

Rapportage incidentinspectie
Belastingdienst
Aangiften Inkomstenbelasting 2007

Erfgoedinspectie
Juli 2009



Inhoud

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Inleiding | 7 |
| 1.1 | Reden voor de inspectie | 7 |
| 1.2 | Doel- en vraagstelling | 7 |
| 1.3 | Aanpak en afstemming | 8 |
| 1.4 | Leeswijzer | 9 |
| 2 | Oorzaak en omvang incident | 11 |
| 3 | Maatregelen Belastingdienst | 13 |
| 3.1 | In het onderzochte incident | 13 |
| 3.2 | Voor vergelijkbare processen | 15 |
| 4 | Beheersomgeving | 19 |
| 4.1 | Toepassing archiefwettelijke normen | 19 |
| 4.2 | Verantwoordelijkheden archiefwettelijk beleid en beheer | 22 |
| 4.3 | Borging uitvoering normenstelsels | 23 |
| | Bijlage: bronnen | 27 |



Algemeen beeld

In 2008-2009 heeft de Erfgoedinspectie een onderzoek ingesteld naar de oorzaken van het incident waarbij delen van de elektronische, particuliere aangiften voor de inkomstenbelasting 2007 verloren gingen. In dit onderzoek hebben we niet alleen gekeken naar het specifieke incident en naar het risico van herhaling daarvan, maar hierbij ook vergelijkbare, geautomatiseerde informatieprocessen betrokken. Daarnaast hebben we onderzocht of drie essentiële basisvoorwaarden voor het beheer, namelijk normstelling, verantwoordelijkheidsverdeling en borging, voldeden aan de Archiefwet en andere algemeen geaccepteerde normen.

De Erfgoedinspectie concludeert dat de door haar onderzochte onderdelen van de informatiehuishouding van de Belastingdienst nog onvoldoende op orde zijn en dat herhaling van incidenten als de onderzochte niet uitgesloten kan worden. Hiervoor zijn een aantal redenen aan te wijzen:

- een niet eenduidig beeld van de procesgebonden informatie;
- de ontoereikendheid van de duurzame opslagvoorziening;
- een versnipperd archiefwettelijk uitvoeringsbeleid;
- een slechte inbedding van de normering in de informatiehuishouding;
- een 'onvolgroeide' borging van de kwaliteit van de informatiehuishouding.

De Erfgoedinspectie beveelt aan de informatiehuishouding op ten minste drie onderdelen te verbeteren:

1. Verwerk de archiefwettelijke en andere informatiewettelijke eisen in de architectuur en daarvan afgeleide ontwerpen; betrek hierbij alle informatiesystemen en niet alleen de archiveringssystemen.
2. Stuur steviger op het toepassen van wettelijke normen in de informatiehuishouding en positioneer het uitvoeringsbeleid rondom de informatiewetgeving op een zodanige plaats in de organisatie dat sturing daarop verzekerd is.
3. Richt naast de controlsystematiek een reguliere auditsystematiek voor de informatiehuishouding in en sluit hierbij aan bij de departementale *Baseline digitale informatiehuishouding* en het daarvan afgeleide zelfevaluatie-instrument.

Een betrouwbare informatiehuishouding is een onlosmakelijk onderdeel van goed overheidsbestuur. In het bijzonder geldt dit voor de procesgebonden informatie die de overheid bij alle mogelijke transacties vormt. De overheidsinformatie moet voldoen aan de eisen van – duurzame - authenticiteit, volledigheid, toegankelijkheid, samenhang en integriteit. Algemene en specifieke eisen zijn neergelegd in de Archiefwet 1995. Het beleid en het beheer van de verantwoordelijke bestuurders moeten erop gericht zijn dat die eisen binnen hun organisatie nagekomen worden. Extern toezicht wordt door de Erfgoedinspectie uitgeoefend, die daarbij onder meer het verantwoordingsbelang van de overheidsinformatie betreft. Het gaat hierbij om de informatie in al haar verschijningsvormen: elektronisch en fysiek, gestructureerd en ongestructureerd, inhoudelijk en technisch-administratief.

1.1 Reden voor de inspectie

De reden voor de inspectie vormt het verloren gaan – begin 2008 - van informatie in de elektronisch ingediende belastingaangiften inkomstenbelasting 2007. Het incident had als gevolg dat de Belastingdienst honderdduizenden belastingplichtige burgers om een nieuwe aangifte moest vragen. Het incident bracht enige politieke deining te weeg.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel van de inspectie is vast te stellen of het incident (mede) is veroorzaakt door het niet voldoende naleven van de archiefwetgeving, en zo ja welke maatregelen moeten worden getroffen om herhaling te voorkomen. Het onderzoek richt zich daarmee niet alleen op oorzaak en gevolgen van het incident begin 2008, maar ook op de vraag of - vanuit archiefwettelijk kader bezien - bij de massale verwerking van (digitale) aangiften bij de verschillende belastingmiddelen kans op herhaling van het voorval bestaat.

De Erfgoedinspectie onderzoekt in deze inspectie drie aspecten:

- 1 De oorzaak en de schadeomvang van het verloren gaan van gegevens in de aangiften Inkomstenbelasting 2007; is hierbij sprake van onvoldoende naleving van de Archiefwet?
- 2 de tegenmaatregelen van de Belastingdienst om het risico van informatieverlies terug te brengen en herhaling te voorkomen, zowel in dit geval als in vergelijkbare, geautomatiseerde verwerkingsprocessen;

- 3 de beheersomgeving van de te ontvangen en geautomatiseerd te verwerken informatie, met de nadruk op beleid en normering, sturing en verantwoording.

