt over welke persoonsgegevens. Bovendien kunnen burgers geconfronteerd worden met verschillend beleid. Gemeenten ondervinden problemen bij de toegankelijkheid van brondocumenten die niet bij henzelf berusten.

Is het selectie-instrumentarium afdoende?

Nee. Er bestaat geen gelijklopend beeld in de keten over welke informatie als archiefbescheiden wordt beschouwd. Niet alle in de praktijk gehanteerde

bewaartermijnen zijn opgenomen in selectielijsten. Bovendien hanteren organisaties zonder duidelijke reden verschillende bewaartermijnen voor dezelfde keteninformatie.

Aanbevelingen

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Overweeg om de afstemming in de keten van de BRP te versterken over de volgende thema's:

- De toegankelijkheid van BRP-gegevens en brondocumenten;
- De identificatie van te bewaren archiefbescheiden en de bewaartermijnen voor die archiefbescheiden;
- Het opnemen van maatregelen voor ketenarchivering in de kwaliteitssystemen en in de beheersregels van de overheidsorganisaties in de keten;
- Het agenderen van ketenarchivering in overlegstructuren en controle- en verantwoordingsmechanismen.

Aan de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)

- Overleg met gemeenten over het beheer van brondocumenten betreffende geëmigreerde personen;
- Verbeter, in overleg met de ketenpartners, de archieffunctie van de Terugmeldvoorziening
- Neem in de Zelfevaluatie BRP door gemeenten de naleving van de Archiefwet op.

Aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB)

- Analyseer de selectielijst op basis van het identificeren en waarderen van archiefbescheiden die in de BRP-processen worden gevormd, en pas de lijst waar nodig aan;
- Integreer in het in ontwikkeling zijnde kwaliteitssysteem maatregelen voor de archiefbescheiden die in de BRP-processen worden gevormd;
- Voer een risicoanalyse uit op het AA-systeem en het archiefsysteem met betrekking tot de naleving van de Archiefwet.

Aan de RDW (Dienst Wegverkeer)

- Analyseer de selectielijst op basis van het identificeren en waarderen van archiefbescheiden die in de BRP-processen worden gevormd, en pas de lijst waar nodig aan.

Suggesties aan gemeenten

- Onderzocht zou kunnen worden op welke wijze gemeenten de toegankelijkheid van BRP-gegevens en brondocumenten beter op elkaar kunnen afstemmen;
- Informatie uit de Zelfevaluatie BRP door gemeenten kan eerder worden gedeeld met de gemeentearchivaris ten bate van diens toezichthoudende taken;
- Met RvIG zou overlegd kunnen worden over de uitbreiding van de Zelfevaluatie BRP door gemeenten met vragen over de naleving van de Archiefwet.

1. Inleiding

1.1. Ketens, keteninformatisering en ketenarchivering

De overheid voert steeds meer taken uit in samenwerkingsverbanden. Daarbij maken de betrokken organisaties geregeld gebruik van gezamenlijke systemen voor digitale informatie-uitwisseling, zoals basisregistraties en online platforms. Het aantal samenwerkingsverbanden en gezamenlijke systemen neemt toe. Ketens zijn een bijzondere vorm van samenwerking.

De Inspectie hanteert de volgende definities voor ketens, keteninformatisering en ketenarchivering:¹

- *Een keten* is een samenwerkingsverband van organisaties die naast hun eigen doelstellingen, één of meer gemeenschappelijk gekozen (of door de politiek opgelegde) doelstellingen nastreven. De keteneigenaren zijn zelfstandig, maar zijn ook afhankelijk van elkaar waar het gaat om het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen.
- *Keteninformatisering* is het tot stand brengen van een infrastructuur voor informatie-uitwisseling tussen organisaties in de keten. Keteninformatisering betreft dus vooral het structureren en automatiseren van de communicatie die nodig is om de gegevens aan elkaar beschikbaar te stellen waarover ketenpartners moeten beschikken om de gezamenlijke doelstellingen te kunnen bereiken.
- *Ketenarchivering* betreft 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.

Een belangrijk risico dat kan optreden bij ketenarchivering, betreft de verantwoordelijkheid voor de zorg van de gearchiveerde informatie. In de Archiefwet worden alle overheidsorganisaties als individuele zorgdrager aangewezen. Als organisaties gezamenlijke systemen gebruiken, of bijvoorbeeld een gezamenlijke coördinerende organisatie inrichten, kan het onduidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor welke informatie.

Het is daarom noodzakelijk de verantwoordelijkheden helder en goed te regelen en vast te leggen. Vervolgens dienen deze afspraken bij de keteneigenaren vertaald te worden naar heldere werkafspraken en een adequate inrichting van de informatiesystemen. Als deze punten niet op orde zijn brengt dit risico's ten aanzien van de authenticiteit, integriteit en bruikbaarheid van de informatie met zich mee.

¹ De definities zijn gebaseerd op de Nederlandse Overheids Referentie Architectuur (NORA). Zie Crijns, Valentijn, Erik Ruiterman, Menno Aardewijn, Ard-Pieter de Man, *Ketens de Baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing*, tweede druk, 2018, p. 15 e.v.

1.2. Het onderzoeksprogramma Archivering in ketens en registraties

Sinds 2014 maakt het programma Archivering in ketens en registraties deel uit van het werkprogramma van de Inspectie. Het resultaat bestaat uit conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de volgende vragen:

1. Zijn de verantwoordelijkheden voor archivering voldoende geregeld?
2. Zijn er voldoende afspraken gemaakt over archivering?
3. Is de duurzame toegankelijkheid van de informatie voldoende gewaarborgd?
4. Is het selectie-instrumentarium afdoende?

Gedurende de uitvoering van het onderzoekprogramma is samengewerkt met inspecties uit andere bestuurslagen. De reden is dat ketens zich uitstrekken over alle overheidslagen. Het ligt dan voor de hand dat de inspecties bij gemeenten, waterschappen, provincies en de centrale overheid samen ketens onderzoeken. Deze samenwerking heeft geresulteerd in twee onderzoeksrapporten, die betrekking hebben op het Omgevingsloket Online (OLO) ² en op de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC/LIEC) ³.

De Inspectie heeft vervolgens vier onderzoeken uitgevoerd naar archivering in ketens en registraties bij de centrale overheid: de Loonaangifteketen ⁴, de keten van de Wet Tegemoetkoming Loondomein ⁵, Registers in de Kinderopvangketen ⁶ en de Landelijke Voorzieningen voor de Basisregistraties BAG en WOZ. ⁷ Het laatste deelonderzoek van de keten, waarover in dit rapport verslag wordt gedaan, betreft de keten van de Basisregistratie Personen (BRP).

Het onderzoeksprogramma zal worden afgesloten met een themarapport over archivering in ketens.

1.3. Het onderzoek naar de keten van de Basisregistratie Personen (BRP)

1.3.1. Afbakening

Startpunt en eindpunt van de keten

De inhoudelijke afbakening van het onderzoek is als volgt geweest:

- Het startpunt van de bestudeerde keten is een registratie van een gegeven in de BRP, gebaseerd op een beschikbaar brondocument. De archivering van de neerslag van de taken van de Burgerlijke Stand (de bron van veel gegevens in de BRP) is buiten beschouwing gelaten;
- Bij de onderzochte afnemers heeft het onderzoek zich beperkt tot het ontvangen van berichten en het opslaan van de persoonsgegevens in de eigen

² <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/publicaties/rapport/2017/05/18/duurzame-toegankelijkheid-in-de-informatieketen-van-de-omgevingsvergunning>

³ <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/publicaties/rapport/2019/02/15/rapport-riecs>

⁴ <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/publicaties/rapport/2020/02/19/de-loonaangifteketen>

⁵ <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/publicaties/rapport/2020/11/12/wet-tegemoetkoming-loondomein-rapport>

⁶ <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/publicaties/rapport/2020/03/23/rapport-registers-in-de-kinderopvangketen>

⁷ <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/publicaties/rapport/2020/05/26/landelijke-voorzieningen-woz-en-adressen-en-gebouwen>

persoonsregistratie. Het gebruik van de gegevens in de werkprocessen van de afnemers valt buiten het blikveld;

- Het onderzoek heeft zich niet toegespitst op de vraag naar de effectiviteit van de wijze waarop de keteninformatisering van de BRP is ingericht. De impact van de huidige inrichting op de archivering in de keten is wel onderzocht.

Onderdelen van de keten

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de volgende onderdelen van de keten:

- De BRP-processen bij gemeenten;
- De verwerking van ontvangen berichten en de verstrekking van berichten door RvIG;
- De Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) bij RvIG;
- De verwerking van de BRP-gegevens door afnemers in de eigen persoonsregistratie;
- De Terugmeldvoorziening (TMV).

Onderzochte organisaties

De keten van de BRP strekt zich uit tot alle bestuurslagen van de overheid. Daarnaast zijn ook vele niet-overheidsorganisaties geautoriseerd om gegevens uit de BRP af te nemen. Dit onderzoek beperkt zich tot drie organisaties van de centrale overheid: de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de RDW (Dienst Wegverkeer). Daarnaast zijn gemeenten bij het onderzoek betrokken.

