Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar de inrichting van de Hotspot Toeslagenaffaire

Definitief

Colofon

Titel: Onderzoek naar de inrichting van de Hotspot Toeslagenaffaire

Uitgebracht: Persoonsgegevens

Datum: 26-4-2024

Kenmerk: 2024-0000245666

Foto’s: Shutterstock

Inhoud

Colofon **2**

Management samenvatting **4**

1. Inleiding **7**
1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever 7
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 7

2. Context **9**
2.1 Beïnvloedende factoren op de keuze voor een apart thematisch hotspot archief 9
2.2 Met het inrichten van een thematisch hotspot archief heeft Dienst Toeslagen uit noodzaak voor een praktische oplossing gekozen voor het veiligstellen van toeslageninformatie 10

3. Volledigheid **11**
3.1 Overweeg het uitvoeren van een nieuwe zoekactie voor de volledigheid van voor de HTA relevante informatie 11
3.2 Overweeg aanvullende beheeracties in het proces te borgen voor het identificeren en toevoegen van meer relevante informatieobjecten voor de hotspot 12

4. Beveiliging **13**
4.1 Toegang tot en bescherming van toeslageninformatie behoeft nadere duiding en vastlegging van risico's en afspraken is gewenst 13
4.2 Inrichting van de logging en monitoring voor de HTA moet in deze projectfase nog verder worden uitgewerkt en vastgelegd 15

5. Navolgbaarheid **16**
5.1 Het gebruik van Octobox tooling voor het categoriseren, metadateren en overzetten van toeslageninformatie moet in deze projectfase nog verder worden uitgewerkt 16
5.2 Weeg op navolgbare wijze af of op bestandsniveau voldoende inzichtelijk is of zich risico's kunnen voordoen bij het archiveren van de informatie in de hotspot 16
5.3 Leg op navolgbare wijze de betrokkenheid van privacy- en beveiligingsfunctionarissen vast 17

6. Toegankelijkheid **18**
6.1 Het toetsen van de werking van de beoogde informatieordening op basis van het feitenrelaas heeft nog aandacht nodig 18

7. Verantwoording onderzoek **19**
7.1 Werkzaamheden en afbakening 19
7.2 Gehanteerde standaard 20
7.3 Verspreiding rapport 20

Ondertekening **21**

Managementreactie

Bijlage – Onderzochte onderwerpen voor hotspot archivering

Management samenvatting

Het inrichten van een thematische hotspot voor de toeslagenaffaire (hierna HTA) is voortgekomen uit een motie van lid Omtzigt[1], waarin wordt verzocht geen stukken over de kinderopvangtoeslag te vernietigen en deze stukken over te brengen naar een hotspot archief waarvan de opzet wordt getoetst. Met het ingerichte instrument van de periodieke hotspotmonitor van het ministerie van Financiën is de betreffende hotspot aan de hand van vastgestelde criteria geïdentificeerd en is deze met een vastgestelde hotspotlijst gepubliceerd[2]. Daarmee zijn de informatieobjecten met betrekking tot deze hotspot eind 2020 officieel aangewezen voor blijvende bewaring en zo nodig uitgezonderd van vernietiging.

Context afwegingen en keuzen door het project voor de inrichting van de hotspot

Er zijn verschillende omgevingsfactoren die voor het project en de scope van invloed zijn bij het bepalen en inrichten van een oplossing voor het veiligstellen en bewaren van de relevante toeslageninformatie. Deze factoren bepalen de context (zie ook hoofdstuk 2) waarin afwegingen en keuzen door het project voor de inrichting van de hotspot zijn gemaakt zoals de informatiehuishouding van Dienst Toeslagen die (nog) niet op orde is waardoor uitzonderen van vernietiging daarin niet mogelijk is, de politieke en maatschappelijke urgentie voor het veiligstellen en goed bewaren van toeslageninformatie en het kunnen steunen op bestaande expertise en bewezen technologieën voor de inrichting van een hotspot archief. Ook is er in de praktijk nog maar weinig houvast (toetsbare criteria en eisen) voor de wijze waarop relevante informatie wordt uitgezonderd van vernietiging alsook specifiek voor de opzet en inrichting van een hotspot archief.

Omdat het informatiebeheer nog niet op orde is moet DT voor de hotspot kiezen voor een andere oplossing

Omdat veel informatie over de kinderopvangtoeslag in de basis vanwege gebrekkig en versnipperd informatiebeheer[3] (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2021) onvoldoende is gearchiveerd in de oorspronkelijke ordening en context, heeft Dienst Toeslagen besloten tot het projectmatig inrichten van de HTA in RijksDoc, om daarmee een praktische oplossing te bieden voor het veiligstellen en archiveren van de betreffende informatie. Zo wordt met de HTA in RijksDoc geborgd dat alle relevante documenten, die binnen de scope van deze hotspot vallen, worden verzameld en voor blijvende bewaring worden opgeslagen[4]. Daarmee wil Toeslagen voorkomen dat documenten over de toeslagenaffaire vernietigd worden. Met RijksDoc heeft Dienst Toeslagen gekozen voor een systeem dat wordt gezien als beschikkend over de juiste record management functionaliteit voor het duurzaam toegankelijk archiveren van overheidsinformatie. Daarnaast is RijksDoc eerder door de rijksoverheid gebruikt voor o.a. de Covid-19 hotspot. Daarmee

[1] Overheid.nl Kamerstuk 31066, nr. 728, Gewijzigde motie van het lid Omtzigt.
[2] Hotspots Ministerie van Financiën 2014 - | Nationaal Archief
[3] De informatiehuidhouding van Toeslagen, Rapport over de naleving van de Archiefwet bij Toeslagen, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE), 2021.
[4] Dit betreffen kopieën van de oorspronkelijke informatieobjecten uit de bestaande bronnen. De oorspronkelijke ordening en context, voor zover die er is, wordt daarmee niet aangetast.

kon het project gebruik maken van de kennis en ervaring die hiermee was opgedaan alsook van bestaande koppelingen tussen systemen voor het categoriseren, metadateren en overzetten van informatie met behulp van Octobox tooling.

De keuze voor een apart thematisch hotspot archief in RijksDoc is gegeven de omstandigheden en urgentie begrijpelijk maar niet zoals het in de archiefwetgeving is bedoeld

De ADR ziet dat door het project voor de inrichting van de HTA veel stappen zijn gezet om binnen de genoemde scope en onder tijdsdruk op een pragmatische wijze tot een oplossing te komen voor de geschetste problematiek rond het veiligstellen en blijvend bewaren van relevante informatie over de kinderopvangtoeslagenaffaire. Op basis van de ons aangereikte projectdocumentatie en de informatie uit afgenomen interviews konden wij de stappen die tot dusver door het project zijn gezet en de afwegingen en keuzen die daarbij zijn gemaakt (besluitvorming) over het algemeen goed begrijpen. Volgens de Archiefwet moet het informatiebeheer in de basis in de oorspronkelijke ordening en context van de informatieobjecten goed zijn ingericht. Zoals aangegeven kan daar voorlopig voor het project voor de inrichting van de HTA niet van worden uitgegaan en moet er in de tussentijd een adequate oplossing voor het veiligstellen en archiveren van de betreffende informatie komen. Volgens de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna de Inspectie) is een hotspot een methode om (op basis van art. 5 lid 1 sub e van het Archiefbesluit) informatie die op grond van de selectielijst niet blijvend te bewaren was alsnog uit te zonderen van vernietiging. Voor het juist kunnen interpreteren van de informatie en het verband te begrijpen met andere stukken, is het belangrijk dat de informatie in de oorspronkelijke context blijft, of in ieder geval de oorspronkelijke context wordt bewaard. Voor de vindbaarheid kan een aparte wegwijzer of index worden gemaakt die verwijzingen bevat naar de tot de hotspot behorende informatie. Verplaatsen van archiefstukken leidt tot een resterend archief met gaten; kopieën leiden tot een schaduwarchief met onduidelijke status en beheersproblemen. Wij begrijpen deze zienswijze van de Inspectie als toezichthouder op het naleven van de Archiefwet. Aan de andere kant begrijpen wij ook goed de urgentie van Dienst Toeslagen om informatie veilig te stellen en daarmee te voorkomen dat belangrijke toeslageninformatie (verder) verloren gaat. Veel van deze informatie is immers opgeslagen op ongestructureerde en ongeordende netwerkschijven en in persoonlijke e-mailomgevingen, waar überhaupt geen sprake is van archivering. Vanzelfsprekend moet deze informatie net als alle andere overheidsinformatie op een juiste wijze gewaardeerd en in goede, geordende en toegankelijk staat gearchiveerd worden. Het daarbij uitzonderen van vernietiging en als zodanig vastleggen in de oorspronkelijke ordening en context is in essentie de bedoeling van een hotspot, maar vooralsnog niet mogelijk. Dienst Toeslagen is met een apart programma (IHH OO Dienst Toeslagen) bezig om de informatiehuishouding/ archivering op orde te krijgen. Dit is uitgewerkt in een meerjarig programma en actieplan voor 2021-2026. Tevens is Toeslagen hierover in gesprek met de Inspectie. In januari 2024 zijn de vorderingen van de informatiehuishouding verder met hen besproken.

