

Rapport Methodiek Risicoanalyse

Versie 1.5
31 december 2014



A.L.M. van Heijst eMIM
drs. R.B. Kaptein
drs. A. J. Versteeg

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Methodiek	3
3. Stappenplan uitvoering risicoanalyse.....	6
3.1 Landelijke risicoanalyse	6
3.2 Lokale risicoanalyse	7

1. Inleiding

Het rapport *Gewaardeerd Verleden* van de Commissie Waardering en Selectie presenteerde een nieuwe waarderingsmethode voor archiefbescheiden van de rijksoverheid. Het uitgangspunt hierbij is dat de focus niet langer op de (rijks)overheid gericht zou moeten zijn, maar dat de blik gericht dient te worden op de maatschappij als geheel en op de interactie tussen overheid en burger. Bij het opstellen van een selectielijst dient volgens deze nieuwe waarderingsmethode een Systemanalyse, een Trendanalyse en een Risicoanalyse te worden uitgevoerd. Het voorliggende rapport beschrijft de methodiek om de Risicoanalyse uit te voeren.

2. Methodiek Risicoanalyse

De nieuwe waarderingsmethode geeft aan dat bij het opstellen van een selectielijst de Risicoanalyse dient om vanuit het bedrijfsvoeringsbelang van de zorgdrager te bepalen wat de waarde is van de informatie. De uitkomst van de risicoanalyse moet het mogelijk maken om te bepalen hoe lang archiefbescheiden bewaard dienen te worden. Daarbij is het doel van de risicoanalyse om het risicoverloop in beeld te krijgen. Risico's kunnen toe- en afnemen in de loop van de tijd en het doel is om te komen tot een bewaartermijn in de selectielijst waarbij archiefbescheiden niet te vroeg of juist te laat formeel vernietigd worden.

Archiefbescheiden, en vooral de blijvend te bewaren archiefbescheiden, worden door verschillende partijen gebruikt. Daarmee kunnen de risico's vanuit verschillende perspectieven worden benoemd. Zo kan een risico benoemd worden vanuit het oogpunt van een burger, een bedrijf of een overheidsorgaan. Omdat de nieuwe waarderingsmethode zich richt op het bedrijfsvoeringsbelang, wordt het risico in deze methodiek gedefinieerd vanuit het perspectief van de (inter)gemeentelijke zorgdrager voor archiefbescheiden.

Behalve het te vroeg formeel vernietigen van archiefbescheiden kunnen archiefbescheiden ook vanwege andere oorzaken niet beschikbaar zijn. Zij kunnen bijvoorbeeld zoekraken door onzorgvuldig beheer. Het risico dat archiefbescheiden om deze reden niet beschikbaar zijn, valt expliciet buiten de scope van deze risicoanalyse. Dit risico kan immers niet worden afgedekt door de betreffende archiefbescheiden korter of langer te bewaren. Een organisatie kan het risico dat dit gebeurt verkleinen door bepaalde kwaliteitsmaatregelen te nemen en daarmee valt dit onder het kwaliteitssysteem en het beheerregime dat een organisatie hanteert voor haar archiefbescheiden.¹

Het bovenstaande leidt tot de volgende definitie van het risico:

'het potentiële nadeel dat de organisatie ondervindt door het al dan niet beschikbaar hebben van haar archiefbescheiden.'

Het nadeel dat de organisatie ondervindt kan verschillende vormen aannemen. Zo kan bepaalde informatie opnieuw moeten worden opgebouwd of gereconstrueerd, omdat de organisatie het alsnog nodig blijkt te hebben. De kwaliteit van de besluitvorming kan afnemen, doordat de besluiten gebaseerd zijn op onvolledige informatie. Een organisatie kan gemaakte afspraken niet handhaven, omdat zij de neerslag van deze afspraken niet meer tot haar beschikking heeft. Andere partijen

¹ Zie ook Archiefregeling, artikel 16

kunnen misbruik maken van het gebrek aan informatie, wanneer zij weten of vermoeden dat de organisatie niet meer over deze informatie beschikt.

Om het bepalen van het verloop van het risico te sturen, wordt er een onderscheid gemaakt tussen de onderstaande risicocategorieën. In de praktijk kunnen deze risicocategorieën elkaars risicoverloop beïnvloeden, maar het risicoverloop hoeft niet overeenkomstig te zijn. De verschillende categorieën kunnen in elkaar overlopen, maar het uitgangspunt is dat ze ook elk afzonderlijk een rol kunnen spelen.