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)

RvIG is een onderdeel van het ministerie van BZK. Zij is de regisseur van de keten en voert daartoe de volgende taken uit:

- Verwerken van BRP-berichten van gemeenten, het bewaren van die gegevens in een centrale kopiedatabase en het verstrekken van de BRP-gegevens met behulp van digitale berichten aan daartoe geautoriseerde afnemers (GBA-V);
- Bronhouder en beheren van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) als onderdeel van de BRP;
- Beheren en beschikbaar stellen van documentatie en bronnen, zoals autorisatiebesluiten, procedures en systeemdokumentatie;
- Controleren van gegevensverwerking in de keten door middel van synchronisatiecontroles;
- Het in, opdracht van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), uitvoeren van taken met betrekking tot de Zelfevaluatie BRP door gemeenten;
- Coördineren van overleg in de keten en initiëren van de doorontwikkeling van de BRP.

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

De SVB is verantwoordelijk voor de verwerking en administratie van gegevens over verzekerden en uitkeringsgerechtigden met betrekking tot volksverzekeringen. Op grond van die taak is de SVB geautoriseerd voor de totale populatie in de BRP. De verzekerdenadministratie vormt de basis van de processen van de SVB. De persoonsgegevens in die administratie maken onderdeel uit van de benodigde informatie die bepalend is of iemand bijvoorbeeld in aanmerking komt voor AOW of kinderbijslag. Mutaties in de BRP kunnen daar invloed op hebben, bijvoorbeeld het gegeven dát iemand in de BRP is opgenomen, de leeftijd of het overlijden.

RDW (Dienst Wegverkeer)

De RDW (Dienst Wegverkeer) -hierna RDW genoemd- is verantwoordelijk voor het toelaten van voertuigen en voertuigonderdelen op de Nederlandse en Europese markt, voor het toezicht houden op bedrijven die controle uitoefenen op de technische staat van voertuigen, voor registratie en informatieverstrekking van gegevens over voertuigen en hun eigenaren, en voor het afgeven van documenten zoals kentekenbewijzen, rijbewijzen en het APK-formulier. De RDW is tevens houder van het Basisregister Voertuigen. De RDW is afnemer van persoonsgegevens uit de BRP.

Gemeenten

De gemeenten zijn de bronhouders in de BRP-keten. De gegevensverwerking in de keten meestal begint bij een registratie in de BRP door een gemeente, op grond van een brondocument dat daar berust. Iedere gemeente houdt zijn eigen registratie bij en beheert zijn eigen brondocumenten. De gegevens die door gemeenten worden geregistreerd in de BRP, worden in de hele keten gedistribueerd. Daarnaast verlenen gemeenten ook informatiediensten. Burgers kunnen informatie opvragen uit de BRP. En gemeenten leveren informatie aan elkaar.

De gemeenten vallen niet onder het toezichtsdomein van de Inspectie. Zonder een beeld van de situatie bij de gemeenten kan de keten echter niet voldoende in kaart worden gebracht. Daarom is, in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), een steekproefsgewijze enquête gehouden onder gemeenten. De informatie uit de enquête is vervolgens aangevuld gedurende gesprekken met de NVVB, de VNG en de directie Digitale Overheid (dDO) van het ministerie van BZK. Er is tevens gebruik gemaakt van informatie uit het Rapport Zelfevaluatie BRP door gemeenten uit 2019.⁸

1.3.2. Samenwerking

Gedurende het onderzoek is samengewerkt met de volgende organisaties:


- De VNG heeft ondersteund bij de samenstelling van de steekproefsgewijze enquête bij gemeenten en in de vorm van gedachtenuitwisseling over eventuele vervolgstappen;
- De NVVB heeft ondersteund door middel van kennisdeling en medewerking bij de samenstelling van de enquête bij gemeenten;
- De dDO heeft ondersteund bij de opzet van het onderzoek en, gedurende het onderzoek, door middel van kennisdeling. dDo heeft de coördinatie op zich genomen van de reactie op het rapport van de onderzochte organisaties bij de centrale overheid: RvIG, RDW en SVB.

1.3.3. Aanpak

Het onderzoek heeft een risicogerichte aanpak gekend. Een risicomodel werd ontwikkeld dat gebaseerd is op het Toetsingskader Overheidsinformatie van de Inspectie.⁹ De resultaten van de risicoweging vormden de basis van de beoordelingen en de conclusies. De aanbevelingen hebben als doel om richting te geven aan de aanpak van verbeterpunten in de keten. De aanbevelingen kunnen

⁸ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Rapportage Zelfevaluatie Basisregistratie BRP 2019, 2020*

⁹ <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2017/12/21/toetsingskader-informatie-van-de-centrale-overheid>



tevens als startpunt dienen voor eventueel toekomstig vervolgonderzoek door de Inspectie.

De Inspectie heeft tijdens het onderzoek haar coronaprotocol gehanteerd. De informatieverzameling heeft op de volgende wijze plaatsgevonden:

- Bureauonderzoek op basis van openbaar beschikbare informatie en van informatie van de Inspectie, waaronder de Monitor Overheidsinformatie;
- Oriënterende gesprekken met te inspecteren organisaties en andere betrokken partijen;
- Informatieverzameling bij RvIG, RDW en SVB door middel van digitale vragenlijsten en digitale vervolggelassen;
- Informatieverzameling bij gemeenten door middel van een steekproefsgewijze enquête;
- Gesprekken met de directie Digitale Overheid (dDO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK);
- Gesprekken met medewerkers van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB);
- Gesprekken met medewerkers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

2. De keten van de BRP

2.1. Ontstaan en grondslag van de BRP

Sinds 1850 kent Nederland een bevolkingsregistratie die bij gemeenten wordt bijgehouden. De registratie heeft sindsdien verschillende verschijningsvormen gehad.¹⁰ De huidige systematiek bestaat sinds 1994, toen de Wet op de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) van kracht werd. In deze wet werd vastgesteld hoe de papieren administratie in geautomatiseerde vorm voortgezet werd.

In 2002 werd de GBA onderdeel van het Stelsel van Basisregistraties.¹¹ Een moderniseringsslag die, eerst onder de naam Modernisering GBA en later onder de naam Operatie BRP, in 2001 werd ingezet, vond uiteindelijk geen doorgang. De toenmalige minister van BZK zette het programma in 2017 stil. Gedurende die periode werd wel een nieuwe wet ingevoerd. De Wet GBA werd, vooruitlopend op de resultaten van Operatie BRP, in 2014 vervangen door de Wet Basisregistratie Personen (BRP). De Wet BRP is momenteel de wettelijke grondslag voor de basisregistratie. Met deze wet werd ook een nieuwe registratie ingevoerd: de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI). Daarin worden gegevens geregistreerd van personen die wel een band met Nederland hebben of hadden, maar niet in Nederland wonen.

De BRP is een decentraal stelsel dat is gebaseerd op het uitgangspunt dat de burger maar één keer hun persoonsgegevens hoeft aan te leveren aan een gemeente of aan de minister. Daarna hoeft de burger die gegevens niet meer aan de overheid mee te delen. 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.¹² Deze organisaties hebben de persoonsgegevens nodig om hun taak uit te voeren, zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de RDW, de Belastingdienst, opsporingsdiensten en pensioenfondsen. De rechten voor inzage van gegevens door de burger zijn vastgelegd in de Wet BRP. Burgers kunnen hun eigen gegevens direct raadplegen in mijnoverheid.nl, na authenticatie via hun DigId. Burgers kunnen tevens bij hun woongemeente een overzicht opvragen aan welke organisaties hun gegevens zijn

¹⁰ Zie voor een historisch overzicht Knotter, A. en A.C. Meijer (red.), *De gemeentelijke bevolkingsregisters, 1850-1920* in: *Broncommentaren Huygensgenootschap*, http://resources.huygens.knaw.nl/pdf/Broncommentaren/voorlopig/Broncommentaren_2-075_116.pdf

¹¹ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/basisregistraties-en-stelselafspraken/inhoud-basisregistraties/>