Het onderzoek richt zich uitdrukkelijk op de geautomatiseerde verwerkingsprocessen. De automatisering is bij de Belastingdienst voortgeschreden: meer dan driekwart van alle belastingaangiften en betalingen wordt in het centrale geautomatiseerde proces afgehandeld. De handmatig uitgevoerde transacties en niet-geautomatiseerde informatieverwerking blijven in deze inspectie buiten beschouwing.

1.3 Aanpak en afstemming

De inspectie werd bij brief van 29 juli 2008 aan de directeur-generaal Belastingen aangekondigd. In het laatste kwartaal van 2008 en eerste kwartaal van 2009 voerde de Erfgoedinspectie (inspecteurs: L. Hovy en N. Chapel) een vijftal gesprekken met verschillende onderdelen van de Belastingdienst (zie bijlage). Als contactpersoon bij de Belastingdienst trad op de heer M.T.F.M. Tiggelovend op, programmamanager 'Post t/m Archief 2010' bij het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (B/CFD). B/CFD is het onderdeel van de Belastingdienst dat verantwoordelijk is voor de archiefwettelijke beleidskaders (regelgeving) en de beheersinstrumenten.

De voorlopige bevindingen van de inspectie werden in maart 2009 voor wederhoor aan de Belastingdienst voorgelegd. Na de verwerking daarvan volgde nog een tweede commentaarronde. Daarna heeft de Erfgoedinspectie de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

De Erfgoedinspectie heeft lopende het onderzoek regelmatig afgestemd met de Algemene Rekenkamer, die tegelijkertijd een onderzoek bij de Belastingdienst uitvoerde. Afstemming was wenselijk omdat ook voor de Rekenkamer het incident met de elektronische aangiften object van onderzoek was. Door verschil in vraagstelling en benadering overlaptten de twee onderzoeken elkaar niet of nauwelijks¹.

¹ Zie *Bezwaaronderzoek bedrijfsvoering Belastingdienst*, in: *Rapport bij het jaarverslag 2008 ministerie van Financiën (IXB)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 IXB, nr. 2, pag. 61-67.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de oorzaak en de redenen van het incident met de aangiften voor de inkomstenbelasting 2007. Hoofdstuk 3 geeft het antwoord op de vraag welke tegenmaatregelen de Belastingdienst heeft genomen, of deze effectief zijn en of daarbij aan de Archiefwet wordt voldaan. In een aparte paragraaf wordt hierbij ingegaan op de vraag of de tegenmaatregelen ook op vergelijkbare informatiesystemen en -processen van toepassing zijn. In hoofdstuk 4 staat de archiefbeheersomgeving centraal en wel vanuit drie invalshoeken: de toegepaste normstelling, de toebedeelde verantwoordelijkheden voor beleid en beheer en de borgingssystematiek. Een samenvattend oordeel geven we in het 'algemeen beeld', dat aan dit hoofdstuk vooraf gaat.

De hoofdstukken 2-4 zijn volgens eenzelfde stramien opgebouwd:

- probleemstelling
- criterium / norm
- conclusie
- aanbeveling
- bevindingen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de oorzaak van het incident en de omvang van de schade. Is het incident opgetreden, omdat niet of onvoldoende aan de Archiefwet werd voldaan?

criterium

De Archiefwet stelt als eerste hoofdeis dat tijdens een werkproces door overheidsorganen ambtshalve opgemaakte en ontvangen documenten, ongeacht de vorm, archiefbescheiden in de zin van de wet zijn. De tweede hoofdeis is dat deze archiefbescheiden in een goede, geordende en toegankelijke staat gebracht en bewaard worden. Deze twee hoofdeisen vragen voor elektronische archiefbescheiden - wegens hun vluchtigheid - nog grotere aandacht en zorgvuldigheid dan voor de papieren archiefbescheiden. Alleen zo kan duurzame toegankelijkheid verzekerd zijn. De 'opname' van de archiefbescheiden in een betrouwbare beheersomgeving moet in een vroeg stadium geborgd worden.

Conclusie

Een van de oorzaken voor het verloren gaan van informatie in de elektronisch ingediende aangiften was dat de ontvangen informatie (aangifte en handtekening) niet tijdig in een betrouwbaar beheersregime werd vastgelegd. Omdat deze informatie als archiefbescheiden kan worden aangemerkt, voldeed de Belastingdienst daarmee niet aan de eisen die de Archiefwet stelt.

Aanbeveling

Hoewel we de tijdelijke opslagvoorziening niet deugdelijk vinden, achten we een onmiddellijke vervanging daarvan niet nodig. Voor de alternatieve maatregelen verwijzen we naar de aanbeveling in hoofdstuk 3.1.