Het project is nog volop in beweging waardoor nog niet alles volledig is uitgewerkt en ingericht

Op het moment van onderzoek is het project nog volop bezig met het verder uitwerken en inrichten van de HTA. Dit maakt dat op moment van rapportage nog niet alles is uitgekristalliseerd, vastgelegd en doorgevoerd. Dat zal de komende periode verder vormgegeven worden. Een voorbeeld daarvan is het nader

uitwerken en vastleggen van bepaalde eisen en wensen voor de configuratie van instellingen voor de inrichting van de hotspot in RijksDoc en de daarbij gebruikte Octobox tooling. Op moment van onderzoek functioneert de hotspot technisch gezien al wel, maar deze moet de komende periode nog stapsgewijs verder gevuld worden met honderdduizenden documenten die tijdelijk zijn opgeslagen in een afgeschermde map op de X-netwerkschijf van het ministerie van Financiën. Dit proces zal ook om het finetunen van de inrichting van de HTA vragen. Onze contactpersonen van Dienst Toeslagen hebben aangegeven dit nog goed te zullen documenteren in het desbetreffende projectdossier.

Mogelijkheden die het huidige proces voor de inrichting van de HTA op onderdelen beter beheersbaar, aantoonbaar en overdraagbaar maken

Op basis van ons onderzoek zien wij een aantal mogelijkheden voor het verder uitwerken en inrichten van beheersmaatregelen voor de HTA. Deze verbetermogelijkheden maken het huidige proces voor de inrichting van de HTA op sommige punten beter beheersbaar, aantoonbaar en overdraagbaar (vanuit het project naar de lijnorganisatie van Dienst Toeslagen). Op basis van ons onderzoek hebben wij de volgende aandachtspunten:

Volledigheid

Het is raadzaam om voor de volledigheid van voor de HTA relevante toeslageninformatie een aanvullende zoekactie uit te voeren alsook aanvullende beheeracties in het proces te borgen voor het identificeren en toevoegen van nieuwe toeslagen informatie.

Beveiliging

Het autorisatiebeheer, de logging en monitoring moeten nog verder worden uitgewerkt ook met het oog op de overdracht naar de lijn van Dienst Toeslagen waar de uiteindelijke beheersing komt te liggen.

Navolgbaarheid

De gebruikte Octobox tooling voor het categoriseren, metadateren en overzetten van toeslageninformatie moet nog verder worden uitgewerkt. Maak daarbij een risicoafweging voor de in de hotspot te archiveren bestanden.

Toegankelijkheid

Het toetsen van de werking van de informatieordening in RijksDoc heeft nog aandacht nodig.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

Naar aanleiding van de motie Omtzigt om informatie over belangrijke onderwerpen (in dit geval de Toeslagenaffaire) voor altijd beschikbaar te houden, wordt de Hotspot Toeslagenaffaire[5] (HTA) ingericht door Dienst Toeslagen van het ministerie van Financiën. Met de HTA wordt geborgd dat relevante archiefstukken voor eeuwige bewaring worden aangemerkt en opgeslagen, zodat documenten over de toeslagenaffaire niet vernietigd worden. Een hotspot (zoals ook de hotspot MH17 en COVID-19) is een verzameling gegevens waarvan de bewaartermijn (vernietigingstermijn), zoals bepaald in de vastgestelde selectielijst, in de archiefwaardige omgeving wordt gewijzigd in bewaren (markering 'B') en metadata wordt toegevoegd zodat de gegevens toebehoren aan een hotspot. De relevante informatieobjecten van de toeslagenaffaire zijn op dit moment niet in een archiefwaardige omgeving opgeslagen. Om alle relevante archiefstukken van de toeslagenaffaire blijvend te bewaren, heeft Dienst Toeslagen besloten in dit specifieke geval, een apart hotspot archief in RijksDoc[6] te creëren. Binnen het Programma Informatiehuishouding Open op Orde (IHH OO) van de Dienst Toeslagen is een Plan van Aanpak (PvA) en afbakeningsdocument opgesteld voor de inrichting van de HTA. Daarnaast is een omgeving gerealiseerd bij SSC-ICT waar AI-tooling (Octobox) gebruikt wordt om de HTA gegevens, die zijn opgeslagen in een tijdelijke map op de X-netwerkschijf van het ministerie van Financiën, te groeperen, categoriseren en metadateren. Uiteindelijk wil Dienst Toeslagen de betreffende gegevens stapsgewijs overzetten naar de HTA in RijksDoc.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De Auditdienst Rijk (ADR) is gevraagd om onderzoek uit te voeren naar de opzet (vaststellen van het plan c.q. ontwerp) en waar mogelijk het bestaan (inrichting van de HTA op moment van onderzoek) van de HTA. Daarvoor is gebruik gemaakt van hotspotcriteria van het Nationaal Archief (NA), het sjabloon afbakeningsdocument (Hotspot MH17 en COVID-19 zijn als voorbeelden gebruikt) en andere relevante stukken en richtlijnen die betrekking hebben op de totstandkoming en inrichting van deze hotspot. Het gaat daarbij om de beschreven en conform beschrijving ingerichte organisatorische en technische beheersmaatregelen van de HTA. De onderzoeksvraag komt voort uit een motie van lid Omtzigt[7] en stelt dat de opzet van de bedoelde hotspot getoetst moet worden door de ADR of de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE). De ADR kan met dit onderzoek *geen* uitspraak (in de vorm van een conclusie of oordeel) doen over de mate waarin de inrichting van de HTA voldoet aan de relevante vereisten van de Archiefwet. Dit komt omdat de Archiefwet- en regelgeving geen specifieke toetsbare eisen bevat ten aanzien van de opzet en inrichting van een hotspot. Dit betekent dat er geen assurance-werkzaamheden zijn uitgevoerd. Doel van het onderzoek is om inzage te geven in de

[5] Vastgestelde en gepubliceerde Hotspot lijst van het ministerie van Financiën, 3 april 2023 - Hotspots Ministerie van Financiën 2014 - | Nationaal Archief

[6] RijksDoc is een platform met een standaarddocument- en recordmanagement (DMS/RMS) dienst. Het is bedoeld voor het centraal aanmaken, wijzigen, opslaan en archiveren van documenten. Met de RijksDoc-dienst kunnen documenten (automatisch), worden bewaard, vernietigd of worden overgedragen naar het Nationaal Archief.

[7] Overheid.nl Kamerstuk 31066, nr. 728, Gewijzigde motie van het lid Omtzigt.

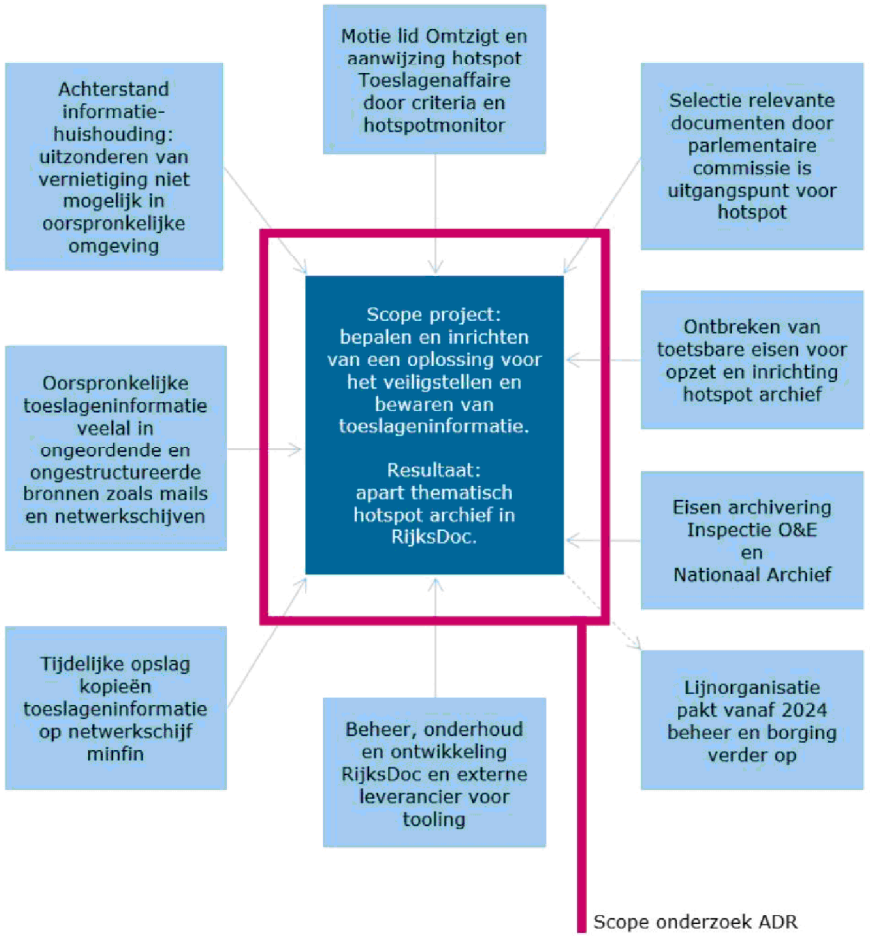
verbetermogelijkheden voor het verder uitwerken en inrichten van de HTA.