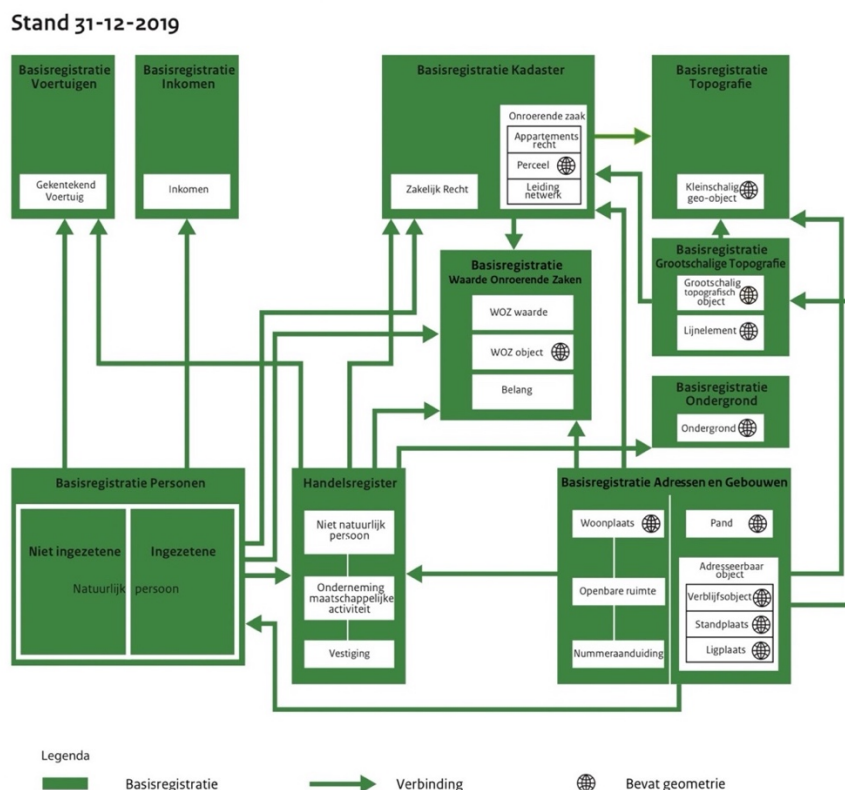
¹² Zie ook Ministerie van BZK, *Rapport van Bevindingen aangaande een doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP)*, 2019. p. 7

verstrekt. Daarnaast kunnen burgers via wiekrijgtmijngegevens.nl zelf nagaan aan welke organisaties hun gegevens worden verstrekt.¹³

2.2. Verantwoordelijkheden in het stelsel

Iedere basisregistratie heeft een opdrachtgever, een toezichthouder, een of meer bronhouders, een of meer verstrekkers en afnemers. Dit wordt vastgelegd in wetgeving.¹⁴ Voor de BRP zijn die rollen als volgt vastgelegd in de Wet BRP:

- de opdrachtgever is de minister van BZK;
- de toezichthouder is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP);
- de bronhouders zijn de gemeenten voor de ingezetenen en het ministerie van BZK voor de niet-ingezetenen;
- het ministerie van BZK is de verstrekker voor de centrale verstrekkingen; de gemeenten zijn verstrekkers voor de gemeentelijke verstrekkingen;
- er zijn 1.360 afnemers (2020).¹⁵



Afbeelding 1. De plaats van de BRP in het Stelsel van Basisregistraties¹⁶

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/wie-krijgen-mijn-persoonsgegevens-uit-brp>

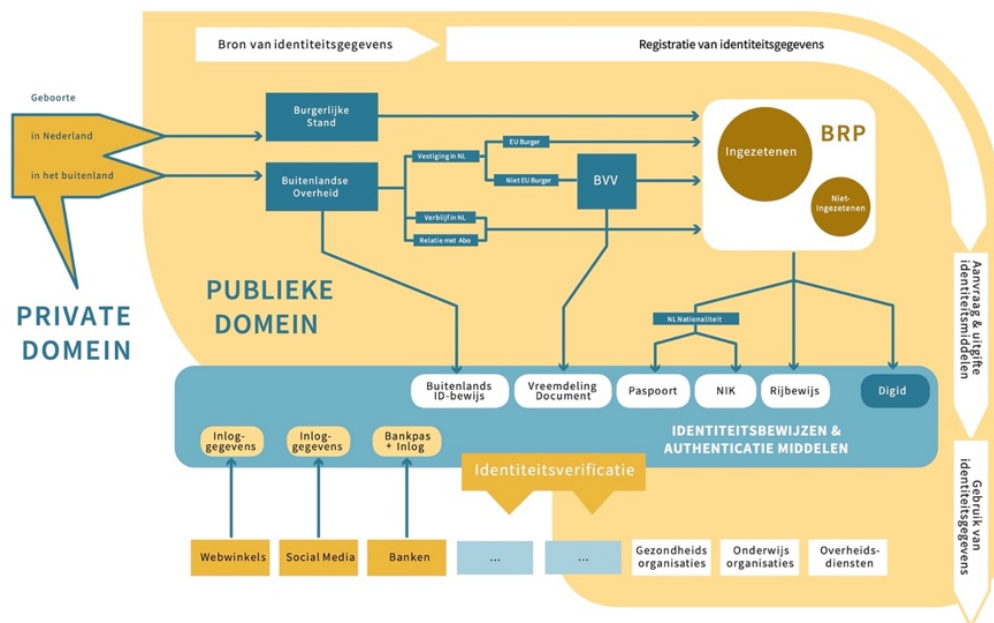
¹⁴ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/basisregistraties-en-stelselafspraken/stelsel-van-basisregistraties/rollen-stelsel-basisregistraties/>

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/01/01/wat-is-de-basisregistratie-personen>

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

Alle overheden zijn verplicht om hun persoonsgegevens af te nemen van de BRP. Dit houdt onder meer in dat andere basisregistraties de persoonsgegevens uit de BRP moeten gebruiken. De plaats van de BRP in het Stelsel van Basisregistraties wordt geïllustreerd door afbeelding 1.

De BRP neemt tevens een centrale plaats in bij de verwerking van identiteitsgegevens. Deze plaats wordt geïllustreerd door afbeelding 2.



Afbeelding 2: de plaats van de BRP in het stelsel van identiteitsgegevens.¹⁷

2.3. Voorzieningen

De BRP bestaat uit een aantal voorzieningen: de basisregistratie bij gemeenten en bij de minister, het berichtenverkeer, de verstekkingsvoorziening (GBA-V) en de Terugmeldvoorziening (TMV). De samenhang tussen die voorzieningen wordt weergegeven in afbeelding 3.

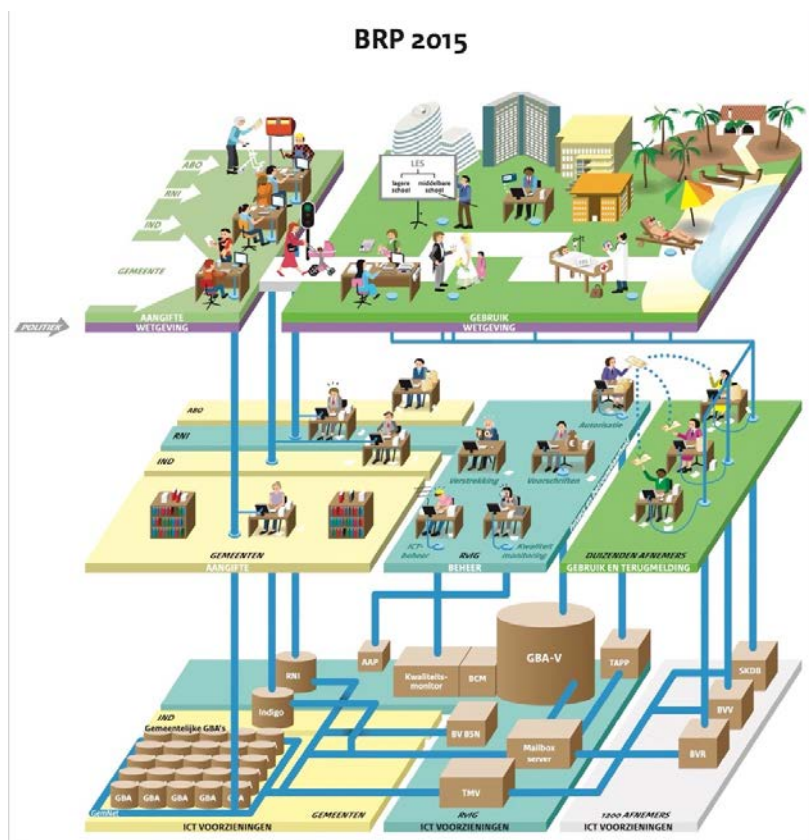
2.3.1. De registratie van ingezetenen

De BRP is een decentrale basisregistratie. Iedere gemeente houdt een eigen register bij van haar inwoners en van personen die als inwoner na 1 oktober 1994 zijn overleden. In totaal worden bij 352 gemeenten gegevens van ruim 21 miljoen personen bewaard (inwoners en overledenen). Iedere gemeente is verantwoordelijk voor haar eigen BRP-taken.

Alle BRP-registraties bij gemeenten zijn gebaseerd op gegevens uit brondocumenten. De brondocumenten betreffen onder andere aangiften, verzoeken, akten van de Burgerlijke Stand, gerechtelijke uitspraken en informatie die door burgers wordt verstrekt. Het register bestaat uit lijsten met persoonsgegevens

¹⁷ Brummelkamp, Guido, Ruud Hoevenagel, Auke Witkamp, Monitor Identiteit, 2019, p. 55

(persoonslijsten). Bij verhuizing naar een andere gemeente wordt de persoonslijst overgedragen aan de nieuwe gemeente. De brondocumenten blijven dan echter achter bij de oorspronkelijke gemeente of, bij vertrek uit Nederland, bij RvIG.



Afbeelding 3: Stelselplaat van de inrichting van de BRP¹⁸

2.3.2. De registratie van niet-ingezetenen (RNI)

De RNI bestaat sinds 2014. Dit onderdeel van de BRP bevat gegevens over personen die niet als ingezetene ingeschreven staan bij een gemeente, maar die wel een relatie hebben, of hadden, met Nederland. Het betreft personen die na 1 oktober 1994 in Nederland hebben gewoond, maar zijn geëmigreerd, zich als niet-ingezetene hebben ingeschreven of die door opgave van één van de aangewezen bestuursorganen voor de RNI zijn opgenomen.