Risicocategorie	Definitie
Bestuurlijk-politiek risico	Het potentiële nadeel dat de organisatie ondervindt in de kwaliteit van sturing van de organisatie en de publieke verantwoording over de hierover genomen beslissingen.
Operationeel risico	Het potentiële nadeel dat de organisatie ondervindt in de kwaliteit en mogelijkheden van de uitvoering van de door de organisatie gestelde doelen.
Juridisch risico	Het potentiële nadeel dat de organisatie ondervindt doordat de belangen van de organisatie niet behartigd kunnen worden in geschillen met derde partijen.
Financieel risico	Het potentiële nadeel dat de organisatie ondervindt in de vorm van extra uitgaven, kosten of de vermindering van inkomsten.
Afbreukrisico	Het potentiële nadeel dat de organisatie ondervindt op haar uitstraling, gezag en imago.

De grootte van een risico wordt bepaald door kans maal impact. De kans dat het risico zich voordoet is geen constante en de impact van een bepaald risico is dat evenmin. Beide factoren zijn tijdsafhankelijk en procesafhankelijk en daarom staat hier het verloop van het risico door de tijd heen centraal. Dat punt in de tijd waarop het risico op nadeel voor de organisatie bij formele vernietiging laag genoeg is dient te worden bepaald.

We geven hier enkele voorbeelden om te illustreren dat risico's een verschillend verloop kunnen beschrijven. Wanneer de gemeente een vergunning afgeeft voor een evenement, zal het risico kort na het evenement hoog zijn en daarna snel dalen. Bij het afgeven van een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een milieu-inrichting heeft de gemeente te maken met een hoge impact en een redelijke kans die door de tijd heen niet snel zal afnemen. Het is wellicht voor de hand liggend, maar het bewaren en beheren van informatie leidt tot kosten voor de organisatie, waarbij in de loop van de tijd de kosten telkens toe zullen nemen. Wij hebben er daarom voor gekozen deze kosten in de analyse mee te nemen als een in de tijd toenemend financieel risico.

Ook om andere redenen kan het risicoverloop een stijgende lijn vertonen. Zo dienen bepaalde categorieën archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten na een specifieke termijn te worden

vernietigd op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Wanneer de gemeente dergelijke stukken langer bewaart, dan overtreedt zij de wet. Betreffende resultaten worden in de nieuwe selectielijst gewaardeerd op basis van specifieke wet- en regelgeving en vallen buiten de scope van de hier gepresenteerde methodiek. Er zijn echter gevallen waarbij in de Wbp of andere specifieke wetgeving geen termijnen worden gesteld, terwijl het wel gaat om archiefbescheiden waarin gevoelige persoonsgegevens met betrekking tot de sociale of financiële situatie van een burger voorkomen. In die situaties leidt het ongewenst lang bewaren van dergelijke gegevens tot een toenemend risicoverloop. Bij het uitvoeren van de risicoanalyse zal een zodanige bewaartermijn worden gekozen om te voorkomen dat de risico's bij langere bewaring juist toenemen.

Omdat meerdere variabelen een rol spelen, dient er per categorie in de selectielijst een weloverwogen inschatting te worden gemaakt van het risicoverloop. De juiste lengte van de bewaartermijn dient te worden bepaald, waarbij de in de tijd afnemende risico's tot een aanvaardbaar niveau zijn afgenomen, zonder dat toenemende risico's ervoor zorgen dat het totale risicoverloop weer stijgend is. Het gaat hierbij dus niet om de absolute hoogte van de verschillende risico's maar om het samengestelde verloop van het risico's door de tijd heen.

Om de uitkomsten van de risicoanalyse op een uniforme manier te kunnen verwerken in de op te stellen selectielijst, is gekozen voor een indeling in vijf klassen voor het risicoverloop. De klasse 1 betreft een risicoverloop waarbij binnen 1 jaar de risico's zeer sterk zijn afgenomen en een optimaal moment is bereikt. Bij klasse 5 is er sprake van een risicoverloop waarbij een optimaal moment wordt bereikt na 50 jaar. Deze termijn bepaalt de Secundaire gebruikstermijn van het model voor bewaartermijnen zoals dat uiteen wordt gezet in paragraaf 1.5 van de inleiding op de nieuwe (inter)gemeentelijke selectielijst. De bewaartermijn van op termijn te vernietigen archiefbescheiden bestaat uit een Primaire gebruikstermijn en een Secundaire gebruikstermijn. Omdat het formeel vernietigen van archiefbescheiden gedurende de Primaire gebruikstermijn direct de bedrijfsvoering van de organisatie raak, is de uitkomst van de risicoanalyse niet van invloed op de lengte van de Primaire Gebruikstermijn. Gedurende die periode is er geen sprake van een risicoverloop en komen archiefbescheiden voor vernietiging niet in aanmerking.