De ADR heeft geen onderzoek gedaan naar de beveiliging en het beheer van de voor de HTA gebruikte systemen en tooling (waar dat niet specifiek is voor de inrichting van de HTA) alsook van de daarvoor gebruikte technische infrastructuur. Ook is geen onderzoek gedaan naar of het voor opslag van de HTA gegevens gebruikte documentmanagementsysteem (RijksDoc) voldoet aan de geldende archiefwet- en regelgeving. De inhoudelijke kwaliteit, juistheid en volledigheid van de informatie opgeslagen in de hotspot en de tijdelijke map op de X-netwerkschijf valt eveneens buiten de scope van dit onderzoek. Ook is geen onderzoek gedaan naar de werking van de HTA over een bepaalde periode.

2. Context

2.1 Beïnvloedende factoren op de keuze voor een apart thematisch hotspot archief

De toeslagenaffaire is eind 2020 op basis van vastgestelde criteria en het instrument van de hotspotmonitor van het ministerie van financiën aangemerkt als hotspot (een opvallende gebeurtenis met grote maatschappelijke impact). Daarmee werd de relevante toeslageninformatie officieel aangewezen als blijvend te bewaren. Echter doordat het informatiebeheer bij Dienst Toeslagen niet op orde is, kon het daadwerkelijk uitzonderen van vernietiging (het anders waarderen van de informatie, een 'V'ernietigen wordt een 'B'ewaren) niet plaatsvinden bij de bron in de bestaande systemen. Daarom was Dienst Toeslagen voor het veiligstellen en bewaren van de toeslagenaffaireinformatie genoodzaakt om voor een andere oplossing te kiezen, het inrichten van een apart thematisch hotspot archief in RijksDoc.



Figuur 1. Beïnvloedende factoren op de keuze voor een apart thematisch hotspot archief

2.2 Met het inrichten van een thematisch hotspot archief heeft Dienst Toeslagen uit noodzaak voor een praktische oplossing gekozen voor het veiligstellen van toeslageninformatie

Een belangrijk basisprincipe van de Archiefwet is dat overheidsorganen de informatieobjecten (veelal nog aangeduid als archiefbescheiden) in goede, geordende en toegankelijke staat dienen te brengen en te bewaren, in de oorspronkelijke ordening en context, waar de informatie is ontvangen en gecreëerd.

Echter, het informatie/archiefbeheer bij Dienst Toeslagen is in de basis nog niet op orde. Voor het oplossen van deze problematiek loopt momenteel een apart meerjarig programma met actieplan (2021-2026). Daardoor ziet Dienst Toeslagen zich op dit moment genoodzaakt tot het treffen van een praktische oplossing in de vorm van een thematische hotspot als een apart ingericht archief met toeslagenaffaireinformatie dat geen onderdeel is van de bestaande toeslagen archieven (voor zover dit al archieven zijn). Daarmee wordt relevante informatie over de toeslagenaffaire bewaard en wordt voorkomen dat door onvoldoende archivering nog meer belangrijke informatie voortijdig verloren gaat. Dienst Toeslagen heeft daartoe beheersmaatregelen getroffen om de vindbaarheid en toegankelijkheid van de informatie in deze hotspot te verbeteren door het toevoegen van metadata aan kopieën van de informatieobjecten. Daarnaast wordt in de hotspot een wegwijzer toegevoegd op basis van een feitenrelaas van de toeslagenaffaire om eveneens de toegankelijkheid en vindbaarheid te verbeteren.

Het inrichten van een thematische hotspot als zijnde een apart archief met kopieën van oorspronkelijke informatieobjecten, wijkt in die zin echter af van de bedoeling die de Archiefwet hiermee heeft. Door de Inspectie en het Nationaal Archief is in de aanloopfase van het onderzoek aangegeven, dat een apart archief naast de al bestaande archieven niet wenselijk is, omdat daarmee dezelfde informatie op verschillende plaatsen staat. Dit leidt tot complexere archiefbeheersing en niet tot een praktische toegevoegde waarde aan het erfgoed. Volgens de Inspectie is een hotspot een methode om (op basis van art. 5 lid 1 sub e van het Archiefbesluit) informatie die op grond van de selectielijst niet blijvend te bewaren was alsnog uit te zonderen van vernietiging. Voor het juist kunnen interpreteren van de informatie en het verband te begrijpen met andere stukken, is het belangrijk dat de informatie in de oorspronkelijke context blijft, of in ieder geval de oorspronkelijke context wordt bewaard. Voor de vindbaarheid kan een aparte wegwijzer of index worden gemaakt die verwijzingen bevat naar de tot de hotspot behorende informatie.

De praktische oplossing en de afweging van Dienst Toeslagen in de keuze voor een thematische hotspot, is in onze ogen in deze situatie begrijpelijk. Dienst Toeslagen heeft momenteel eigenlijk geen andere opties voor het tijdig veiligstellen en alsnog goed archiveren van relevante toeslageninformatie. Daarnaast speelt dat veel van de toeslageninformatie in de basis is opgeslagen in ongestructureerde en ongeordende bronnen zoals netwerkschijven en persoonlijke e-mail omgevingen. Voor het archiveren van deze informatie moet er sowieso een adequate oplossing komen.

3. Volledigheid

3.1 Overweeg het uitvoeren van een nieuwe zoekactie voor de volledigheid van voor de HTA relevante informatie

In 2023 heeft de ADR een onderzoek[8] uitgevoerd naar de werkwijze die binnen Financiën (inclusief Belastingdienst en de Dienst Toeslagen) is gehanteerd voor de levering van de afschriften van documenten aan de parlementaire enquêtecommissie. Daarin is een belangrijke bevinding en aanbeveling opgenomen over het gebruik van zoektermen die ook dit onderzoek raakt. Wij benadrukken het belang om de zoektermen met elkaar te vergelijken en de zoektermen intern te valideren en de daarbij gemaakte keuzes vast te leggen. Mede doordat door deze aanbeveling over gebruikte zoektermen mogelijk meer relevante documenten gevonden zouden kunnen worden bevelen wij aan te overwegen een nieuwe zoekactie voor de HTA uit te voeren en niet alleen op de reeds voor de POK en PEFD verzamelde informatie te steunen. Daarbij komt dat op basis van uitgewerkte criteria afgewogen moet worden of de van de X-schijf overgenomen en in de HTA RijksDoc opgeslagen gegevens allemaal relevant zijn voor het doel en de scope van de HTA en of en in hoeverre veranderingen (toevoegingen, wijzigingen, verwijderingen) die daar gaandeweg in plaatsvinden (het betreffen dossiers met lopende zaken) moeten worden opgenomen in de HTA. Dienst Toeslagen geeft in de hoor en wederhoor van de bevindingen aan de overweging voor een eventuele nieuwe zoekactie als onderdeel van de besluitvorming rond het afbakeningsdocument nogmaals voor te leggen aan de besluitvormende organen. In overleg met BDG en BOA zal alsnog vastgesteld worden of alle aangeleverde informatie ook relevant is voor de HTA. Dit wordt onderdeel van het proces van het vullen van de HTA en zal gedaan worden via Octobox tooling. Eventueel nog aan de Hotspot in RijksDoc toe te voegen informatieobjecten, na de initiële vulling, worden door nog nader te bepalen bevoegde gebruikers rechtstreeks toegevoegd. In meerdere Kamerbrieven is aangegeven dat het niet uitgesloten is dat er nog documenten met betrekking tot de POK naar voren zullen komen. Voor de overdracht van het project naar de lijnorganisatie van Dienst Toeslagen wordt momenteel ook nagedacht over het data eigenaarschap voor de HTA. Dienst Toeslagen gaat met de HTA immers het beheer doen voor documenten die behoren tot een andere archiefbeheerder.