De RNI bevat bijvoorbeeld gegevens van personen die nooit in Nederland hebben gewoond, maar bijvoorbeeld een pensioenuitkering ontvangen als weduwe. Ook worden personen in de RNI ingeschreven die een BSN nodig hebben, bijvoorbeeld arbeidsmigranten en expats. De RNI wordt centraal beheerd bij RvIG.

2.3.3. Verstrekkingen (GBA-V)

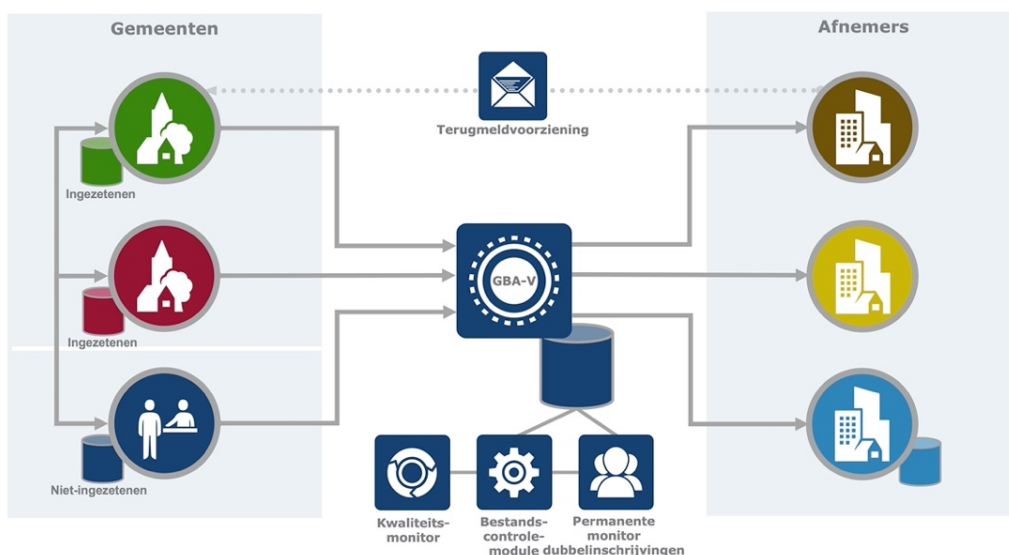
Nieuwe registraties, of wijzigingen daarin, worden door gemeenten in gestandaardiseerde, digitale berichten verzonden aan het knooppunt van het berichtenverkeer in de BRP: de GBA-V. RvIG beheert dit knooppunt. In de GBA-V

¹⁸ Bron: RvIG

worden gegevens geautomatiseerd doorgezet naar 1.360 afnemers van de BRP. De autorisatie voor deze verstrekkingen wordt verleend door de minister van BZK. In 2020 werden 25 miljoen berichten per maand door de GBA-V verwerkt.¹⁹

2.3.4. Terugmeldvoorziening (TMV)

De Terugmeldvoorziening (TMV) bestaat sinds 2007. Afnemers zijn verplicht om in hun eigen processen de gegevens te gebruiken die zij uit de GBA-V ontvangen hebben. Wanneer blijkt dat de gegevens fouten bevatten dan zijn zij eveneens verplicht om dit terug te melden. De terugmelding kan leiden tot een correctie van een gegeven, tot een wijziging wanneer men bijvoorbeeld vergeten is een nieuw adres door te geven, of tot de afwijzing van de terugmelding indien blijkt dat het gegeven toch correct is. Een correctie of een wijziging wordt dan via de GBA-V verstrekt, waarna ze verwerkt kan worden bij de afnemers. De TMV wordt sinds 2019 ondersteund door een vernieuwde applicatie, waarin de terugmelding kan worden geregistreerd. Afbeelding 4 geeft weer wat de plaats is van de TMV in het stelsel van de BRP.



Afbeelding 4: De voorzieningen van de Basisregistratie Personen²⁰

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/01/01/wat-is-de-basisregistratie-personen>

²⁰ Bron: RvIG

2.4. Doorontwikkeling

De BRP is continu onderhevig aan veranderingen. Regelmatig worden soorten gegevens toegevoegd aan de persoonslijst. In 2019 is het, naar aanleiding van een petitie van ouders, bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om de gegevens van levenloos geboren kinderen in de BRP te registreren op de persoonslijst van hun ouders.²¹

Een recente ontwikkeling is de invoering van het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO), dat in 2021 in gebruik is genomen.²² Het doel van het MFO is om het burgers en bedrijven makkelijker te maken om correcties in overheidsregistraties, waaronder de BRP, door te geven.

Een andere ontwikkeling is de totstandkoming van de API's van het initiatief Haal Centraal.²³ De bedoeling van deze API's is dat afnemers direct de centrale bron kunnen bevragen. Daardoor worden het berichtenverkeer en de lokale kopiebestanden van BRP-gegevens overbodig.

De directie Digitale Overheid (dDO) van BZK is ambtelijk opdrachtgever van het programma Toekomst BRP waarin diverse werkgroepen actief zijn. Het programma kent een programmaraad. In de werkgroepen en in de programmaraad zijn BZK, RvIG, afnemersorganisaties en gemeenten vertegenwoordigd.

²¹ <https://www.rvig.nl/brp/registratie-levenloos-geboren-kinderen-in-de-brp>

²² <https://www.rvig.nl/meldpunt-fouten-in-overheidsregistraties>

²³ Een API is een Application Programming Interface, de Nederlandse term is koppelvlak. Zie <https://www.vngrealisatie.nl/producten/haal-centraal>

3. Archivering in de keten

3.1. De situatie bij de onderzochte organisaties

3.1.1. Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG)

Ontvangen en verstrekken van GBA-berichten

In 2019 verzond RvIG ruim 380 miljoen berichten.²⁴ In 2020 verwerkte RvIG ruim 460 miljoen berichten van gemeenten over persoonsgegevens en verzoeken van afnemers. De ontvangst en de verwerking van al deze gegevens wordt gelogd. Alle ontvangen gegevens worden opgenomen in de BRP-database (GBA-V) van RvIG. Vanuit deze database worden de berichten (verstrekkingen) aan de afnemers geproduceerd.

GBA-database is een actuele kopie van de basisregistraties van alle gemeenten en van de RNI. Gegevens uit deze database worden niet vernietigd. De database kan in de praktijk tevens fungeren als back-up van de basisregistraties bij gemeenten. Zo werd in 2020 de BRP van de gemeente Hof van Twente hersteld vanuit de database. Dit geschiedde na een hack die de gegevens van die gemeente ontoegankelijk maakte.²⁵ De BRP-gegevens van de gemeente waren binnen twee dagen weer beschikbaar.

De ontvangen berichten zijn voorzien van een bewaartermijn. RvIG beschouwt alle ontvangen berichten, voor de GBA-V, voor de TMV en voor de RNI, als "overige bescheiden", zoals vermeld in bijlage 6 van de Regeling BRP.²⁶ Daarvoor geldt een bewaartermijn van 10 jaar. RvIG hanteert echter een bewaartermijn van 20 jaar. De reden is dat de ontvangen berichten gebruikt worden als basis voor de protocollering van de verstrekkingen. In het protocolleringsoverzicht wordt vastgelegd welke gegevens aan welke afnemende organisatie verstrekt worden. De verstrekkingen worden jaarlijks vernietigd.

De bewaartermijnen voor de logbestanden en voor de managementinformatie over ontvangen berichten en verstrekkingen hebben een bewaartermijn van een half jaar. Deze termijn is vastgelegd in het Logisch Ontwerp GBA. De autorisatiebesluiten, die de basis vormen voor verstrekking van gegevens aan afnemers, kennen momenteel een bewaartermijn van 10 jaar, na einde van de autorisatie. In de praktijk zijn echter nog geen autorisatiebesluiten vernietigd.

Registratie Niet-Ingezetenen (RNI)

De RNI wordt beheerd bij RvIG. Ze bestaat uit een database met gegevens van ruim 4 miljoen personen. De RNI wordt gevoed door berichten van voornamelijk gemeenten en door inschrijvingen van niet-ingezetenen aan een van de RNI-balies. Bij immigratie van een in de RNI voorkomend persoon wordt de persoonslijst overgedragen aan de woongemeente. Verstrekkingen uit de RNI geschieden via de GBA-V op basis van autorisatiebesluiten. Afbeelding 3 (op pagina 14) geeft weer

²⁴ <https://www.rvig.nl/documenten/publicaties/2020/03/24/praatplaat-jaarverslag-rvig-2019>

²⁵ <https://vng.nl/artikelen/digitale-veiligheid-als-je-systemen-gehackt-worden>

²⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034327/2021-01-01/#Bijlage6>

hoe het RNI-systeem samenhangt met dat van de GBA-V en van de Terugmeldingvoorziening (TMV).