Bevindingen

Als gevolg van een programmeerfout in de handtekeningenservice van de Belastingdienst werden delen van de elektronische, particuliere aangiften voor de Inkomstenbelasting 2007 overschreven. Het voorval werd pas opgemerkt, toen de Belastingdienst medio februari een ketentest van het aangifteprogramma in de totale aangifteketen uitvoerde. Omdat juist vanaf begin 2008 de mogelijkheid was gecreëerd met DigiD aangifte te doen, en vele burgers daarvan gebruik hadden gemaakt, had de fout grote gevolgen. De ingekomen particuliere aangiften waren wel opgeslagen, maar alleen in verminkte toestand. Dit vereist enige toelichting op het 'archiveringsproces' bij

de Belastingdienst zoals dat op het moment van het incident plaatsvond. In het proces Ontvangen en Mededelen worden de aangiften aan het begin van de keten op twee plaatsen opgeslagen: in een werkbuffer en in het digitaal archiefsysteem DAS. De opslag vindt pas plaats, nadat de handtekening de aangifte geauthentiseerd heeft. Tussen ontvangst en opslag zit enige tijd. Overigens vindt het geautomatiseerde ontvangproces *real time* plaats, in een fractie van seconden. De verminking betrof grote delen van elk van de ongeveer 730.000 aangiften. Omdat een deel van de aangiften dubbel was ingediend, betrof de feitelijke schade ongeveer 625.000 aangiften, van de in totaal 6,4 miljoen elektronische aangiften.

Er zijn twee redenen voor het optreden van het incident.

1. De Belastingdienst schrijft het incident primair toe aan het ontbreken van een deugdelijke, tijdige testprocedure.

Omdat het burgerservicenummer van de belastingplichtigen bewaard was gebleven, kon de Belastingdienst de betrokkenen om een herhaalde indiening van de elektronische aangifte verzoeken. Op enkele honderden belastingplichtigen na werkten bijna alle particulieren mee aan de uitvoering van het verzoek.

2. Hoewel de oorzaak van het incident is gelegen in een programmeerfout, zijn de redenen dat dit incident kon optreden, van andere aard. Niet alleen ontbrak een ketentest, ook vond de 'opname' van de aangifte in een deugdelijke beheersomgeving te laat plaats.

De Belastingdienst had niet voorzien in het opslaan van de aangifte zonder handtekening. De Belastingdienst vond dit niet nodig, omdat er van oudsher pas van archiefbescheiden sprake is, als het document (de aangifte) geauthentiseerd is met een handtekening. De Erfgoedinspectie vindt echter dat de Belastingdienst, die juist de elektronische aangifte wil stimuleren, voorzieningen moet treffen om de integriteit van ontvangen informatie goed te borgen. De ontvangen informatie is in onze ogen te beschouwen als archiefbescheiden. De overweging hierbij is dat de aard van documenten als archiefbescheiden niet bepaald wordt door de (mate van) authenticatie, maar door de rol van die documenten in het werkproces: als documenten in een werkproces van de overheid ontvangen, opgemaakt of verzonden worden, gaat het om archiefbescheiden.

3.1 In het onderzochte incident

Welke tegenmaatregelen heeft de Belastingdienst genomen om herhaling van het incident te voorkomen. Zijn deze adequaat en komen ze overeen met de Archiefwet?

Conclusie

De Belastingdienst heeft na het voorval in 2008 met de belastingsaangiften voorzieningen in de ketenprocedure en productiecontrole getroffen of gepland die een veiliger opslag en bewaring van de aangiftegegevens moeten borgen. Het risico op herhaling van het incident is hiermee gereduceerd, maar niet geheel weggenomen. Bij een onverhoopte herhaling biedt de tussentijdse opslag direct na ontvangst geen adequate, werkbare voorziening. Deze noodvoorziening voldoet daarmee niet aan de archiefwettelijke eis de archiefbescheiden in een goede en toegankelijke staat te brengen.

Aanbeveling

In afwachting van een nieuw systeemontwerp voor de verwerking van ontvangen aangiften moet de Belastingdienst de risico's van de productie- en beheersomgeving in kaart brengen en ervoor zorgen dat die omgeving zodanig wordt ingericht dat het risico van een grootschalige verstoring zeer klein is. Voorkomen van fouten door werkwijzen te verbeteren is een noodzaak.

Bevindingen

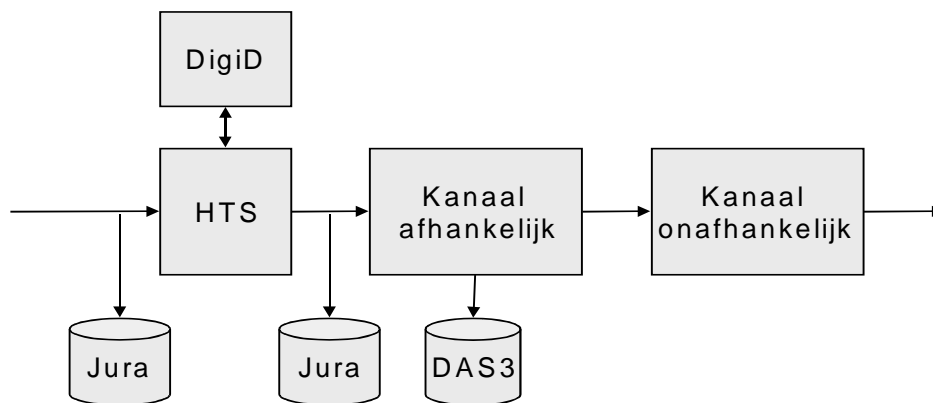
De Belastingdienst heeft tegenmaatregelen genomen. Deze voorzieningen moeten ervoor zorgen dat de ontvangen informatie – na conversie van de mediumafhankelijke externe structuur naar de 'mediumafhankelijk' interne structuur – in het daartoe bestemde transactiesysteem geautomatiseerd kan worden verwerkt. Bij de Belastingdienst staat de verbetering van de ketentest en de inrichting daarvan voorop. In de test worden de vernieuwingen en wijzigingen van de computersystemen op hun – onderlinge - inrichting en werking getest.