Aanbeveling
Overweeg naast het uitvoeren van een nieuwe zoekactie (in lijn met de eerdere aanbevelingen van de ADR over validatie van gebruikte zoektermen en uit te werken criteria) om als onderdeel van de nog verder uit te werken kwaliteitscontroles de (blijvende) integriteit van de in de HTA RijksDoc opgeslagen gegevens periodiek en op geautomatiseerde wijze te controleren door deze te vergelijken met andere bestanden zoals initieel met de map op de X-schijf en/of met de oorspronkelijke bronnen voor zover dat mogelijk is. Daarna kunnen de gegevens periodiek vergeleken worden met een

[8] Onderzoek naar de werkwijze van het ministerie van Financiën bij de levering van stukken aan de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 11 september 2023, ADR.

apart te bewaren controlebestand. Dit kan bijvoorbeeld technisch gezien met behulp van een powershell SHA256 hashing script dat periodiek volgens een vastgestelde beheerprocedure wordt uitgevoerd. Niet alleen eenmalig bij het initieel overbrengen/opslaan van de gegevens uit de map op de X-schijf, maar een continu monitorend proces gedurende de bewaartermijn om inhoudelijk vast te kunnen stellen en te verantwoorden dat het HTA-archief authentiek en integer is en blijft.

3.2 Overweeg aanvullende beheeracties in het proces te borgen voor het identificeren en toevoegen van meer relevante informatieobjecten voor de hotspot

Voor de toeslageninformatie is destijds een vernietigingsstop ingesteld. De al verzamelde documenten voor de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) worden door Dienst Toeslagen als volledig beschouwd en opgenomen in de HTA. Dienst Toeslagen erkent dat het mogelijk is dat op een later moment nog relevante informatieobjecten voor de HTA worden gevonden. Dan moet ook bepaald worden of deze toegevoegd worden aan de HTA.

Er is in kaart gebracht welke stakeholders eventueel in bezit kunnen zijn van HTA relevante toeslageninformatie. Deze stakeholders analyse wordt standaard gemaakt in het afbakeningsdocument van de HTA. Het afbakeningsdocument moet op het moment van onderzoek nog worden vastgesteld.

Toch is door Dienst Toeslagen besloten om vooralsnog geen aanvullende zoek- en beheeracties uit te voeren om mogelijk meer relevante documenten voor de HTA te identificeren. Dit betekent dat de informatie die wordt opgenomen in de HTA, zich reikt tot de reeds door Bureau Bestuursondersteuning en Advisering (BOA), in nauwe samenwerking met DG Belastingdienst en Dienst Toeslagen, voor de POK en PEFD verzamelde informatie op de X-schijf. Zoals onderkend door Dienst Toeslagen, is het goed denkbaar dat er toch nog relevante informatie gevonden wordt die op beheerste wijze aan de HTA moet worden toegevoegd. Ook kunnen gaandeweg andere inzichten bestaan over relevantie van informatie voor de hotspot. Op moment van onderzoek moeten de medewerkers die informatie hebben aangeleverd voor de HTA nog geïnformeerd worden dat hun informatie is geclassificeerd als hotspot en daarmee blijvend wordt bewaard.

Aanbeveling
Overweeg voor de HTA aanvullende beheeracties uit te voeren voor het identificeren van mogelijk meer relevante informatieobjecten. Van belang daarbij is om een proces in te richten (wie, wat, wanneer en hoe) voor het toevoegen van documenten aan de hotspot. In dit proces moet geborgd worden dat aanvullende informatieobjecten worden voorzien van de juiste metadatering en passen in de ordening o.b.v. het feitenrelaas. Tevens moet dit proces voldoende bekend worden gemaakt binnen de organisatie en relevante stakeholders.

4. Beveiliging

4.1 Toegang tot en bescherming van toeslageninformatie behoeft nadere duiding en vastlegging van risico's en afspraken is gewenst

Op dit moment zijn alle documenten die betrekking hebben op de HTA tijdelijk opgeslagen in een afgeschermde map op de netwerkschijf van MinFin (X-schijf). Het gaat daarbij om honderdduizenden documenten die afkomstig zijn van reeds voor de PEFD en POK verzamelde informatie. Op moment van dit onderzoek moeten deze documenten nog stapsgewijs worden overgezet naar de HTA in RijksDoc. Vanwege lopende onderzoeken is het van belang dat zorgvuldig en adequaat wordt omgegaan met deze documenten. De documenten zijn nog geclassificeerd als vertrouwelijk. Het is de bedoeling om alle documenten in deze map te verwijderen nadat deze zijn overgezet in de HTA in RijksDoc. Wij hebben hier echter geen vastgelegde procedure en/of afspraken voor aangetroffen. De stukken in de map op de X-schijf over de kinderopvangtoeslagenaffaire zullen na afronding van de parlementaire enquête voorkomen in het archief van de Tweede Kamer en het archief van MinFin.

Volgens opgave hebben, met instemming van daarvoor verantwoordelijke partijen, een beperkt aantal personen toegang tot de betreffende map op de X-schijf. Dit geldt ook voor toegang tot RijksDoc. De toegekende autorisaties in het overzicht van SSC-ICT komen overeen met de door BOA voor het programma HTA via MinFin Service Level Management aangevraagde autorisaties voor de betreffende map op de X-schijf. Ook de toegang tot de HTA in RijksDoc is momenteel beperkt tot slechts enkele bij het project betrokken personen. Toegang tot RijksDoc en de X-schijf is op hoofdlijnen beschreven in de nota Autorisatie en toegang tot de Hotspot Toeslagenaffaire. Het proces dat in theorie is ingericht voor de toegang tot RijksDoc moet in praktijk nog plaatsvinden en kan zodoende nog niet op uitvoering worden getoetst. Het project zal de ingerichte HTA in 2024 overdragen naar de lijnorganisatie van Dienst Toeslagen waar dan ook de verdere beheersing van de HTA komt te liggen. Voor toegang tot de betreffende map op de X-schijf hebben wij niet kunnen vaststellen of er periodiek (zo lang als deze map in gebruik is) controles plaatsvinden op de verleende autorisaties.

Beheerders van SSC-ICT (Uitsluitend Afdeling bst-cs-Toegang en subafdeling bst-cs-t-file services) hebben toegang tot bestanden op de X-schijf. Dit omdat deze afdelingen het beheer uitvoeren van de rechtenstructuur. Dit betekent dat deze beheerders lees, schrijf en verwijderrechten hebben op de inhoud van deze map met vertrouwelijke documenten waar geen logging en monitoring door SSC-ICT op aanwezig is. Dit geldt overigens niet specifiek en alleen voor de daar opgeslagen toeslageninformatie. Logging en monitoring van beheeractiviteiten op de netwerkschijven van minfin valt momenteel niet onder de huidige dienstverlening van SSC-ICT. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de dienstverlening en beheersing door SSC-ICT voor de X-schijf en door DICTU voor de HTA in RijksDoc.

Dienst Toeslagen heeft in reactie op de bevindingen als onderdeel van de hoor en wederhoor aangegeven dat nu de HTA technisch is ingericht, er nader gekeken kan worden naar de invulling van de AVG op het proces van de HTA en RijksDoc. In overleg met de AVG-verantwoordelijke Chief Privacy Officer van Dienst Toeslagen is aangegeven dat het uitvoeren van een DPIA voor de HTA niet

nodig is maar dat het wel wenselijk is de verwerking te registreren in het AVG-register. Dienst Toeslagen heeft aangegeven dit advies te zullen overnemen.

Aanbevelingen

Breng in kaart of zich nog risico's kunnen voordoen in geval van onbevoegde toegang tot gegevens van de HTA, vooral waar het gaat om beheerders en leveranciers en overweeg op aantoonbare wijze passende maatregelen te nemen. Maak ook inzichtelijk of en in hoeverre leveranciersafspraken zijn gemaakt en worden nagekomen voor het zorgvuldig omgaan met (privacy) gevoelige en/of vertrouwelijke informatie. Maak met alle betrokken partijen, voor zover dat noodzakelijk is, afspraken over het verwerken van gegevens.

Ons inziens is het in dit stadium van het project van belang na te denken over hoe de toekomstige beheerdersrollen er vanuit een risicobenadering uit moet komen te zien. Een voorbeeld is het inrichten van Privileged Access Management, zodat niet alle beheerders en leveranciers automatisch toegang hebben tot alle documenten. Beheerders en leveranciers krijgen alleen toegang als dat nodig is voor de uitvoering van een taak (need to know). Dit is van belang voor een goede en beheerste overdracht in 2024 van de ingerichte HTA van het project naar de lijnorganisatie van Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen heeft aangegeven dat op moment van afronding van dit onderzoek toegang en rollen worden besproken met de toekomstige beheerders van het Identity Management Systeem (IMS) binnen Toeslagen. In overleg met hen wordt bepaald wat de regels worden voor toegang en rollen nadat er een overdracht heeft plaats gevonden (naar de lijn). Daarbij wordt ook bepaald hoe de monitoring met behulp van IMS wordt ingericht voor RijksDoc.