De bewaartermijnen van de berichten komen overeen met die bij de GBA-V. Ontvangen berichten worden 20 jaar bewaard. De autorisatiebesluiten kennen een bewaartermijn van 10 jaar na einde autorisatie, maar worden tot op heden allemaal bewaard. Verstrekte berichten worden niet bewaard, maar kunnen gereproduceerd worden. De gegevens in de database worden niet vernietigd. Terugmeldingen over de kwaliteit van gegevens in de RNI worden door RvIG behandeld. De neerslag van die behandeling wordt 10 jaar bewaard.

RvIG beheert tevens brondocumenten die afkomstig zijn van gemeenten en betrekking hebben op geëmigreerde personen. Er zijn geen afspraken gemaakt met gemeenten over het beheer van deze brondocumenten.

Terugmeldvoorziening (TMV)

Indien afnemers fouten constateren in BRP-gegevens dan dienen zij deze terug te melden. De betreffende gemeente kan de terugmelding dan onderzoeken en zo nodig de fout corrigeren in de BRP. Daarna kan de correctie, via RvIG, verstrekt worden aan de afnemers. Vanaf 2019 is een nieuwe applicatie in gebruik waarin de terugmelding geregistreerd kan worden en de betreffende gemeente geïnformeerd wordt. Eind 2019 waren ruim 22.500 terugmeldingen in de TMV geregistreerd.²⁷ De TMV is onderdeel van een webservice met de naam Digimelding.²⁸ Er zijn geen bewaartermijnen vastgesteld voor de gegevens in de TMV-database.

Documentatie, managementinformatie en controles

RvIG beheert een grote hoeveelheid documentatie over de BRP. In die documentatie worden onder meer procedures, berichtenstandaarden en systeemfunctionaliteiten beschreven. De documentatie bevindt zich op drie vindplaatsen: op de netwerkschijven, in het Document Management Systeem Digidoc en in het systeem ARIS. Voor de documentatie geldt een bewaartermijn van 20 jaar. De actuele versies van de procedures en van de systeemdokumentatie worden gepubliceerd op de website van RvIG.²⁹ De documentatie over de concrete vernietiging van informatie uit de GBA-V, de RNI en de TMV wordt opgeslagen in Digidoc. De opdracht tot vernietiging en de lijst van vernietigde dossiers worden permanent bewaard. De logging van de vernietiging wordt na één jaar vernietigd.

RvIG voert een aantal controle- en governancetaken uit: synchronisatiecontroles, de Zelfevaluatie BRP door gemeenten en zelfevaluaties van de eigen processen. De bewaartermijnen van de synchronisatiecontroles zijn vastgelegd in de selectielijst van het ministerie van BZK.³⁰

Bewaartermijnen

De bewaartermijnen voor RvIG zijn vastgelegd in de selectielijst van BZK. Bijlage 6 van de Regeling BRP bevat bewaartermijnen van voornamelijk brondocumenten.³¹

²⁷ <https://www.rvig.nl/actueel/facts--figures/de-terugmeldvoorziening>

²⁸ <https://www.logius.nl/diensten/digimelding>

²⁹ <https://www.rvig.nl/brp>

³⁰ Selectielijst Ministerie Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties voor de waardering en selectie van archiefbescheiden vanaf 1 januari 2003, versie 1.0, augustus 2019.

³¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034327/2021-01-01#Bijlage6>

Voor RvIG is het geregeld onduidelijk welke bewaartermijn aangehouden moet worden.

Governance

RvIG kent een uitgebreid kwaliteitssysteem voor de BRP-keteninformatie. Processen zijn beschreven in het processysteem ARIS. Beleidsinformatie wordt vastgelegd in Digidoc. RvIG valt met betrekking tot de beheersregels, de selectielijst en het Strategisch Informatie Overleg (SIO) onder het ministerie van BZK. RvIG kent een schema van interne audits op alle bedrijfsprocessen. Het schema wordt beheerd door de Chief Information Security Officer (CISO). RvIG voert daarnaast de jaarlijkse Zelfevaluatie BRP door gemeenten uit, en voert periodiek controles uit op de synchronisatie van de gemeentelijke registraties met de eigen database.

RvIG voert twee centrale processen uit voor de governance op de gehele BRP-keten:

- het beheer van het Logisch Ontwerp GBA, waarin onder andere codes en termen worden voorgeschreven die gebruikt moeten worden in de verwerking van BRP-informatie;
- het beheer en de publicatie van autorisatiebesluiten. Een autorisatiebesluit schrijft de afnemer voor welk BRP-gegeven voor welk doel mag worden gebruikt.

Overlegstructuren

Het overkoepelende overleg in de BRP-keten is het Gebruikersoverleg BRP, het bij wet ingestelde overlegorgaan voor de BRP.³² Op grond van dit artikel moet in ieder geval overlegd worden over op handen zijnde wetswijzigingen, de uitgangspunten van het te voeren kwaliteitsbeleid en de uitgangspunten voor het uitvoeren van de financieringsregels. Ten behoeve van de kwaliteitszorg van de verwerking van de gegevens in de BRP organiseert RvIG een Werkgroep Kwaliteit BRP. Vraagstukken die niet in dit gremium opgelost kunnen worden, worden voorgelegd aan de Werkgroep Beleidsaspecten. Deze werkgroep bespreekt de inhoudelijke onderwerpen die mogelijk in aanmerking komen voor toekomstige wetswijzigingen. Op het niveau van het Stelsel van Basisregistraties, waar de BRP deel van uitmaakt, worden door de Directie Digitale Overheid van BZK twee overleggen georganiseerd: het Strategisch Overleg Stelsel van Basisregistraties en het Tactisch Overleg Stelsel van Basisregistraties. Het onderwerp archivering komt in al deze overleggen zelden ter sprake.

Beoordeling

Verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden van RvIG in de keten zijn vastgelegd in de Wet BRP. Naast de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de centrale voorzieningen en de bijhouding van gegevens van niet-ingezetenen, zijn alle colleges van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de lokale voorzieningen en de bijhouding van de gegevens over ingezetenen. De verantwoordelijkheden zijn tot in detail uitgewerkt in de ontwerpen en de procedures. RvIG kent een kwaliteitssysteem.

³² Regeling Basisregistratie Personen, art. 12. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034327/2021-01-01>

Afspraken

RvIG heeft afspraken met leveranciers en partners in de keten vastgelegd in systeemdocumentatie, procedures en overeenkomsten. RvIG participeert in de overleggen in de keten. Daarin komt het onderwerp archivering echter mondjesmaat aan de orde. De afspraken over de archivering van informatie ten aanzien van terugmeldingen in de keten, waaronder afspraken met betrekking tot de terugmeldvoorziening TMV, zijn niet helder.

Duurzame toegankelijkheid

De duurzame toegankelijkheid van de keteninformatie bij RvIG is een punt van aandacht. De documentatie is op verschillende plaatsen opgeslagen. Het is lastig om overzicht te houden.

Selectie

Ten aanzien van het selectie-instrumentarium hanteert RvIG onder meer bewaartermijnen die niet zijn vastgelegd in de selectielijst, maar wel in systeemdocumentatie staan vermeld. Tevens zijn bewaartermijnen soms onduidelijk gesteld.

3.1.2. Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Ontvangen en verwerken BRP-berichten

De SVB ontving in 2020 335.000 berichten over inschrijvingen en 4,5 miljoen berichten over mutaties. De gegevens uit deze berichten worden verwerkt in het centrale persoonsregistratiesysteem: het AA-systeem. Alle bedrijfsprocessen binnen de SVB maken gebruik van de persoonsgegevens uit dit systeem. De gegevens in het AA-systeem worden periodiek geschoond, vooral om redenen van performance. In dat proces worden vervallen gegevens geselecteerd en weggeschreven naar een archiefsysteem. Dit systeem is beperkt toegankelijk voor medewerkers. Het archiefsysteem wordt niet geschoond. Alle gegevens uit de ontvangen berichten worden bewaard. De gegevens worden ook opgeslagen in het managementinformatiesysteem. Het AA-systeem en het archiefsysteem, evenals de infrastructuur waarop deze systemen draaien, stammen uit de jaren '90.

De gegevens uit de ontvangen BRP-berichten worden bewaard maar de ontvangen berichten zelf niet. Nadat de gegevens uit een bericht correct verwerkt zijn, wordt het bericht na een aantal weken verwijderd. Er is geen bewaartermijn vastgesteld voor de berichten.

Persoonsgegevens die afkomstig zijn uit BRP-berichten worden in de bedrijfsprocessen van SVB verder verwerkt, en opgenomen in documenten. In de selectielijst van de SVB zijn bewaartermijnen opgenomen voor informatie die wordt gevormd in die bedrijfsprocessen. Zij vallen verder buiten het bestek van dit ketenonderzoek.

Verwerken gegevens RNI

De SVB verstrekt gegevens van niet-ingezetenen aan de RNI. Wanneer de SVB wijzigingen in persoonsgegevens ontvangt van niet-ingezetenen, dan worden deze verwerkt in het AA-systeem. Vervolgens wordt de wijziging verstrekt aan RvIG. De berichten van verstrekking worden niet bewaard. In het AA-systeem wordt wel vastgelegd welk gegeven wanneer is verstrekt.