Daarnaast worden productiecontrolemethoden zoals *hash total control* toegepast, waardoor verminderingen van oorspronkelijke informatie tijdens het verwerkingsproces achterhaald worden. Deze controle werkt zo dat bij de constatering van een fout in het *hash total* de inname van aangiftetiljetten onmiddellijk wordt gestopt. De schade wordt daarmee beperkt tot de aangifte

waarin een *hash total* verschil wordt geconstateerd.

De controle van vermissingen van informatie (berichten) gedurende het proces is nog in ontwikkeling. Dat zal via metingen op vaste plaatsen in het productieproces gerealiseerd worden. De Erfgoedinspectie onderschrijft met het oog op de volledigheid van de overheidsinformatie de noodzaak van deze controlemaatregelen.

Ten slotte heeft de Belastingdienst een extra voorziening in het ontvangproces ingebouwd. Deze is bedoeld om in de 'eerste linie' van de informatieopslag zekerheid in te bouwen. In het bestaande systeem Juridisch Archief (Jura) worden, als tijdelijke maatregel, de ontvangen aangiften opgeslagen, zowel voor als na het plaatsen van de handtekening door een belastingplichtige. Het opslaan van ontvangen aangiften in Jura geschiedt voorafgaand aan de 'formele' opslag in DAS (zie figuur).



Jura is volgens de Belastingdienst niet te beschouwen als een moderne back-up en recoveryvoorziening. Jura werd ongeveer tien jaar geleden voor de opslag van aangiften op diskette ingericht; ze voldoet niet meer aan moderne ontwerpeisen. Mocht zich een vergelijkbaar incident voordoen als in 2008, dan kan de Belastingdienst slechts met moeite op de 'eerste linie' van de eigen informatie terugvallen. De toegankelijkheid van de opslag in Jura is namelijk matig. In geval van herstel van verminkte informatie moet deze door middel

van een ad hoc oplossing (*queries*) geherinjecteerd worden. Hierdoor heeft de Belastingdienst een probleem, zowel vanuit een archiefwettelijk oogpunt als vanuit de intentie de burger niet lastig te vallen met het oplossen van een probleem van de Belastingdienst, zoals begin 2008 gebeurde. Bovendien is de houdbaarheidstermijn (te onderscheiden van de wettelijke bewaartermijn) van de opslag niet duidelijk. Hoe de Belastingdienst met deze risico's op de langere termijn wil omgaan, werd tijdens de inspectie niet duidelijk (zie hoofdstuk 3.2).

3.2 Voor vergelijkbare processen

De vraag doet zich voor of een grootschalige verstoring zoals zich begin 2008 voordeed bij de ontvangst van aangiften, ook bij andere belastingmiddelen en bij andere verwerkingsprocessen kan optreden. De tweede vraag is of de getroffen of voorziene tegenmaatregelen op die belastingmiddelen en processen van toepassing zijn.

Conclusie

Het is een goede zaak dat de na het incident genomen tegenmaatregelen in principe voor het ontvangproces van alle belastingmiddelen gelden. Het is aannemelijk dat de opslag van archiefbescheiden op de langere termijn niet goed is geborgd, omdat niet alle relevante geautomatiseerde systemen aan de archiefwettelijke eisen voldoen. Zelfs de archiefbeheersystemen (Jura, DAS) voldoen niet (helemaal) aan de archiefwettelijke eisen. Bij grootschalige verstoringen heeft de Belastingdienst daardoor het probleem dat ze slechts met grote inspanning de opgeslagen informatie kan herstellen.

Aanbeveling

Alle geautomatiseerde systemen die archiefbescheiden bevatten, dus alle systemen die de werkprocessen ondersteunen, moeten aan de archiefwettelijke eisen voldoen. Deze eisen moeten als functionaliteit in de programmatuur worden opgenomen. Daarnaast vormen de eisen van de *Baseline digitale informatiehuishouding* een kader.

Bevindingen

De aangiften voor de diverse belastingmiddelen worden via verschillende kanalen aangeboden en door de Belastingdienst ontvangen. Per middel kan het afbreukrisico verschillen, afhankelijk van de vraag welke rol de aangifte in het proces speelt. Niettemin geldt voor alle aangiften die de Belastingdienst ontvangt, dat deze conform de archiefwettelijke eisen beheerd dienen te worden. Uit de documenten blijkt dat de risicobeperkende voorzieningen die we

in hoofdstuk 3.1 besproken (ketentest, productiecontrole en extra informatieopslag), voor alle belastingmiddelen gelden, onafhankelijk van welk kanaal of welk medium de aangiften binnenkomen. Uitzondering op de algemene voorzieningen vormt de opslag in Jura. Deze is beperkt tot berichten die via het webkanaal worden aangeboden.

Vastlegging van de aangiften voor de inkomstenbelasting in een archiefbeheersomgeving vindt plaats in DAS en daarnaast in Jura. In deze systemen worden de aangiften in hun meest oorspronkelijke vorm gearchiveerd, 'zoals ze aan de Belastingdienst zijn aangeboden.'² Vanuit de perceptie van de Belastingdienst staat de (digitale) 'archivering' op enige afstand van het werkproces. Dat komt doordat de vastlegging in DAS en in Jura vooral een ondersteunende, juridische functie heeft³.

De archivering in DAS in haar huidige vorm voor elektronisch ingediende aangiften vindt vanaf 2007 plaats. Archivering van gedigitaliseerde fysiek ingediende aangiften vindt vanaf 2001 in de toenmalige versie van DAS plaats. Ze heeft betrekking op de aangiften die binnenkomen via

- de 'nieuwe' poort COS/MHS (inkomsten, toeslagen);
- de subpoort Avanti (loonaangiften en toeslagen).