Leg in een procedure afspraken vast voor het tijdig verwijderen (na aantoonbare juiste en volledige overzetting in RijksDoc) van de toeslageninformatie in de map op de X-schijf. Te denken valt hierbij aan wie de bestanden mag verwijderen, de wijze waarop de bestanden moeten worden verwijderd (permanent alsook back-ups van deze bestanden), welke bestandslocaties het betreft, bewijs/verklaring van het daadwerkelijk verwijderen.

Ga in overleg met BOA na of de verleende autorisaties voor de map op de X-schijf periodiek en op aantoonbare wijze worden gecontroleerd, zolang als deze map in gebruik is en toeslageninformatie bevat. Denk ook alvast in afstemming met de lijnorganisatie na over periodieke controles en monitoring op de toegang tot de HTA in RijksDoc, zodat dit straks goed en beheerst vanuit het project overgedragen kan worden aan de daarvoor verantwoordelijke partij(en) binnen Dienst Toeslagen.

4.2 Inrichting van de logging en monitoring voor de HTA moet in deze projectfase nog verder worden uitgewerkt en vastgelegd

Op moment van dit onderzoek vindt de inrichting van de HTA in RijksDoc waaronder de configuratie van de logging nog plaats. In RijkDoc is uitgebreide logging van events, activiteiten en handelingen mogelijk. Daarbij kunnen bepaalde inrichtingskeuzes (instellingen in de configuratie) door de klant worden gemaakt waaronder ook voor het inrichten van de autorisaties en zoekfunctie.

Als er geen specifieke klantkeuze door Dienst Toeslagen wordt gemaakt, worden de default instellingen van RijksDoc gebruikt. De uitvoering van deze keuzes, die DICTU uitvoert, wordt vastgelegd in een klantdossier bij DICTU. De beslissing, uitvoering en vastlegging aan de zijde van Dienst Toeslagen moet op moment van onderzoek nog in het projectdossier opgenomen worden. Als onderdeel van het projectdossier wordt ook vastgelegd dat wordt voldaan aan de Archiefwet en de eisen voor Duurzame Toegankelijkheid (DUTO-eisen). Het loggen van activiteiten door beheerders op de netwerkschijven, en in dit specifieke geval dus ook de tijdelijke map op de MinFin X-netwerkschijf met toeslageninformatie, valt niet onder de huidige dienstverlening van SSC-ICT. Omdat de betreffende map is afgeschermd en beperkt toegankelijk is voor slechts enkele geautoriseerde medewerkers en de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de directie BOA van het ministerie van Financiën, hebben wij voor dit onderdeel op dit moment niet direct een aanbeveling voor het project anders dan hiervoor al is aangegeven. Voor goede verantwoording en overdracht willen wij het project wel het belang benadrukken van aantoonbare vastlegging van afwegingen en keuzen die ten grondslag liggen aan de inrichting van de HTA, en dus ook specifiek voor de inrichting van voor analyse geschikte logging van gebeurtenissen en activiteiten.

5. Navolgbaarheid

5.1 Het gebruik van Octobox tooling voor het categoriseren, metadateren en overzetten van toeslageninformatie moet in deze projectfase nog verder worden uitgewerkt

Op het moment van onderzoek bevindt het HTA project zich nog in de inrichtingsfase en moeten nog diverse inrichtingskeuzen door het project van Dienst Toeslagen voor het inzetten van Octobox tooling en de HTA in RijksDoc worden gemaakt en vastgelegd. Dit zijn nog zaken die aan bod komen tijdens diverse geplande workshops en onderlinge afstemmomenten met betrokken partijen. Op een nog nader te bepalen moment worden de toeslagengegevens, die tijdelijk zijn opgeslagen in een afgeschermde map op de MinFin X-netwerkschijf, stapsgewijs overgezet naar de HTA in RijksDoc.

Aandachtspunten voor afhandeling project

Leg de gemaakte afwegingen en keuzen voor de inrichting van de HTA en de gebruikte Octobox tooling vast in een projectdossier alsook de (specifieke) afspraken die zijn gemaakt met DICTU en SSC-ICT en de naleving daarvan voor een juiste beheersing en beveiliging van de programmatuur en de opgeslagen HTA gegevens.

Als onderdeel van de hoor en wederhoor heeft Dienst Toeslagen in reactie op de bevindingen aangegeven het projectdossier, overeenkomstig de besluitvorming rond het gebruik van Digidoc voor de Beleids- en Ondersteunende Processen (BOP), als dossier op te zullen nemen in Digidoc. Wij willen daarbij nog aangeven dat het aantoonbaar voldoen aan eisen voor goede, geordende en toegankelijke staat waaronder de DUTO-eisen, niet alleen bestaat uit de mogelijkheid van het systeem tot het bieden van (standaard) functionaliteit voor de gedefinieerde eisen. Het gaat om het daadwerkelijk kunnen aantonen hoe de HTA in RijksDoc op basis van eisen en wensen van Dienst Toeslagen is ingericht zoals een op de eigen organisatie toegesneden autorisatiemodel.

5.2 Weeg op navolgbare wijze af of op bestandsniveau voldoende inzichtelijk is of zich risico's kunnen voordoen bij het archiveren van de informatie in de hotspot

Voor de scope van de HTA zijn de zoekresultaten van de POK en de PEFD met betrekking tot Toeslagen en andere reeds verzamelde documenten rond de Toeslagenaffaire gebruikt. De HTA is dus ingericht op basis van de al door BOA aangeleverde documentatie voor de POK en de PEFD. De relevante informatiedragers zijn niet opnieuw doorzocht voor de inrichting van de HTA. Deze aanpak is afgestemd met bij de besluitvorming voor de inrichting van de HTA betrokken gremia en partijen. Alle aangeleverde toeslageninformatie in de tijdelijke map op de X-netwerkschijf is vooralsnog geclassificeerd als vertrouwelijk. Op moment van onderzoek hebben wij geen analyse aangetroffen van de betreffende bestanden inclusief de bestandformaten, waarmee inzichtelijk is of er bestanden in voorkomen (bijvoorbeeld Excel, Access, bestanden met functionaliteit en/of bestanden met virussen/ransomeware) die mogelijk bij

overdracht problemen, risico's en of kwaliteitsverlies kunnen veroorzaken. Door inzicht in het soort en type bestanden kan een weloverwogen beslissing genomen worden of er eventueel aanvullende beheeracties uitgevoerd moeten worden om documenten al dan niet te verduurzamen in het kader van overdracht. Daarnaast is ons niet duidelijk gebleken bijvoorbeeld op basis van analyse of er in de honderdduizenden documenten mogelijk (privacy)gevoelige gegevens voorkomen die een hoger classificatieniveau en daarmee aanvullende maatregelen vereisen.

Dienst Toeslagen geeft in de hoor en wederhoor van de bevindingen aan dat Informatieobjecten ook zijn gedeeld met de Commissie van de Tweede Kamer, waarbij volgens Dienst Toeslagen problemen met informatieobjecten al gedetecteerd moeten zijn. Het kan zijn dat enkele documenten nog niet zijn geanalyseerd via de Parlementaire Enquête, maar volgens Dienst Toeslagen wordt dit risico gemitigeerd met het inzetten van Octobox. Deze tool kan, als onderdeel van de werkzaamheden, een additionele analyse uitvoeren op de bestanden en bestandsformaten van de documenten die in de map op de X-schijf worden aangetroffen. Tevens kan Octobox documenten scannen op virussen/ransomeware.

Aanbevelingen

Maak door middel van een analyse inzichtelijk of er bestanden voorkomen die mogelijk bij overdracht problemen, risico's en of kwaliteitsverlies kunnen veroorzaken en of en welke aanvullende maatregelen en beheeracties noodzakelijk zijn. Op basis daarvan kan ook beter afgewogen worden of informatie alvast in een duurzaam bestandsformaat opgeslagen moet worden of juist niet.

5.3 Leg op navolgbare wijze de betrokkenheid van privacy- en beveiligingsfunctionarissen vast

Uit de huidige projectdocumentatie blijkt nu niet altijd voor alle relevante actoren en functionarissen zoals voor de P-gv. P-gv. en Persoonsgegevens dat deze vroegtijdig bij de totstandkoming van de HTA vanuit hun rol ten aanzien van mogelijke beveiligings- en privacyrisico's betrokken zijn.