Terugmelden

De SVB maakt gebruik van de terugmeldvoorziening TMV. Voor de terugmeldingen hanteert de SVB de bewaartermijn voor informatie-uitwisseling die in de selectielijst is vastgesteld: 5 jaar. De SVB heeft nog geen vernietigingen uitgevoerd.

Documentatie

De systeemdokumentatie over de verwerking van BRP-gegevens wordt bewaard en onderhouden. De documentatie wordt na beëindiging van het gebruik van het informatiesysteem op basis van bewaartermijnen uit de selectielijst vernietigd.

Governance

Bij de SVB is momenteel een kwaliteitssysteem in ontwikkeling, dat gebaseerd zal zijn op standaarden als NEN-ISO 15489 (voor informatiebeheer) en NEN 2082/NEN-ISO 16175 (functionaliteiten voor informatiebeheersystemen). De SVB heeft beheersregels vastgesteld. Daarin wordt geen specifieke aandacht besteed aan de verwerking van keteninformatie. De SVB kent een Strategisch Informatie Overleg (SIO). Governance op de verwerking van informatie in de BRP-keten bij de SVB valt binnen dit kader.

Er worden periodiek controles uitgevoerd op de kwaliteit en de juistheid van de persoonsgegevens, door middel van bestandsvergelijkingen en data-analyses. Geconstateerde fouten worden teruggemeld in de TMV.

De organisatie van de verantwoordelijkheden van het beheer en de uitwisseling van gegevens is momenteel in ontwikkeling. De bedoeling is om deze processen onder te brengen in een nieuw servicecentrum. De SVB houdt verschillende overleggen met betrekking tot de ketensamenwerking, van directieniveau (directieoverleg SVB-RvIG) en strategische overleggen over de digitale overheid en de toekomst van de BRP, tot operationele werkoverleggen over onder andere adreskwaliteit.

Beoordeling

Verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden van de SVB ten aanzien van het beheren van de BRP-keteninformatie zijn duidelijk. De uitvoering van de verantwoordelijkheden zijn nog niet uitgewerkt in een kwaliteitssysteem. Beheersregels zijn wel aanwezig, maar keteninformatie speelt daar geen rol in.

Afspraken

Er zijn geen specifieke afspraken in de keten gemaakt over de archivering.

Duurzame toegankelijkheid

De SVB heeft een kwetsbare ICT-infrastructuur voor het beheren van de BRP-keteninformatie. De gebruikte systemen zijn gedateerd en de toegankelijkheid is beperkt.

Selectie

De SVB bewaart ontvangen berichten niet maar bewaart de gegevens uit die berichten wel. Dit wijkt af van het beleid van andere organisaties in de keten. Het bewaren en vernietigen van de BRP-gegevens komt niet voor in selectielijsten. Het

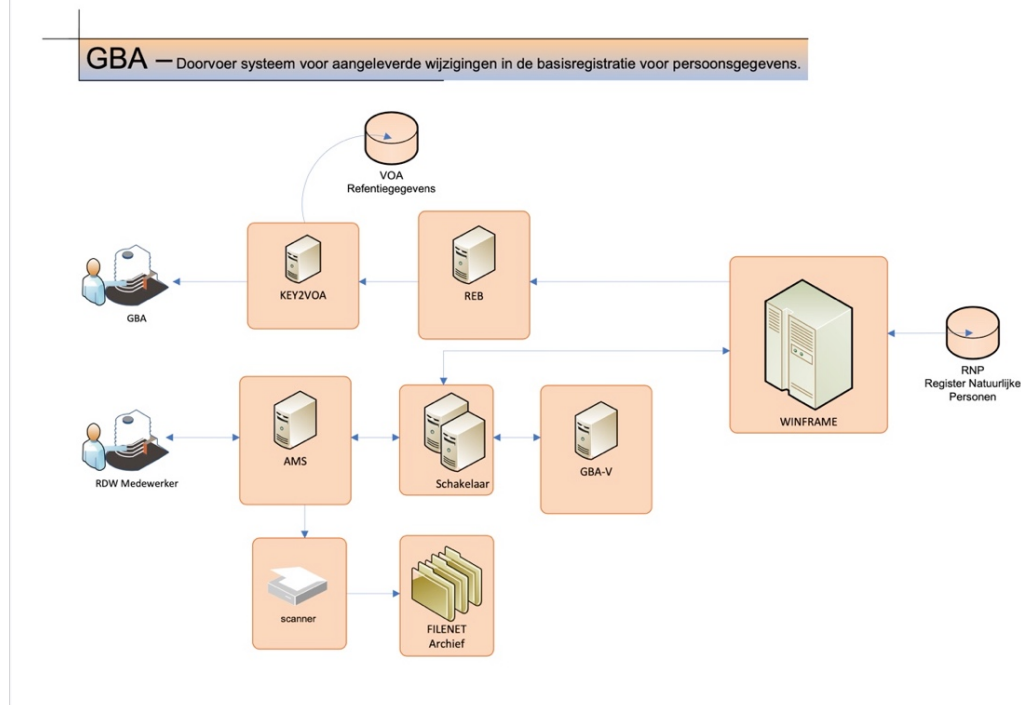
niet permanent bewaren van systeemdokumentatie kan op termijn risico's opleveren voor het kunnen reconstrueren van de werking van de BRP-ketenprocessen.

3.1.3. RDW (Dienst Wegverkeer)

Ontvangen en verwerken BRP-berichten

Alle personen die een relatie hebben met de RDW zijn opgenomen in het eigen Register Natuurlijke Personen (RNP). Dit betreft iedereen die een voertuig te naam stelt en iedereen die een rijbewijs krijgt. Dit register is een één op één werkkopie van de BRP voor persoonsgegevens die voor de taakuitoefening van de RDW relevant zijn. Iedere nacht worden wijzigingen in de BRP doorgevoerd in de RNP. Het register loopt daardoor maximaal een dag achter. In de geselecteerde processen worden gegevens uit de BRP vooral gebruikt voor het identificeren van personen zodat deze gekoppeld of ontkoppeld kunnen worden aan een voertuig of rijbewijs. Afbeelding 5 illustreert de verwerking van BRP-mutaties in de eigen systemen.

Jaarlijks ontvangt de RDW ongeveer 4,2 miljoen BRP-berichten. Deze berichten worden bewaard. Daarnaast worden kopieën bewaard in de Business Intelligence-omgeving (BI-omgeving). De logging van het berichtenverkeer wordt eveneens bewaard. De bewaartermijn voor de berichten en de logbestanden is 2 jaar. De bewaartermijn in de BI-omgeving is afhankelijk van verder gebruik. In de praktijk worden jaarlijks ongeveer 3,1 miljoen berichten vernietigd. De documentatie over de vernietiging wordt permanent bewaard.



Afbeelding 5. Schema van verwerking wijzigingen in persoonsgegevens uit BRP-berichten.³³

³³ Bron: RDW

Terugmelden en adresonderzoek

De RDW maakt met ingang van 2021 gebruik van de TMV. Gemiddeld doet de RDW 200 terugmeldingen per maand. De RDW slaat geen verdere informatie op over dit proces. De RDW signaleert dat de termijn voor het uitvoeren van adresonderzoek, dat op 10 weken is gesteld, lang niet altijd gehaald wordt. De RDW meldt dat doorgaans geen redenen worden opgegeven voor deze overschrijding.

Registratie Niet-Ingezetenen (RNI)

De RDW heeft sinds oktober 2020 toegang tot de RNI. De gegevens worden onder andere gebruikt bij de registratie van rijbewijzen. De RDW verifieert de door burgers aangeleverde gegevens bij de RNI. De RDW heeft daarbij meermalen ervaren dat er brondocumenten ontbreken. De kwaliteit van de persoonsgegevens in de RNI is minder dan in de registraties bij gemeente. Dit komt door het ontbreken van een terugmeldplicht, maar ook door het vrijblijvende karakter van het contact en de verificatie tussen de aanvrager en de RNI.

Documentatie

De documentatie over de informatiesystemen van de RDW is vastgelegd in technische en functionele ontwerpen. Deze worden 5 jaar na vervallen van het systeem vernietigd. De beschrijving van de Administratieve Organisatie kent dezelfde bewaartermijn.

Governance

De RDW kent een kwaliteitssysteem waarin processen, procedures, verantwoordelijkheden, organisatiestructuur en ICT infrastructuur staan beschreven. Ook zijn beheersregels vastgelegd. De processen met betrekking tot verwerking van BRP-gegevens vallen onder deze regels.

De RDW heeft momenteel geen Strategisch Informatie Overleg (SIO) ingericht. Wel heeft de RDW periodiek overleg met het Nationaal Archief. Tijdens het opstellen van de Selectielijst RDW 2017 werd een tijdelijk gedelegeerd SIO ingericht.

De RDW heeft geen specifieke interne controles op de BRP-gegevens. Het argument is dat afnemers deze gegevens in principe als juist moeten veronderstellen. En daar waar fouten worden geconstateerd, moet een terugmelding worden gedaan.

De RDW kent een interne controlecyclus op het informatiebeheer in alle processen. De laatste Informatie- en Archiefcontrole (IAC) waarin de BRP-gegevens zijn meegenomen, heeft plaatsgevonden in 2019. Daarnaast kent de RDW een procedure voor risicomanagement: het uitvoeren van een Risico Beoordeling en Behandeling (RBB). Er is geen RBB uitgevoerd op de verwerking van BRP-gegevens. Ten aanzien van overleg in de keten wordt de RDW in de Gebruikersraad BRP vertegenwoordigd door de Belastingdienst.