De aangiften die via de 'oude' poort van de mainframeomgeving binnenkomen, worden (nog) niet in DAS gearchiveerd, maar in Jura. Belangrijkste stromen hier vormen de berichten omzetbelasting, douane en 'berichten' uit voorgaande jaren; zo worden de aangiften inkomstenbelasting van vóór 2007 in Jura opgeslagen⁴.

DAS is landelijk benaderbaar en raadpleegbaar. Voor elektronisch ingediende aangiften is er door de verschillende formaten enige interpretatie vereist. Het kost dan ook enige inspanning deze te representeren. In alle andere gevallen is dit niet noodzakelijk en zijn de aangiften in hun oorspronkelijk ingediende vorm zichtbaar. Overigens worden (nog) niet alle berichten en mededelingen in DAS opgeslagen.

² Belastingdienst, Basisproces Ontvangen Mededelen, pag. 12.

³ Ibidem, noot 6: 'In de voorgestelde procesgang wordt hier archiveren bedoeld om juridische redenen.' Daarnaast kan de archief functie echter 'ook gebruikt worden voor het herhalen van een proces of voor het raadplegen van gearchiveerde gegevens, bijvoorbeeld t.b.v. Dienstverlening om vragen van klanten te beantwoorden of om de behandeling op een regiokantoor voort te zetten.'

⁴ Zie Memo risicobeperkende maatregelen, pag. 7.

Jura is goed toegankelijk noch goed leesbaar. Het memo van de Belastingdienst aan de staatssecretaris van 26 september 2008 merkt over de archivering in Jura of DAS op: 'Deze archivering leent er zich echter niet om, na een verstoring, op grote schaal het verwerkingsproces opnieuw op te starten.'

De Belastingdienst onderzocht gedurende deze inspectie welke maatregelen nodig zijn om herstel na verstoring te vergemakkelijken⁵. De nota over risicobeperkende maatregelen op de langere termijn ('Operatie zekerstellen') was bij het afsluiten van het inspectieonderzoek nog niet vastgesteld en kon daarom niet aan de Erfgoedinspectie ter hand worden gesteld.

⁵ Ibidem, pag. 2-3 en 7-8.

4 Beheersomgeving

In dit hoofdstuk onderzoeken we of drie basisvoorwaarden voor het beheer van de overheidsinformatie aanwezig zijn, te weten: normering, beleid en borging, het laatste via een auditsystematiek.

4.1 Toepassing archiefwettelijke normen

Bij het vooronderzoek viel het de Erfgoedinspectie op dat in de gedachtewisseling rondom het incident niet of nauwelijks gerefereerd werd aan de door de Belastingdienst gebruikte normen. Hoewel dit uiteraard niet hoeft te betekenen dat de Belastingdienst geen normen hanteert, was het voor de Erfgoedinspectie voldoende reden naar de toegepaste normen te vragen.

criterium

Normen en andere kaders zijn nodig om het beleid op een recht- en doelmatige wijze uit te kunnen voeren en daarover naar het beleid terug te kunnen koppelen. Als algemene wet voor de overheidsinformatie vormt de Archiefwet een relevant beleidskader. Archiefwettelijke eisen aan het informatiehuishouding moeten zonder onderscheid van de gebruikte media ingevoerd en uitgevoerd worden. Ze moeten niet alleen voor de record managementsystemen gelden, maar ook voor andere informatieverwerkende systemen waarin archiefbescheiden voorkomen. Dit houdt in dat de overheidsorganisatie een nauw omschreven, te operationaliseren opvatting over het begrip archiefbescheiden heeft. Voor de ministeries zijn sinds 2008 is de *Baseline digitale informatiehuishouding* van kracht. In hetzelfde jaar kwam ook een particuliere NEN-norm 2082 voor de functionaliteit van informatie- en archiefmanagement uit.

conclusie

Er bestaat bij de Belastingdienst geen eensluidende opvatting over een definiëring van archiefbescheiden en de reikwijdte van de Archiefwet en daarmee over het toepassen van de wet op de procesgebonden informatie. Hierdoor worden relevante normen niet consequent toegepast en zijn deze normen niet ingebed in de informatiearchitectuur. Binnen de Belastingdienst is er een beperkte regievoering op dit onderwerp.

aanbeveling

Juist omdat de Belastingdienst in- en extern in alle mogelijke informatieketens opereert, moet er een duidelijke dienstbrede normstelling zijn. Het is zaak dat

de Belastingdienst in zijn gehele informatiehuishouding de archiefwettelijke en de departementale normen, zoals de *Baseline digitale informatiehuishouding*, integreert in de informatiearchitectuur en daarvan afgeleide ontwerpkeuzes. Onderdeel van de informatiehuishouding moet ook de gegevenshuishouding zijn.

Bevindingen

Afbakening archiefbescheiden

Binnen de Belastingdienst bestaan verschillende beelden bij begrippen als gegevens-, informatiebeheer en archivering⁶. Daardoor is ook het toepassingsgebied van de Archiefwet onbepaald. Het probleem doet zich niet zozeer voor bij de documenthuishouding (aangiften, aanslagen en dergelijke) als wel bij wat de Belastingdienst omschrijft als gegevens en gegevenshuishouding.