Aanbeveling

Leg op navolgbare wijze in de projectdocumentatie vast welke functionarissen wanneer en waartoe vanuit het oogpunt van beveiligings- en privacyrisico's betrokken zijn bij de inrichting van de HTA.

6. Toegankelijkheid

6.1 Het toetsen van de werking van de beoogde informatieordening op basis van het feitenrelaas heeft nog aandacht nodig

Voor het vastleggen van de oorspronkelijke context van een informatieobject, worden metagegevens toegevoegd. Door het ontbreken van (de juiste) metagegevens bij deze informatieobjecten laat de toegankelijkheid en vindbaarheid van toeslageninformatie in de bestaande systemen te wensen over. Daarom heeft Toeslagen een externe partij ingeschakeld voor het categoriseren en metadateren van de informatieobjecten die in de HTA in RijksDoc worden overgezet. In opzet hanteert Octobox (tool van externe partij) daarbij het Toepassingsprofiel Metagegevens Rijksoverheid (TMR model) voor de inrichting en het toevoegen van metagegevens aan de informatieobjecten in de HTA. Dit is volgens de bestaande standaard van de Rijksoverheid. De metagegevens zijn onlosmakelijk verbonden met de informatieobjecten en moeten net als de toeslageninformatie volgens de archiefbeheersregels van MinFin worden bewaard. Door het toevoegen van een logische ordeningsstructuur en de context op basis van een feitenrelaas van de toeslagenaffaire wordt in de HTA in RijksDoc de toegankelijkheid en vindbaarheid van de informatieobjecten verhoogd. Dit zal gedaan worden door trefwoorden te koppelen aan het feitenrelaas. Deze trefwoorden lijst wordt gebruikt om documenten te analyseren.

Octobox en RijksDoc hebben ervaring met het uitvoeren van deze aanpak met een eerdere inrichting van de hotspot voor COVID-19, inclusief het opstellen van metadatagegevens. Desalniettemin, is het van belang dit nog in nauwe samenspraak met betrokken partijen verder uit te werken en goed en op navolgbare wijze op juiste werking te testen.

Aandachtspunten voor verdere verloop project
Zorg dat er voldoende aandacht is voor het toetsen van de werking van de ordening op basis van de trefwoorden van het feitenrelaas. Daarvoor moeten toets- en kwaliteitseisen verder (door)ontwikkeld worden.

7. Verantwoording onderzoek

7.1 Werkzaamheden en afbakening

Werkzaamheden

Zoals in de aanleiding van dit rapport is aangegeven, is het doel van dit onderzoek na te gaan in hoeverre de HTA in opzet en waar mogelijk voor het bestaan per 1-12-2023 is ingericht conform de daaraan te stellen criteria, uitgangspunten en randvoorwaarden. Met de uitkomsten van dit onderzoek geven wij inzicht in de verbetermogelijkheden voor het verder uitwerken en inrichten van de HTA. Hiertoe hebben wij in de periode oktober 2023 tot en met januari 2024 werkzaamheden uitgevoerd om de opzet en waar mogelijk het bestaan van de HTA te onderzoeken op basis van daarvoor bestaande criteria in de archiefwet- en regelgeving. Het gaat daarbij om de beschreven en conform beschrijving ingerichte organisatorische en technische beheersmaatregelen van de HTA. Van belang hierbij waren ook de hotspotcriteria van het Nationaal Archief (NA) en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE). In overleg met de contactpersonen van Dienst Toeslagen zijn voor het onderzoek ook enkele criteria gebruikt van de BIO en AVG, waar het ging om de wijze van toegang en het waarborgen van de privacy. De Archiefwet- en regelgeving bevat geen specifieke toetsbare eisen ten aanzien van de opzet en inrichting van een hotspot. Het gaat hier om algemene bepalingen en principes voor het waarderen en selecteren van archiefbescheiden en het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden.

Als onderdeel van de werkzaamheden zijn interviews met diverse bij de inrichting van de HTA betrokken personen gehouden en is aangeleverde documentatie geanalyseerd. Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt en middels hoor en wederhoor afgestemd. De uit de interviews en documentatie verkregen informatie is vergeleken met de voor het onderzoek gehanteerde criteria en beheersmaatregelen en de uitkomst daarvan is vastgelegd in het referentiekader. De bevindingen en aanbevelingen in het referentiekader zijn middels hoor en wederhoor afgestemd met de contactpersonen van Dienst Toeslagen en vormde de basis voor het rapport.

Afbakening

De ADR heeft geen onderzoek gedaan naar de beveiliging en het beheer van de voor de HTA gebruikte systemen en tooling (waar dat niet specifiek is voor de inrichting van de HTA) alsook van de daarvoor gebruikte technische infrastructuur. Ook is geen onderzoek gedaan naar of het voor opslag van de HTA gegevens gebruikte documentmanagementsysteem (RijksDoc) voldoet aan de geldende wet- en regelgeving. De inhoudelijke kwaliteit, juistheid en volledigheid van de informatie opgeslagen in de hotspot en in de tijdelijke map op de X-netwerkschijf van MinFin valt eveneens buiten de scope van dit onderzoek. Ook is geen onderzoek gedaan naar de werking van de HTA over een bepaalde periode.

7.2 Gehanteerde standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing (IIA). Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

7.3 Verspreiding rapport

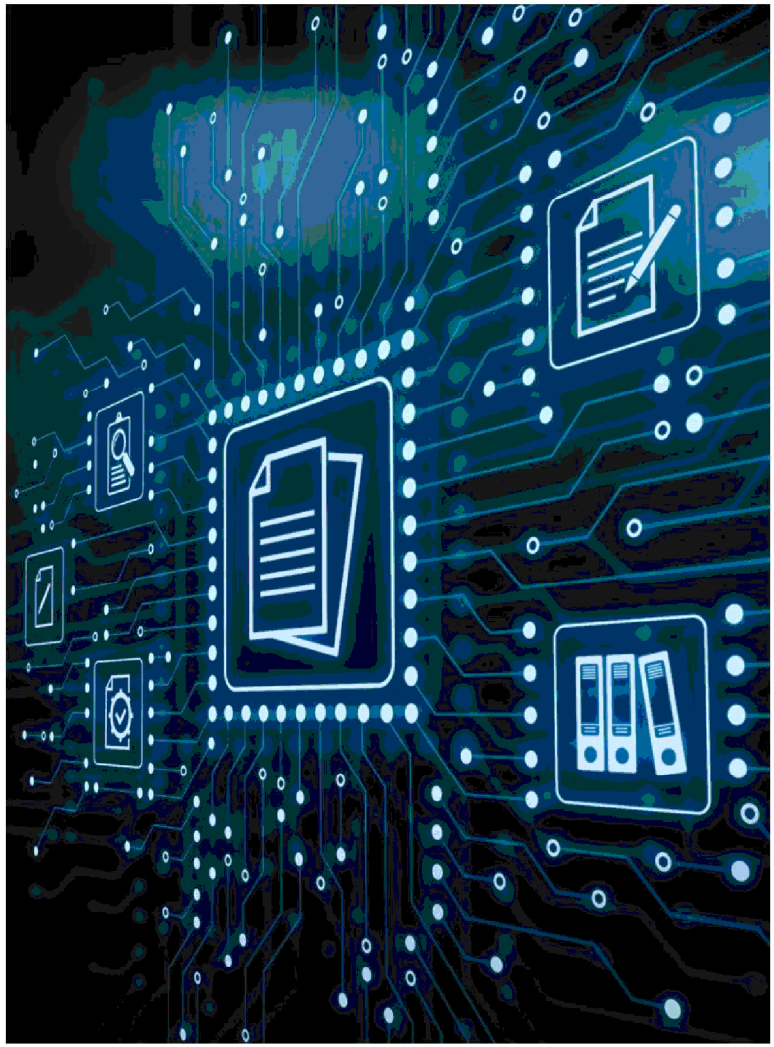
De opdrachtgever, Persoonsgegevens, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

Ondertekening

Den Haag, 26 april 2024

Persoonsgegevens



Managementreactie

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 's-Gravenhage

Auditdienst Rijk (ADR)
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Dienst Toeslagen
Directie Informatiestromen en Digitale Ontwikkeling

Korte Voorhout 7
2511 CW 's-Gravenhage
POSTBUS 20201
2500 EE 's-Gravenhage

Contactpersoon

Persoonsgegevens

Ons kenmerk

Datum 25 april 2024
Betreft Managementreactie bij het onderzoek naar de inrichting van de Hotspot Toeslagenaffaire

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij ontvangt u de managementreactie op het voorliggende onderzoeksrapport.