In opdracht van de RDW wordt een jaarlijkse EDP-audit uitgevoerd op het kenteken- en rijbewijsregister. De RDW heeft voor de Basisregistratie Voertuigen het keurmerk "Privacy-Audit-Proof".

Beoordeling

Verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden van de RDW ten aanzien van de BRP-keteninformatie zijn helder. Ze zijn vastgelegd in het kwaliteitssysteem, beheersregels, systeemdokumentatie en procedures.

Afspraken

Er zijn integrale afspraken over risicomanagement en interne controles, en de verplichtingen van leveranciers zijn vastgelegd in overeenkomsten. Er zijn geen specifieke afspraken in de keten gemaakt over de archivering.

Duurzame toegankelijkheid

De gegevens uit de berichten worden bewaard in verschillende systemen. Er is een uitgebreide interne control cyclus op het informatiebeheer.

Selectie

De waardering van wat beschouwd moet worden als archiefbescheiden, en hoe deze bewaard moeten worden, wijkt af van die bij RvIG en de SVB. De RDW bewaart wel alle ontvangen berichten, en er is een bewaartermijn vastgesteld.

3.1.4. Gemeenten

Toegankelijkheid van BRP-gegevens en brondocumenten

De BRP kan worden gekarakteriseerd als een "overschrijfadministratie". Vrijwel alle data worden uit een gepersonaliseerd brondocument in de BRP overgenomen. Iedere gemeente heeft zijn eigen lokale BRP-voorziening met daarin de gegevens van de ingezetenen en van de overleden ingezetenen. Iedere gemeente kent tevens zijn eigen archief aan brondocumenten. Gemeenten hanteren verschillende bewaarstrategieën voor hun archief. Er komen analoge, digitale en hybride archieven voor. De strategieën voor digitalisering en de ordening van de archieven lopen eveneens uiteen.

Deze situatie bemoeilijkt de informatie-uitwisseling bij gemeenten, bijvoorbeeld in gevallen waarin een persoonslijst zich in een gemeente bevindt, en de bijbehorende brondocumenten in een andere gemeente. De informatie-uitwisseling vindt dan indien nodig op verschillende manieren plaats, bijvoorbeeld per mail of per telefoon.

De wijze waarop de informatie-uitwisseling is georganiseerd, kan voor riskante situaties zorgen. Een voorbeeld daarvan is het accepteren van buitenlandse brondocumenten. Het kan gebeuren dat een gemeente een buitenlands brondocument over een huwelijk weigert omdat het vermoedelijk een schijnhuwelijk betreft. Het kan dan gebeuren dat bij een andere gemeente enige tijd later dezelfde poging wordt gedaan, waar het brondocument wel wordt geaccepteerd. Die andere gemeente heeft dan geen wetenschap van de eerdere weigering. Het dossier van de gemeente die niet heeft geaccepteerd, is immers niet toegankelijk voor de gemeente die vervolgens wel accepteert. Bovendien wordt niet in de BRP geregistreerd dat brondocumenten aanvankelijk geweigerd zijn.

Er is momenteel geen centrale toegang tot de brondocumenten bij gemeenten. In 2015 is het initiatief genomen om een centraal brondocumentenarchief aan te leggen. Dit zou dan, analoog aan de nieuwe BRP-database volgens de plannen van

Operatie BRP, een actuele verzameling digitale kopieën van brondocumenten kunnen worden, waar gemeenten en wellicht ook andere partijen direct toegang toe zouden krijgen. Het onderzoek naar de haalbaarheid daarvan is gestaakt toen Operatie BRP in 2017 werd stopgezet.

Gemeenten hebben de plicht om informatieverzoeken van burgers af te handelen. Iedere burger heeft inzagerecht in al haar BRP-gegevens bij de woongemeente. Het kan gebeuren dat burgers geconfronteerd worden met de situatie dat verschillende gemeenten, binnen de kaders van wet- en regelgeving, een verschillend beleid kunnen voeren ten aanzien van het inzagerecht in BRP-gegevens van derden. In een casus waarin een burger gegevens over haar overleden moeder bij verschillende gemeenten wilde opvragen, werd deze geconfronteerd met de situatie dat een gemeente wel de gevraagde gegevens verstrekke, maar een andere niet.

Een ander knelpunt is de vindbaarheid van de brondocumenten, de BRP-gegevens en andere informatie die in de keten wordt verwerkt. Niet alle onderzochte organisaties kunnen een compleet overzicht geven van de bij hen beheerde keteninformatie. In de Rapportage Zelfevaluatie BRP over 2019 wordt bovendien vermeld dat bij een steekproef bij 13% van de onderzochte persoonslijsten de bijbehorende brondocumenten niet zijn gevonden.³⁴ Enkele gemeenten melden tevens dat uit interne audits is gebleken dat oudere brondocumenten niet vindbaar zijn. Het kan dan zijn dat het brondocument daadwerkelijk afwezig is, of dat het er misschien wel is, maar niet gevonden kan worden. Uit de enquête die tijdens dit onderzoek is gehouden, blijkt dat niet iedere gemeente een overzicht bijhoudt van de vindplaatsen van hun brondocumenten. Gemeenten melden dat oudere brondocumenten moeilijker vindbaar zijn. Het komt ook voor dat informatiesystemen bij gemeenten niet gekoppeld zijn, waardoor BRP-gegevens niet automatisch toegankelijk zijn in zaaksystemen.

Bewaartermijnen

De in de enquête bevroegde gemeenten hanteren de bewaartermijnen die in de Selectielijst voor Gemeenten en in de Regeling BRP worden voorgeschreven. Enkele gemeenten geven wel aan dat de hantering problematisch kan zijn. Zo meldt een gemeente dat de bewaartermijnen voor analoge brondocumenten wel consequent gehanteerd worden maar dat dit (nog) niet geldt voor de digitale kopieën. Een andere gemeente meldt dat de hantering ingewikkeld is omdat verschillende brondocumenten met verschillende bewaartermijnen in één proces voor kunnen komen.

Terugmeldingen

Voor terugmeldingen kunnen afnemers sinds 2019 gebruik maken van de webservice Digimelding. Niet alle gemeenten hebben deze service al geïmplementeerd. In dat geval gebruiken zij een webapplicatie. Er zijn gemeenten die de TMV als archiefsysteem gebruiken. Het komt ook voor dat gegevens uit de TMV in het BRP-registratiesysteem of in een zaaksysteem worden verwerkt. Enkele gemeenten melden dat dit een moeizaam proces is: gegevens moeten uit het TMV-systeem worden geprint en vervolgens gescand. De scan wordt dan in het zaaksysteem of het BRP-systeem opgenomen, waarna de terugmelding in behandeling wordt genomen. Gemeenten ontvangen bovendien terugmeldingen op andere manieren. Het gebruik van de TMV is bijvoorbeeld niet verplicht voor niet-

³⁴ Rapportage Zelfevaluatie Basisregistratie Personen (BRP) 2019, p.19

overheidsorganisaties, bijvoorbeeld pensioenfondsen. De archivering van dergelijke meldingen vindt op verschillende manieren plaats.

Registratie Niet-Ingezetenen (RNI)

Er zijn 19 gemeenten waar meldingen van niet-ingezetenen worden verwerkt. Zij kunnen op die manier een BSN verkrijgen, en aanvullingen en wijzigingen doorgeven. Het systeem waarin de informatie wordt bewaard, bevindt zich bij RvIGG. De bevraagde gemeenten bewaren zelf geen gegevens of documenten in hun systemen. Een gemeente meldt dat eventueel aanwezige schriftelijke correspondentie en e-mails worden vernietigd zodra de gegevens in de RNI-applicatie zijn ingevoerd.

Informatiesystemen

Gemeenten gebruiken voor het uitvoeren van hun taken in de BRP-keten een informatiesysteem van een van de volgende drie leveranciers: Centric, PinkRocade en Procura. Gemeenten kennen problemen bij het wisselen van leveranciers: een exit-strategie is problematisch. De leveranciers hebben regelmatig overleg met gebruikers en met elkaar. Het aantal koppelvlakken (koppelingen aan andere informatiesystemen) van het BRP-registratiesysteem loopt bij de gedurende dit onderzoek bevraagde gemeenten uiteen van 2 tot 15.

Governance

De Zelfevaluatie BRP door gemeenten is een van de weinige instrumenten voor governance over de BRP en de brondocumenten. Daarin wordt wel gecontroleerd op de aanwezigheid van brondocumenten maar niet op andere aspecten ten aanzien van de naleving van de Archiefwet, zoals toegankelijkheid, preservering, overbrenging, selectie en vernietiging.