We staan even stil bij gegevens. De Belastingdienst verstaat hieronder de gegevens die in massale processen verzameld, opgeslagen en uitgewisseld worden, bijv. in de basisregistratie Inkomsten, of in systemen met algemene klantgegevens, zoals de Belastingdienst Berichten Administratie (fungeert als postboek), of de Fiscale Afspraken Administratie. In de opvatting van de EGI gaat het hier om archiefbescheiden.

Daarnaast werkt de Belastingdienst met tal van transactiesystemen, waarin de aangiften geautomatiseerd en massaal worden verwerkt, zoals ABS, HLP en VpB voor de keten Aanslag. De beslissingen die deze systemen 'nemen' en die (nog) niet resulteren in een besluit of mededeling, kunnen alleen onder voorwaarden gereproduceerd worden. De voorwaarde is dat de administratief-technische gegevens, inclusief software en desbetreffende documentatie, opgeslagen en bewaard worden en bewaard blijven zolang als nodig is. Dit ziet de Belastingdienst als een aandachtspunt voor de organisatie.

Binnen de Belastingdienst zijn het de eigenaren van de uitvoerende processen die bepalen wat als archiefbescheiden moet worden aangemerkt, een en ander binnen de wettelijke archiefkeuzes. Het is aan de betreffende domeineigenaar overgelaten daarover – binnen de archiefwettelijke keuzes – een standpunt in te nemen. De Belastingdienst voegt hieraan in zijn commentaar toe dat in de

⁶ 'Archiveren' is geen archiefwettelijk begrip, dat wel vaak in de literatuur en in de praktijk wordt gehanteerd. Wij gebruiken het hier in de betekenis van: documenten zodanig als archiefbescheiden opslaan en bewaren dat de bedrijfs-, verantwoordings- en erfgoedfuncties uitgevoerd kunnen worden, zolang als nodig is.

Uitvoeringsregeling archiefbeheer Belastingdienst 2002 is gedefinieerd wat de Belastingdienst onder archiefbescheiden verstaat: 'Voor wat betreft het bepalen van de archiefwaardigheid van de neerslag van de werkprocessen is dit altijd aan de eigenaar van deze werkprocessen en niet aan het archiefbeherend onderdeel, oftewel de archiefvormende onderdelen van de Belastingdienst bepalen dit zelf. B/CFD heeft hierin wel een adviserende en een - sinds kort - toetsende rol, waarbij als uitgangspunt altijd het archiefwettelijk kader gehanteerd wordt.'

Gehanteerde normen

De Belastingdienst hanteert normen op het gebied van archiefbeheer. De uitvoering van de archiefwetgeving binnen de Belastingdienst is geregeld in de *Uitvoeringsregeling archiefbeheer Belastingdienst 2002*, waarmee voldaan is aan de verplichting ingevolge art. 14 *Archiefbesluit 1995*. B/CFD wil in 2009 deze regeling herzien. Voor de Belastingdienst is de herziening noodzakelijk, omdat de verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer bij het ministerie van Financiën in 2008 werden gewijzigd. Hierdoor moeten de twee 'archiefbeheerders' bij Financiën – de PSG en de DG Bel – ieder beheersregels voor de onder hun verantwoordelijkheid staande archieven vaststellen⁷. In de opvatting van de Erfgoedinspectie zijn er ook meer inhoudelijke redenen de uitvoeringsregeling aan te passen. Zoals in dit hoofdstuk voldoende naar voren komt, zijn er ook inhoudelijke redenen de *Uitvoeringsregeling* aan te passen. Deze is nu nog te veel gericht op de 'documenthuishouding', en minder op de gestructureerde informatiehuishouding.

De Belastingdienst stelt zich ten doel de archiefwettelijke en particuliere normen op archiefgebied in te bedden in de bedrijfs- en informatieprocessen. Archiefvorming en archiefbeheer hebben in de huidige situatie nog geen vaste, vanzelfsprekende plaats in de informatiearchitectuur verkregen. Het aspect 'archivering' moet daarom in 2009 als vast bestanddeel in het procesontwerp worden opgenomen. Wie in dit proces opdrachtgever en opdrachtnemer binnen de Belastingdienst is, werd lopende de inspectie niet duidelijk.

⁷ Zie *Statuut documentaire informatievoorziening Financiën, 2008*; Staatscourant 2008, nr. 132.

4.2 Verantwoordelijkheden archiefwettelijk beleid en beheer

criterium

De Erfgoedinspectie ziet in een - potentieel - sturingstekort een aanzienlijk risico voor de kwaliteit en rechtmatigheid van het archiefbeheer. Onder sturing rekenen we het vastleggen van doelen (beleid), het inrichten van organisatie en processen en het terugkoppelen van verantwoordingsresultaten naar beleid en uitvoering. Onvoldoende of onduidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden is een bedrijfsrisico.

Conclusie

De verantwoordelijkheid voor het algemene archiefwettelijke beleid en voor het semi-statische beheer van het archief zijn belegd bij B/CFD. De beleidstaak strekt zich echter niet tot alle informatieprocessen uit. Daarnaast heeft B/CFD beperkte mogelijkheden in het - juist - laten toepassen van de archiefwettelijke eisen binnen de Belastingdienst. Dit is bijvoorbeeld manifest wanneer het gaat over het implementeren van archiefwettelijke eisen in ondersteunende geautomatiseerde systemen.

Aanbeveling

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot het beleid en beheer van de procesgebonden informatie moeten expliciet belegd worden en zodanig binnen de organisatie gepositioneerd worden dat de informatierechtelijke en interne normen in het ontwerp en het beheer van de informatiesystemen hun vaste plaats krijgen.