Risicoklasse	Secundaire gebruikstermijn
Klasse 1	1 jaar
Klasse 2	5 jaar
Klasse 3	10 jaar
Klasse 4	20 jaar
Klasse 5	50 jaar

De Risicoanalyse is alleen van toepassing op resultaten van processen die op termijn te vernietigen zijn. Een risicoverloop kan nooit zo lang zijn dat het aanleiding geeft om archiefbescheiden blijvend te bewaren. Resultaten worden in de nieuwe selectielijst enkel als blijvend te bewaren gewaardeerd op grond van de uitkomsten van de systeemanalyse, trendanalyse of specifieke wet- en regelgeving. Daarom is aan de hoogste risicoklasse, klasse 5, ook een bewaartermijn gekoppeld. Deze zal echter zeer spaarzaam worden gebruikt, omdat een deel van het risico al wordt afgedekt door het op een

juiste manier benoemen van de Primaire gebruikstermijn en omdat bovendien deze termijn de overbrengingstermijn voor blijvend te bewaren archiefbescheiden ver overschrijdt.

De Risicoanalyse wordt uitgevoerd op generieke resultaten van de selectielijstprocessen. De bewaartermijnen uit de huidige selectielijst worden als uitgangspunt genomen bij het opstellen van de nieuwe procesgerichte selectielijst, aangezien bij het benoemen van deze termijnen eveneens een inschatting is gemaakt van een optimale bewaartermijn. Bij het waarderen van de resultaten kan blijken dat onder het generieke resultaat van het selectielijstproces er een groep archiefbescheiden valt met een naar verwachting afwijkende risicoklasse. In dat geval wordt in de selectielijst een specifiek resultaat opgenomen voor de deelgroep waarvoor de afwijkende klasse geldt.

Na het uitvoeren van de risicoanalyse zal een groep van experts, archivariissen en proceseigenaren beoordelen in hoeverre zij zich kunnen vinden in het ingeschatte risicoverloop en de op basis daarvan gekozen bewaartermijn. Op basis van hun ervaring en concrete situaties uit het verleden, kan de inschatting van het risicoverloop verder worden aangescherpt.

3. Stappenplan uitvoering risicoanalyse

Op basis van de in het vorige hoofdstuk beschreven uitgangspunten zal tijdens het opstellen van de selectielijst op landelijk niveau een risicoanalyse worden uitgevoerd. Deze risicoanalyse kan ook door een lokale zorgdrager worden uitgevoerd om te bepalen of de lokale situatie aanleiding geeft om archiefbescheiden langer te bewaren dan de in de selectielijst vermelde bewaartermijn. Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende stappen die hier onderdeel van uitmaken.

3.1 Landelijke risicoanalyse

Deze paragraaf beschrijft het stappenplan dat zal worden gevolgd bij het uitvoeren van de risicoanalyse in het kader van het opstellen van de nieuwe procesgerichte (inter)gemeentelijke selectielijst. Een lijst van generieke processen met generieke resultaten vormt hierbij het uitgangspunt. Vervolgens zullen de volgende stappen worden doorlopen:

1. De termijnen die genoemd zijn in specifieke wet- en regelgeving worden verwerkt in de betreffende resultaten van generieke processen. Dit kan aanleiding vormen om specifieke resultaten op te nemen bij de generieke processen. Voor die resultaten zal er geen risicoanalyse hoeven worden uitgevoerd, omdat de bewaartermijn al vaststaat.
2. De uitkomsten van de systeemanalyse worden eveneens verwerkt in de betreffende resultaten van generieke processen. Ook dit kan aanleiding vormen om specifieke resultaten op te nemen, waarbij opnieuw geen risicoanalyse zal hoeven te worden uitgevoerd.
3. De uitkomsten van de trendanalyse worden waar mogelijk verwerkt in de betreffende resultaten van generieke processen. Dit kan aanleiding vormen om specifieke resultaten op te nemen, waarvoor geen risicoanalyse zal hoeven worden uitgevoerd.
4. Voor de overige resultaten wordt de risicoanalyse uitgevoerd, waarbij een inschatting wordt gemaakt van het risicoverloop en de bijbehorende Secundaire gebruikstermijn.