Aanleiding
Dienst Toeslagen heeft namens het ministerie van Financiën de Hotspot Toeslagenaffaire ingericht. Een hotspot is een gebeurtenis die leidt tot opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers of tussen burgers onderling. Een Hotspot heeft als doelstelling om alle relevante informatieobjecten rondom een gebeurtenis uit te zonderen van vernietiging. Een Hotspot wordt 20 jaar intern bewaard, om het vervolgens over te brengen naar het Nationaal Archief.

Het ministerie is van start gegaan met de inrichting van de Hotspot naar aanleiding van vragen van het lid Omtzigt over de illegale vernietiging van archieven bij de Belastingdienst/Toeslagen, mogelijke strafbaarheid daarvan en een stop op elke vernietiging van archieven van de Belastingdienst/Toeslagen tijdens de periode van de Uitvoering Herstel Toeslagen. Op basis van deze vragen is de toeslagenaffaire op de hotspotlijst van het ministerie van Financiën geplaatst. Onderdeel van de vragen was het verzoek om de inrichting te laten toetsten door het Auditdienst Rijk (ADR). Het onderzoek van het ADR richtte zich op de inrichting van Hotspot en de daarbij gemaakte keuzes ten aanzien van die inrichting.

Context
Dienst Toeslagen is namens het ministerie in 2022 begonnen met het inrichten van de Hotspot Toeslagenaffaire. Dienst Toeslagen heeft gebruik gemaakt van bestaande documenten, zoals het afbakeningsdocument voor de Hotspot COVID-19. Desalniettemin, er waren verder weinig kader stellende voorschriften en tools die konden helpen bij het opzetten van een Hotspot. Dienst Toeslagen heeft daarom een basispakket ontwikkeld voor het opzetten en uitwerken van een Hotspot.

De focus binnen het project is gelegd op het opleveren van vier elementen. Ten eerste een ingevuld afbakeningsdocument. Dit document vormt de basis voor het selecteren van alle documenten die blijvend bewaard moeten blijven. Ten tweede het opleveren van een technisch ingerichte Hotspot in een archiefwaardig document managementsysteem (DMS/RMA). Omdat in een vroeg stadium al bekend werd dat de documenten niet op hun originele locaties kunnen blijven omdat deze locaties niet voldoen aan de Archiefwet, zijn de documenten overgebracht naar een nieuw DMS/RMA. Ten derde is er een focus gelegd op het creëren van een basisdocumenten set voor toekomstige hotspots.

Binnen het ministerie is de hotspotlijst uitgebreid naar 8 hotspots en moeten naast de Hotspot Toeslagenaffaire nog 5 hotspots ingericht worden.
Dienst Toeslagen heeft alle documenten zoveel mogelijk gestandaardiseerd voor hergebruik. Als laatste is er aan het ADR gevraagd om de inrichting van de Hotspot te toetsen aan de eisen van de Archiefwet.

Op dit moment is de Hotspot technisch ingericht en getoetst op werking van het overbrengen van de systemen. Inmiddels zijn de documenten veiliggesteld in het DMS/RMA en wordt nu gewerkt aan het verreiken van de documenten met metadatagegevens om de oorspronkelijke context van de documenten zoveel als mogelijk te herstellen.

Het ADR heeft haar onderzoek uitgevoerd en is gekomen met een vijftal aanbevelingen voor de verdere inrichting van de Hotspot Toeslagenaffaire. Tevens heeft het ADR enkele aandachtspunten voor het verdere verloop van het project. Op het moment van afronding van het onderzoek zijn veel van de aanbevelingen van de ADR al door het project opgepakt.

Aandachtspunten:

- *Zorg dat er voldoende aandacht is voor het toetsen van de werking van de ordening op basis van de trefwoorden van het feitenrelaas. Daarvoor moeten toets- en kwaliteitseisen verder (door)ontwikkeld worden.*
    - Dienst Toeslagen is op dit moment bezig met het afronden van deze Ordeningsstructuur. Voor deze fase zullen kwaliteitseisen en een toets geformuleerd worden. Na het afronden van deze stap zullen deze toets en kwaliteitseisen gedeeld worden voor toekomstig gebruik.
- *Leg de gemaakte afwegingen en keuzen voor de inrichting van de HTA en de gebruikte Octobox tooling vast in een projectdossier alsook de (specifieke) afspraken die zijn gemaakt met DICTU en SSC-ICT en de naleving daarvan voor een juiste beheersing en beveiliging van de programmatuur en de opgeslagen HTA-gegevens.*
    - Dienst Toeslagen wil benadrukken dat alle besluiten, keuzes en afwegingen zorgvuldig zijn gemaakt en altijd zijn vastgelegd via de toepasselijke procedures en processen en Dienst Toeslagen wil benadrukken dat het dit zal blijven doen.
- *Als onderdeel van de hoor en wederhoor heeft Dienst Toeslagen in reactie op de bevindingen aangegeven het projectdossier, overeenkomstig de besluitvorming rond het gebruik van Digidoc Online voor de Beleids- en Ondersteunende Processen (BOP), als dossier op te zullen nemen in Digidoc. Wij willen daarbij nog aangeven dat het aantoonbaar voldoen aan eisen voor goede, geordende en toegankelijke staat waaronder de DUTO-eisen, niet alleen bestaat uit de mogelijkheid van het systeem tot het bieden van (standaard) functionaliteit voor de gedefinieerde eisen. Het gaat om het daadwerkelijk kunnen aantonen hoe de HTA in RijksDoc op basis van eisen en wensen van Dienst Toeslagen is ingericht zoals een op de eigen organisatie toegesneden autorisatiemodel.*
    - Het DMS/RMA systeem (RijksDoc) voldoet aan alle eisen die de Archiefwet stelt, vandaar (o.a. de 13 DUTO-eisen) en is naar de huidige normen voor archiefsystemen gecertificeerd.

De informatieobjecten binnen RijksDoc zijn beveiligd tegen onbedoelde en onbevoegde wijzigingen. Hiervoor is conform ISO 27001 en BIO standaarden een informatiebeveiligingsbeleid opgesteld dat op structurele basis wordt getoetst.
Naast de documenten die de functionaliteit beschrijven worden de documenten die aantonen dat voldaan wordt aan de eisen in het projectdossier opgenomen.

Aanbeveling 1 en 2:

Overweeg voor de HTA aanvullende beheeracties uit te voeren voor het identificeren van mogelijk meer relevante informatieobjecten. Van belang daarbij is om een proces in te richten (wie, wat, wanneer en hoe) voor het toevoegen van documenten aan de Hotspot. In dit proces moet geborgd worden dat aanvullende informatieobjecten worden voorzien van de juiste metadatering en passen in de ordening o.b.v. het feitenrelaas. Tevens moet dit proces voldoende bekend worden gemaakt binnen de organisatie en relevante stakeholders.
Overweeg naast het uitvoeren van een nieuwe zoekactie (in lijn met de eerdere aanbevelingen van de ADR over validatie van gebruikte zoektermen en uit te werken criteria) om als onderdeel van de nog verder uit te werken kwaliteitscontroles de integriteit van de in de HTA RijksDoc opgeslagen gegevens periodiek en op geautomatiseerde wijze te controleren door deze te vergelijken met andere bestanden zoals initieel met de map op de X-schijf en/of met de oorspronkelijke bronnen voor zover dat mogelijk is. Dit kan bijvoorbeeld technisch gezien met behulp van een powershell SHA256 hashing script dat periodiek volgens een vastgestelde beheerprocedure wordt uitgevoerd. Niet alleen eenmalig bij het initieel overbrengen/opslaan van de gegevens uit de map op de X-schijf, maar een continu monitorend proces gedurende de bewaartermijn om inhoudelijk vast te kunnen stellen en te verantwoorden dat het HTA-archief authentiek en integer is en blijft.

- Dienst Toeslagen heeft in het begin van het project een voorstel gedaan om een zoekactie uit te voeren. Er is destijds besloten om dit niet te doen, omdat de documenten onder de PEFD/POK al zijn verzameld. Deze verzameling is dekkend en is alles omvattend voor de toeslagenaffaire volgens Dienst Toeslagen. Dit is nader getoetst aan de hand van een risicoanalyse die gedeeld is met het ADR.
  Desalniettemin, Dienst Toeslagen heeft een toezegging gedaan aan de Kamer om alle eventuele nieuwe Toeslagenaffaire documenten te delen met de Kamer. Als er nieuwe documenten worden gevonden, dan zullen de ze documenten ook aan de Hotspot Toeslagenaffaire worden toegevoegd.

Aanbeveling 3:

Breng in kaart of zich nog risico's kunnen voordoen in geval van onbevoegde toegang tot gegevens van de HTA, vooral waar het gaat om beheerders en leveranciers en overweeg op aantoonbare wijze passende maatregelen te nemen.