Bevindingen

De beleidsverantwoordelijkheid voor de archiefwettelijke kaders is belegd bij B/CFD. De bevoegdheid hiertoe is vastgelegd in de *Uitvoeringsregeling archiefbeheer Belastingdienst 2002*. De normerende rol van B/CFD op dit gebied bezagen we in hoofdstuk 4.1.

Bij de Belastingdienst is al jaren de ontwikkeling gaande de domeinen, processen en aspecten te herdefiniëren en de verantwoordelijkheid daarvoor toe te bedelen. Dit heeft geleid tot het aanwijzen van domeineigenaren in de verschillende processen (ontvangen/mededelen, aanslagbelastingen). De eigenaar gaat over een primair proces of over een ondersteunend, geautomatiseerd proces. Zo is de Centrale Administratie (B/CA) eigenaar van de generieke domeinen Ontvangen Mededelen, Productiebesturing, Gegevens, Gegevenshuishouding en Basisregistraties (de laatste sinds kort).

Daarnaast zijn er de (primaire) domeineigenaren Aanslag, Aangifte, Douane en Toeslagen. Naast domeinen zijn er overkoepelende aspecten benoemd, zoals dienstverlening, beveiliging en archivering. De overall regie van de ICT-architectuur werd in 2008 belegd bij ICT- Regie en Architectuur (ICTRA), onder leiding van de Chief Information Officer van de Belastingdienst.

De geschetste ontwikkeling biedt de mogelijkheid de verantwoordelijkheid voor een algemene, generieke functie zoals 'archivering' of beveiliging zo helder mogelijk te beleggen. Dit is echter niet altijd gelukt. Uit de inspectie komt naar voren dat de beleidsfunctie van het aspect 'archivering' niet ondubbelzinnig bij een vast onderdeel van de Belastingdienst is belegd. Ter illustratie: voor beleid inzake het aspect Gegevenshuishouding leveren verschillende onderdelen een bijdrage, echter niet B/CFD, hoewel deze dienst verantwoordelijk is voor het archiefwettelijke beleid binnen de Belastingdienst.

Behalve beleidsverantwoordelijk is B/CFD verantwoordelijk voor het 'semi-statische' archiefbeheer. Daaronder rekt B/CFD ook het beheer van de archiefbescheiden in DAS. Het beheer, het onderhoud en de toegankelijkheid van DAS is belegd bij B/CFD. Hieronder valt ook het toetsen en vertalen van wet en regelgeving. Van het andere archiefbeheersysteem – Jura – zijn het beheer en het eigenaarschap niet uitdrukkelijk belegd bij een specifiek dienstonderdeel. Buiten deze systemen met een nadrukkelijke (juridische) archief functie is het langere termijn beheer van digitale informatie niet uitdrukkelijk belegd. Omdat DAS lang niet alle documenten binnen de Belastingdienst beheert, zijn ook andere belastingdienstonderdelen feitelijk verantwoordelijk voor de langere termijn bewaring van procesgebonden informatie.

4.3 Borging uitvoering normenstelsels

De invalshoek is de interne toezichtstaak die B/CFD door middel van audits binnen de Belastingdienst uitvoert. We kunnen geen uitspraken doen over audits die door andere organisatieonderdelen – als domeineigenaar van hun informatiesystemen – worden uitgevoerd of over het geheel van de interne verantwoordings- en evaluatiesystematiek.

criterium

Onderdeel van de sturing en beheersing van de informatiehuishouding is de (mogelijkheid tot) verantwoording van de resultaten en effecten van het uitgevoerde beleid. Naast planning en control en beleidsevaluatie zijn audits

een beproefd middel, waarbij de laatste vaak binnen een kwaliteitszorgsysteem worden uitgevoerd. De verantwoording omvat in principe zowel de fysieke als de digitale informatiehuishouding.

Conclusie

Een inzichtelijk en samenhangend auditstelsel voor het archiefbeheersysteem van de Belastingdienst staat nog in de kinderschoenen. Reikwijdte, taakverantwoordelijkheid en programmering zijn nog onduidelijk. De audit door de Rijksauditdienst van DAS biedt een goede aanzet voor het doorlichten van de informatiesystemen en –processen op hun conformiteit met de diverse informatiewetten en met algemeen aanvaarde normen.

Aanbeveling

Het is belangrijk dat er voor het uitvoeren van audits van het archiefbeheer een duidelijke taakopdracht aan B/CFD of een ander Belastingdienstonderdeel wordt gegeven. Een auditstelsel moet – naast een planning en controlsystematiek – een prominente plaats in de zelfevaluatie van de informatiehuishouding krijgen. Toepassing van de *Baseline digitale informatiehuishouding* en het daarbij behorende zelfevaluatie-instrument is een minimumvereiste.

Bevindingen

Tot 2008 berustte de ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor het archiefbeheer nog bij de plaatsvervangend secretaris-generaal. De Algemene Secretarie was formeel verantwoordelijk voor het interne 'toezicht' op het archiefbeheer. Deze taak was ingevuld en wel in de vorm van een tweetal DIV-inspecteurs, later kwaliteitsauditors DIV genaamd, bij de directie Bedrijfsvoering & Communicatie. Dit interne toezicht omvatte zowel het kernministerie als de buitendiensten, inclusief de Belastingdienst. Dit hield in dat de Belastingdienst geen aparte eigen functie hiervoor had ingericht. In die tijd heeft eenmaal een audit bij de Belastingdienst plaatsgevonden, die zich richtte op de documenthuishouding van B/CFD.