5. Indien het risicoverloop van de resultaten van specifieke zaaktypen niet overeenkomt met het risicoverloop van het de resultaten van generieke processen in de selectielijst, zullen hier specifieke resultaten voor worden opgenomen.
6. De inschatting van het risicoverloop van de resultaten zal door een groep van experts, archivarissen en proceseigenaren worden beoordeeld en waar mogelijk worden verbeterd.

3.2 Lokale risicoanalyse

De in dit rapport beschreven methodiek voor de risicoanalyse kan ook lokaal door een zorgdrager worden toegepast. Daarbij kan de zorgdrager bij het bepalen van de risico's rekening houden met lokaal opgedane ervaringen en met eventuele kwesties die in het verleden hebben gespeeld. De zorgdrager dient hierbij uit te gaan van de door hem opgestelde zaaktypencatalogus waarin hij per resultaat van een zaaktype heeft aangegeven met welk resultaat van een generiek proces uit de selectielijst dit overeenstemt.

Bij het uitvoeren van de lokale risicoanalyse dienen de volgende stappen te worden doorlopen:²

1. Bepaal welke resultaten van zaaktypen gekoppeld zijn aan een resultaat van een generiek proces uit de selectielijst dat is gewaardeerd op basis van:
 - a. specifieke wet- en regelgeving;
 - b. de uitkomsten van de systeemanalyse; of
 - c. de uitkomsten van de landelijke trendanalyse.

Voor deze resultaten dient geen lokale risicoanalyse te worden uitgevoerd.

2. Bepaal voor de overige resultaten van de zaaktypen uitgaand van de verschillende risicocategorieën bij welke Secundaire gebruikstermijn het optimale moment voor vernietiging is bereikt.
3. Neem indien de lokale risicoanalyse tot een langere bewaartermijn leidt, deze op bij het betreffende resultaat van een zaaktype.

De bewaartermijnen die in de selectielijst gewaardeerd zijn op basis van specifieke wet- en regelgeving of op basis van de uitkomsten van de systeemanalyse of de landelijke trendanalyse kunnen nooit worden aangepast op basis van de lokale risicoanalyse. Deze specifieke resultaten worden in de nieuwe selectielijst duidelijk herkenbaar gemaakt en voor deze resultaten zal bij het opstellen van de selectielijst ook geen risicoanalyse worden uitgevoerd.

Wanneer de zorgdrager tot een hogere risicoklasse komt dan benoemd is in de nieuwe gemeentelijke selectielijst, kan hij ervoor kiezen om de bijbehorende langere termijn te hanteren. Deze keuze voor een langere termijn dient de zorgdrager per zaaktype vast te leggen in zijn zaaktypencatalogus. Idealiter vermeldt hij daarbij ook de uitkomsten van de lokaal uitgevoerde risicoanalyse, zodat hij expliciet maakt waarom de waardering van het zaaktype afwijkt van de waardering in de gemeentelijke selectielijst. De grondslag hiervoor vormt paragraaf 1.4 van de

² De uitkomsten van de lokale trendanalyse komen niet terug in dit stappenplan, omdat zoals reeds in de inleiding van dit rapport is aangegeven, de (lokale) trendanalyse enkel aanleiding zal vormen voor de zorgdrager om bepaalde archiefbescheiden blijvend te bewaren op grond van de uitzonderingscategorieën die in de huidige gemeentelijke selectielijst in paragraaf 1.4 worden benoemd.

inleiding van de nieuwe selectielijst. Paragraaf 1.4 van de inleiding op de (inter)gemeentelijke selectielijst 1996 noemde enkel categorieën archiefbescheiden die een zorgdrager in afwijking van de in de selectielijst benoemde bewaartermijnen langer kan bewaren. In de inleiding op de nieuwe selectielijst zal hieraan worden toegevoegd dat de zorgdrager op basis van de uitkomsten van de lokale risicoanalyse de vrijheid heeft om te kiezen voor een langere bewaartermijn.

Wanneer de door de zorgdrager uitgevoerde lokale risicoanalyse leidt tot een lagere risicoklasse voor een resultaat dan in de selectielijst staat vermeld, kan de zorgdrager in geen geval kiezen om een kortere bewaartermijn te hanteren. Bovendien is het onwenselijk dat de zorgdrager zelf resultaten toe kan voegen aan de selectielijst. Daarmee zou de generieke opbouw van de selectielijst worden aangetast. De zorgdrager koppelt enkel de resultaten van zijn zaaktypen aan de resultaten die in de selectielijst zijn benoemd.