Maak ook inzichtelijk of en in hoeverre leveranciersafspraken zijn gemaakt en worden nagekomen voor het zorgvuldig omgaan met (privacy) gevoelige en/of vertrouwelijke informatie. Maak met alle betrokken partijen, voor zover dat noodzakelijk is, afspraken over het verwerken[1] van gegevens.
Onzes inziens is het in dit stadium van het project van belang na te denken over hoe de toekomstige beheerdersrollen er vanuit een risicobenadering uit moet komen te zien. Een voorbeeld is het inrichten van Privileged Access Management, zodat niet alle beheerders en leveranciers automatisch toegang hebben tot alle documenten. Beheerders en leveranciers krijgen alleen toegang als dat nodig is voor de uitvoering van een taak (need to know). Dit is van belang voor een goede en beheerste overdracht in 2024 van de ingerichte HTA van het project naar de lijnorganisatie van Dienst Toeslagen.

Dienst Toeslagen heeft aangegeven dat op moment van afronding van dit onderzoek toegang en rollen worden besproken met de toekomstige beheerders van het Identity Management Systeem (IMS) binnen Toeslagen. In overleg met hen wordt bepaald wat de regels worden voor toegang en rollen nadat er een overdracht heeft plaats gevonden (naar de lijn). Daarbij wordt ook bepaald hoe de monitoring met behulp van IMS wordt ingericht voor RijksDoc.

Leg in een procedureafspraken vast voor het tijdig verwijderen (na aantoonbare juiste en volledige overzetting in RijksDoc) van de toeslageninformatie in de map op de X-schijf. Te denken valt hierbij aan wie de bestanden mag verwijderen, de wijze waarop de bestanden moeten worden verwijderd (permanent alsook back-ups van deze bestanden), welke bestandslocaties het betreft, bewijs/verklaring van het daadwerkelijk verwijderen.

Ga in overleg met BOA na of de verleende autorisaties voor de map op de X-schijf periodiek en op aantoonbare wijze worden gecontroleerd, zolang deze map in gebruik is en toeslageninformatie bevat. Denk ook alvast in afstemming met de lijnorganisatie na over periodieke controles en monitoring op de toegang tot de HTA in RijksDoc, zodat dit straks goed en beheerst vanuit het project overgedragen kan worden aan de daarvoor verantwoordelijke partij(en) binnen Dienst Toeslagen.

- Binnen de Hotspot Toeslagenaffaire voldoen alle systemen en opslaglocaties aan de veiligheidsprocedure, inclusief vastgestelde procedures, die binnen de Nederlandse Overheid gelden. Dit geldt ook voor de x-schijf, Octobox en RijksDoc en andere systeem bronnen.
  Er is door Dienst Toeslagen besloten om nog geen toekomstig beleid te schrijven voor het toekennen van rollen binnen RijksDoc. De reden hiervoor is dat RijksDoc oplossingen kan bieden voor diverse problemen binnen Dienst Toeslagen. Doordat we het beleid van rollen en accounts hebben uitgesteld, is Dienst Toeslagen flexibel in het creëren van een breder beleid rondom rollen en accounts. Er wordt in de komende periode een nota vastgesteld voor RijksDoc en RijksZaak die het beleid rondom rollen en accounts zal beschrijven en uitwerken.

[1] Onder het verwerken van gegevens volgens de AVG wordt verstaan: alle handelingen die een organisatie kan uitvoeren met persoonsgegevens, zoals verzamelen, opslaan, gebruiken, verspreiden, kopiëren, etc. Dit kunnen ook gegevens over/van personen betreffen die voorkomen in documenten.

Aanbeveling 4:

Maak door middel van een analyse inzichtelijk of er bestanden in voorkomen die mogelijk bij overdracht problemen, risico's en of kwaliteitsverlies kunnen veroorzaken en of en welke aanvullende maatregelen en beheeracties noodzakelijk zijn. Op basis daarvan kan ook beter afgewogen worden of informatie alvast in een duurzaam bestandsformaat opgeslagen moet worden of juist niet.

- Dienst Toeslagen maakt gebruik van een AI Tool genaamd Octobox. Deze tool heeft de mogelijkheden en expertise om documenten te openen zonder vervuiling of kwaliteitsverlies. Toch verwacht Dienst Toeslagen dat er weinig of geen issues zullen zijn. Als er issues zouden zijn, dan zouden deze al naar voren zijn gekomen tijdens het PEFD/POK onderzoek van de ADR.

Aanbeveling 5:

Leg op navolgbare wijze in de projectdocumentatie vast welke functionarissen wanneer en waartoe vanuit het oogpunt van beveiligings- en privacy risico's betrokken zijn bij de inrichting van de HTA. Dienst

- Dienst Toeslagen heeft met alle tweedelijnsfunctionarissen Persoonsgegevens P-gv. voor informatiebeveiliging, data en privacy uitvoerig gesproken tijdens het project. Sommige van deze rollen bestonden nog niet aan het begin van dit project, maar bij de oprichting is er gesproken met deze persoon. Dienst Toeslagen zal ook toekomstige gesprekken administreren en opslaan in het projectdossier, zoals het gedaan is tijdens het gehele project.

Maatschappelijk belang

De Toeslagenaffaire heeft een diepe impact gemaakt in de afgelopen decennia voor de samenlevering. Dienst Toeslagen benadrukt evenzeer dat alle informatie over dit onderwerp goed bewaard die te worden voor toekomstig onderzoek, maar ook voor het nageslacht voor de gedupeerde. Vanwege deze politiek en maatschappelijke druk is er door Dienst Toeslagen goed gekeken om naar deze wensen te voldoen. Er is daarom ook gekozen om een thematische Hotspot in te richten, zodat informatie veilig blijvend bewaard blijft.

Dienst Toeslagen is daarom dankbaar dat de ADR onderkent dat er een politieke en maatschappelijke urgentie was voor het veiligstellen en goed bewaren van de toeslageninformatie. Dienst Toeslagen heeft haar best gedaan om eervol om te gaan met deze kwestie en recht te doen naar alle gedupeerde en de maatschappij. Dienst Toeslagen zal daarom haar best blijven doen om de Toeslagenaffaire goed te archiveren, zodat de informatie in de verre toekomst ook van waarde blijft.

Conclusie

Uit voorgaande concludeer ik dat er geen gebreken zijn geconstateerd aan de inrichting van de Hotspot Toeslagenaffaire. De werkwijze, keuzes en besluiten vanuit Dienst Toeslagen zijn correct bevonden door de ADR. Wel heeft de ADR enkele aandachtspunten voor het verdere verloop om de inrichting te verbeteren.

Dienst Toeslagen
Directie Informatiestromen en Digitale Ontwikkeling

Datum
23 april 2024

Ons kenmerk

Algemene voorwaarden indien van toepassing

Dienst Toeslagen wil de ADR dan ook hartelijk danken voor haar tijd, input, kennis en inzet. We maken onze complimenten voor de snelheid, adequaatheid en kennis die de collega's van de ADR hebben over dit onderwerp.

Met vriendelijke groet,

Bijlage – Onderzochte onderwerpen voor hotspot archivering

Selectie
te archiveren informatie

Waardering en selectie

- Criteria voor uitzonderen van vernietiging in selectielijst

Criteria en risicoklassen

- Risicowaardering duurzame toegankelijke hotspotinformatie

Bepalen en lokaliseren archiefbescheiden voor hotspot

- Criteria voor bepalen relevantie informatie
- Inzicht in locatie en soort informatie
- Werkwijze zoeken en vinden informatie
- Afbakeningsdocument

Toegankelijkheid
gearchiveerde informatie

Veiligstellen en archiveren van relevante informatie in goede, geordende en toegankelijke staat

- Communicatie uitzonderen van vernietiging
- Metagegevens hotspot volgens Rijksbrede standaarden
- Toegankelijkheid en vindbaarheid van informatieobjecten in de hotspot
- Bescherming tegen wijziging of vernietiging
- Waarborgen duurzame toegankelijkheid

Beveiliging
gearchiveerde informatie

Toegang tot informatie

- Alleen bevoegde toegang volgens need to know

Logging

- Voor analyse geschikte logbestanden van gebeurtenissen veilig opslaan

Waarborgen privacy

- Bescherming persoonsgegevens conform AVG

Ondersteuning
door praktische tools

Classificeren en overzetten gegevens met behulp van tooling

- Navolgbaarheid gemaakte afwegingen inzet tooling
- Selectielijst voor classificatie door tooling
- Rollen, verantwoordelijkheden en expertise
- Controle op verantwoording functioneren tooling
- Kwaliteitschecks voor zoeken en integriteit gegevens