In het recente verleden heeft B/CFD bij enige bedrijfsonderdelen (douane, belastingregio's) audits laten uitvoeren. Als gevolg van de organisatieverandering begin 2008 zal de Belastingdienst zelf invulling geven aan de interne evaluatietask (de Belastingdienst spreekt van intern toezicht). De taakinvulling verkeert nog in de beginfase. De Belastingdienst gaat een systeem van kwaliteitszorg DIV inrichten en een monitorinstrument ontwikkelen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een generiek normenkader. Om een beeld te krijgen van de stand van zaken in de documenthuishouding,

voert de Belastingdienst vanaf eind 2008 quick scans uit bij alle onderdelen van de Belastingdienst. Op de beleidsmatige en programmatische kanten (reikwijdte, taakverdeling, planning en dergelijke) van dit auditstelsel hebben we geen goed zicht gekregen.

Ook als beheerder van DAS heeft B/CFD voor de inrichting en de voorziene herinrichting van DAS audits uitgevoerd of laten uitvoeren. Daarbij is in het eerste geval uitgegaan van ReMaNo (audit scanstraat), in het tweede geval van NEN-ISO 15489, later ook van de *Baseline digitale informatiehuishouding*. De audits werden door de Rijksauditdienst uitgevoerd, dit op verzoek van B/CFD. Doel is bij de digitalisering van papieren aangiften, die al jaren plaatsvindt, tot substitutie (vervanging) van de papieren aangifte door middel van een digitale reproductie over te gaan, met vernietiging van het papieren origineel. De Erfgoedinspectie heeft een goede indruk kunnen krijgen van de werkwijze en uitkomsten van de audit, ook al is het definitieve rapport nog niet beschikbaar. De audit is serieus aangepakt en uitgevoerd. De Erfgoedinspectie is het eens met de opvatting van de RAD dat algemene normering rondom risico's in het IT-beheer en beveiliging niet mag ontbreken in de Baseline.

Bijlage: bronnen

Documenten openbaar

- Statuut documentaire informatievoorziening Financiën, 2008; Staatscourant 2008, nr. 132; Uitvoeringsregeling archiefbeheer Belastingdienst 2002; Stcrt. 2002, nr. 1.
- Rapporten van de Algemene Rekenkamer bij het Jaarverslag 2007 en 2008 van het ministerie van Financiën (IXB), 2008 en 2009; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 444, IXB, pag. 19-21, vergaderjaar 2008-2009, 31 924 IXB, nr. 2, i.h.b. pag. 61-67, nr. 8.
- Diverse brieven van de staatssecretaris Financiën over de Belastingdienst; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008 en 2008-2009, 31 066, nrs. 32, 35, 48, resp. 69 en 71, waaronder de reactie op de externe doorlichting InformatieVoorziening-keten Minder plannen, meer resultaten in de IV-keten (bijlage).
- Jaarverslag en Beheersverslag Belastingdienst 2007, Bedrijfsplan 2008-2012; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 200, IXB, nr. 19.

Documenten Belastingdienst

- Basisproces ontvangen mededelen. Ontvangen generiek, juli 2007.
- Verslag damage-overleg verminkte IH 2007 elektronische berichten, feb. 2008.
- Memo beschrijving probleem HTS [Handtekeningenservice], feb. 2008.
- Memo voor de staatssecretaris over status risicobeperkende maatregelen voor de korte termijn, sep. 2008.
- Ingevulde vragenlijst Erfgoedinspectie, dec. 2008.
- Overzicht documentenstroom DAS, z.j.
- Mijlpalen voor archief, z.j.
- Leidende principes B/CA, najaar 2008-04.
- Verbinding uitvoering en voortbrenging. Rolverdeling in de ontwikkeling van Belastingdienstprocessen, okt. 2008.
- Opdracht en conceptrapportage onderzoek Rijksauditedienst substitutie DAS, 2007-2009.

Bijeenkomsten

- Dhr. W. Aberson, projectmanager B/CPP
- Dhr. H.J. van den Belt, stafmedewerker B/CA
- Dhr. H. van Deuren, lid MT1 B/CICT
- Dhr. J.R. ten Have, lid M2 CMT Poort B/CICT
- Mw. W.C.M.J.M. Kieboom-Van Gils, stafmedewerker B/CFD
- Dhr. J.R. Koldenhof, lid CMT B/CA
- Dhr. M.T.F.M. Tiggelovend, programmamanager Post t/m Archief 2010, B/CFD



Colofon

Uitgave

Erfgoedinspectie
Hoftoren, Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag

| | |
|-------------------------|--|
| Algemeen telefoonnummer | +31 (0)70 – 412 4012 |
| Fax | +31 (0)70 – 412 4014 |
| E-mail | info@erfgoedinspectie.nl |
| Website | www.erfgoedinspectie.nl |

Den Haag, 28 juli 2009

Over de Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie waakt op nationaal niveau over een belangrijk deel van het Nederlands erfgoed. Het toezicht is gericht op archeologische opgravingen, archieven bij de centrale overheid, het roerend cultureel erfgoed en onroerende monumenten.

De Erfgoedinspectie ziet erop toe dat de regels worden nageleefd en stimuleert verbeteringen in het behoud en beheer en een goede omgang met het erfgoed. Waar nodig treedt zij op bij incidenten en calamiteiten.

De Erfgoedinspectie valt onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De inspectie werkt onafhankelijk en stelt objectief haar bevindingen vast en rapporteert daarover. Daarnaast adviseert zij de minister over de kwaliteit en effectiviteit van de regelgeving.