Delen van de Zelfevaluatie BRP door gemeenten zijn inmiddels opgenomen in de Eenduidige Normatiek Single Information Audit (ENSIA), het instrument dat bij gemeenten is ontwikkeld om governance over informatieveiligheid en gegevensbescherming te ondersteunen.³⁵ Andere vormen van controles of toezicht op het informatiebeheer op de BRP en de brondocumenten zijn tijdens het onderzoek niet naar voren gekomen. Zo zijn geen onderzoeken aangetroffen van gemeentelijke archiefinspecties of van gemeentelijke rekenkamers. Wel worden binnen veel gemeenten interne controles uitgevoerd, maar die concentreren zich voornamelijk op de inhoudelijke correctheid van de gegevens in de BRP, bijvoorbeeld de kwaliteit van adressen.

³⁵ <https://www.ensia.nl>

3.2. Algemene beoordeling

Verantwoordelijkheden

De Archiefwet schrijft voor dat duidelijk moet zijn wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor welke overheidsinformatie. Die verantwoordelijkheid moet uitgewerkt zijn in beheersregels, in selectielijsten en kwaliteitssystemen.

Er is in de keten geen onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor welke gegevens en documenten. Voor alle deelnemende organisaties is duidelijk voor welke keteninformatie zij verantwoordelijk zijn. De wijze waarop de onderzochte organisaties die verantwoordelijkheden nemen, loopt echter sterk uiteen. Beheersregels, kwaliteitssystemen en selectiebeleid zijn niet vanuit een ketenperspectief ingericht. Het risico dat de verwerking van persoonsgegevens in de keten, ondanks de heldere verantwoordelijkheden, toch niet gereconstrueerd kan worden, wordt daardoor vergroot.

Afspraken

Zodra informatie in ketens worden uitgewisseld of wanneer in ketens informatie wordt vastgelegd in gezamenlijke voorzieningen, dan dienen de partners in de keten duidelijke afspraken te maken over het beheer van die informatie.

In de keten bestaat een uitgebreide structuur van overleggen. Onderwerpen als verantwoordelijkheden en afspraken over archivering, duurzame toegankelijkheid en selectie komen daarin echter weinig en onregelmatig ter sprake. Dit levert risico's op voor de borging van de kwaliteit en voor de doorontwikkeling van archiveringsprocessen.


Een specifiek aandachtspunt betreft de afspraken over archivering bij terugmeldingen. De voorziening die in 2019 in gebruik is genomen, wordt door sommige partijen als archiveringssysteem beschouwd. Bovendien worden niet alle terugmeldingen met behulp van die voorziening behandeld. Het overzicht over de kwaliteit van het proces van terugmeldingen is daardoor lastig samen te stellen. Daardoor ontstaan risico's ten aanzien van bewijsvoering en reconstructie van de afhandeling van terugmeldingen.

Duurzame toegankelijkheid

Overheidsinformatie dient toegankelijk te zijn voor de burger, en in de processen van organisaties die over die informatie mogen beschikken. Het waarborgen van de duurzame toegankelijkheid in ketens is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de deelnemende organisaties.

BRP-gegevens en brondocumenten zijn voor de burger gedeeltelijk toegankelijk. Op mijnoverheid.nl, met behulp van DigID, worden actuele BRP-gegevens beschikbaar gesteld. Er is daarnaast momenteel geen mogelijkheid voor de burger om een volledig overzicht te krijgen van welke BRP-gegevens en welke brondocumenten bij welke organisatie in de keten aanwezig zijn. Daarnaast kan de burger geconfronteerd worden met verschillend beleid van gemeenten met betrekking tot het inzagerecht in BRP-gegevens van derden.

De toegankelijkheid van BRP-gegevens en brondocumenten binnen de keten is eveneens gedeeltelijk gewaarborgd. Gemeenten hanteren een eigen beleid ten



aanzien van het afhandelen van informatieverzoeken van andere gemeenten. Dit leidt tot verschillen in de termijnen waarin gegevens beschikbaar kunnen worden gesteld, en ook tot verschillen in de manier waarop dat gebeurt. Bovendien komt het voor dat brondocumenten niet gevonden kunnen worden. Daardoor ontstaan risico's ten aanzien van dienstverlening en bewijsvoering.

Selectie

De Archiefwet verplicht overheidsorganen om een selectielijst op te stellen waarin informatie wordt gewaardeerd en wordt voorzien van bewaartermijnen. De selectielijst dient daarna vastgesteld te worden door het Nationaal Archief. Bij ketensamenwerking is het van belang om bewaartermijnen voor informatie op elkaar af te stemmen. Anders dreigt het gevaar dat informatie niet meer beschikbaar zal zijn voor organisaties in de keten. Een ander risico is dat de informatiestromen in de keten achteraf niet meer te reconstrueren zijn.

In de keten van de BRP zijn de selectielijsten niet op elkaar afgestemd. Bovendien hanteren organisaties in de praktijk bewaartermijnen die niet zijn opgenomen in hun selectielijst. Het komt ook voor dat organisaties voor gelijksoortige informatie verschillende bewaartermijnen aanhouden, zonder dat duidelijk is waarom dit gebeurt. Het selectiebeleid in de keten wordt daardoor diffuus.

De processen van waardering en selectie van informatie zijn niet op ketenniveau georganiseerd. Organisaties in de keten van de BRP hanteren daarom een verschillend selectiebeleid. Dat begint bij het antwoord op de vraag wat in de keten als een archiefstuk wordt beschouwd. De SVB ziet de ontvangen berichten bijvoorbeeld niet als zodanig. De RDW doet dit echter wel. RvIG beschouwt de ontvangen berichten van gemeenten eveneens als archiefstuk. De door RvIG verzonden berichten worden echter niet als zodanig beschouwd.

De vraag in hoeverre de persoonsgegevens worden beschouwd als archiefbescheiden, wordt in de keten eveneens op verschillende manieren beantwoord. Bij afnemers als de SVB en bij de RDW worden ze als archiefbescheiden verwerkt en bewaard. De GBA-database bij RvIG wordt echter niet als zodanig gezien. Deze kan echter wel als back-up gebruikt worden als zich calamiteiten bij gemeenten voordoen. Deze verschillende opvattingen en strategieën kunnen ertoe leiden dat het niet goed mogelijk is om te reconstrueren hoe gegevens in de keten van de BRP zijn verwerkt.

Teneinde BRP-processen op de langere termijn te kunnen reconstrueren, is de beschikbaarheid van documentatie over procedures en informatiesystemen onontbeerlijk. Het belang van die documentatie wordt nog vergroot door het gegeven dat bij veel organisaties een ICT-infrastructuur wordt gehanteerd waarin componenten voorkomen die ouder zijn dan twintig jaar. Er is geen afstemming in de keten over bewaartermijnen van deze documentatie.

Verantwoording

Bronnen en literatuur

Regelgeving, documentatie en jaarverslagen

- Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Selectielijst voor de waardering en selectie van archiefbescheiden vanaf 1 januari 2003*, versie 1.0, augustus 2019.
- RDW, *Selectielijst RDW 2017 voor het selecteren van te vernietigen en permanent te bewaren informatie vanaf 1996*. 2017
- Sociale Verzekeringsbank, *Selectielijst voor de neerslag van handelingen van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), periode (1956-), 2004-*, januari 2020.
- Documentatie over standaarden, informatiesystemen en procedures van RvIG, RDW, SVB, Logius en NVVB
- Jaarverslagen van RvIG, SVB en RDW

Literatuur

- Brummelkamp, Guido, Ruud Hoevenagel, Auke Witkamp, *Monitor Identiteit*, 2019
- Crijns, Valentijn, Erik Ruiterman, Menno Aardewijn, Ard-Pieter de Man, *Ketens de Baas, pijlers en bouwstenen voor ketensturing*, tweede druk, 2018.
- Gemeente Amsterdam, *Stelselpedia*
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Toetsingskader Overheidsinformatie*, 2017.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Monitor Overheidsinformatie*, 2017-2018 en 2019-2020.
- Jong, Henk de, Egon Berkhout, Mark van Twist, *Niet te stoppen, Onderzoeksrapport over de aansturing en besluitvorming omtrent de operatie Basisregistratie Personen (BRP)*, 2018.
- Knotter, A. en A.C. Meijer (red.), *De gemeentelijke bevolkingsregisters, 1850-1920* in: *Broncommentaren Huygensgenootschap*, http://resources.huygens.knaw.nl/pdf/Broncommentaren/voorlopig/Broncommentaren_2-075_116.pdf
- Heijden, Jolanda van der, Eva de Beet, Brigitte Huisman, *Eindrapport doelmatigheidsonderzoek BRP*, 2019.
- Ministerie van BZK, *Rapport van Bevindingen aangaande een doorlichting digitale veiligheid Basisregistratie Personen (BRP)*, 2019.
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Rapportage Zelfevaluatie Basisregistratie BRP 2019*, 2020

Gegevens en gesprekken

- Gegevens uit vragenlijsten van RvIG, RDW en SVB
- Gegevens uit enquête van 35 gemeenten
- Inspectiegesprekken met de SVB op 7 december 2020 en 22 februari 2021
- Inspectiegesprekken met RvIG op 8 december 2020 en 10 februari 2021
- Inspectiegesprekken met de RDW op 10 december 2020 en 3 februari 2021
- Periodiek overleg met medewerkers van de Directie Digitale Overheid van BZK, met medewerkers van de VNG en met medewerkers van de NVVB



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>

augustus 2021