

Systemanalyse voor Waterschappen

Systemanalyse in verband met de selectielijst voor waterschappen 2026

Versie 1.1, 31 januari 2025

Kees-Jan Vermeulen
Arjan Versteeg
Rudy Kaptein
Dick de Vries

VHIC B.V.
Januari 2025

Inhoud

Systeemanalyse voor Waterschappen	1
1. Onderzoeksvraag	3
2. Missie, doelstelling en kerntaken van waterschappen	4
2.1 Missie en doelstelling	4
2.2 Kerntaken	4
3. Structuur van de organisatie	6
4. Besluitvormende overlegstructuren van de organisatie	7
5. Relaties met andere organisatie	8
6. Cruciale processen	9
7. Systematische registraties	11
7.1 Basisregistratie	11
7.2 Landelijke of gedeelde registraties	11
7.3 Andere registraties	12
7.4 Permanent te bewaren data	12

1. Onderzoeksvraag

De Unie van Waterschappen, hiertoe gemachtigd door (vrijwel) alle leden, stelt de selectielijst voor archiefbescheiden op, waartoe waterschappen verplicht zijn volgens artikel 5 van de Archiefwet 1995. Dit met inzet van de, die in deze als Strategisch Informatieoverleg als bedoeld in het Archiefbesluit artikel 3 optreedt. Deze selectielijst wordt vastgesteld door de minister van OCW.

Bij de opstelling van de nieuwe selectielijst moet gebruik gemaakt worden van de waarderingsmethodiek en instrumentarium ontwikkeld door het Nationaal Archief, bestaande uit een systeemanalyse en een risicoanalyse. De systeemanalyse brengt de belangrijkste informatieknooppunten binnen de organisatie in beeld en levert de grondslag om informatie permanent te bewaren. De risicoanalyse heeft betrekking op de informatie die voor vernietiging in aanmerking komt en kijkt met name naar de waarde van informatie voor de organisatie zelf. Indien er geen directe grondslag is te vinden in wet- en regelgeving, is op grond van deze analyses een bewaartermijn te bepalen.

VHIC is door de Unie van Waterschappen gevraagd om, ter voorbereiding van het opstellen van de nieuwe selectielijst, een systeemanalyse op te stellen op grond van de selectiemethodiek van het Nationaal Archief. Voor de basis van deze systeemanalyse wordt verwezen naar de systematiek die het Nationaal Archief in oktober 2024 op de website had staan ([Opstellen systeemanalyse | Nationaal Archief](#)).

2. Missie, doelstelling en kerntaken van waterschappen

2.1 Missie en doelstelling

De missie van waterschappen is zorgdragen voor veilige dijken, veilige (vaar)wegen en voldoende en schoon water in een evenwichtig watersysteem, met oog voor duurzaamheid, economische wensen, recreatie en natuur.

Waterschappen willen als een klantgerichte, betrokken, efficiënte en betrouwbare organisatie samenwerken met ingelanden¹, ingezetenen, bedrijven, organisaties en andere overheden om te werken aan innovatie om te komen tot een gebalanceerd gebruik van natuur, water, (vaar)wegen en dijken.

2.2 Kerntaken

De kerntaken van waterschappen bestaan uit:

- **Waterveiligheid:**

Het zorgdragen voor sterke dijken voor bescherming tegen hoogwater

- **Watersysteem:**

Het zorgdragen voor het watersysteem betekent het opvangen van hevigere buien en grotere periodes van droogte door klimaatverandering en het afwegen van belangen (landbouw, natuur, stedelijke gebieden en recreatie) voor het beschikbaar stellen van water.

- **Waterketen**

Het zorgdragen voor een goede waterketen samen met gemeenten en (drink)waterbedrijven richt zich op het verzamelen en zuiveren van afvalwater. Waterschappen richten zich binnen deze taak ook op energie- en grondstofwinning.

- **(Vaar)wegen**

Het zorgdragen voor het beheer en onderhoud van (vaar)wegen. Een aantal waterschappen dragen nog zorg voor wegen buiten de bebouwde kom. Daarnaast hebben een aantal waterschappen de verantwoordelijkheid voor een aantal vaarwegen.

Nieuwe taken en uitdagingen

Waterschappen richten zich steeds vaker op energielevering, klimaatadaptatie en natuurontwikkeling. Voorbeelden hiervan zijn de inrichting van zonnepanelen op gronden van afvalwaterzuiveringsinstallaties, biogas-installaties, waterberging, nevengeulen en natuurvriendelijke oevers. Waterschappen zien daarom ook een taak in het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologieën.

Informatiebeveiliging, transparantie en openbaarheid

De steeds verdergaande digitalisering van de maatschappij en daarmee ook van de overheid heeft als gevolg dat er meer aandacht is voor informatiebeveiliging. De *NIS2* en de *Baseline Informatieveiligheid Overheid* eisen meer aandacht voor (de beveiliging van) gegevens en hoe daar mee wordt omgegaan. Daaraan gerelateerd zijn de eisen die door de *Algemene Verordening Gegevensbescherming* (AVG) en Wet politiegegevens (Wpg/Wpol) worden gesteld aan de opslag, het verwerken, het delen en vernietigen van persoonsgegevens. Deze wetten eisen tevens dat de overheid burgers informeert over wat er met hun persoons- en politiegegevens gebeurt.

Sinds 2022 hebben overheidsorganisaties tevens te maken met de *Wet open overheid*. Deze wet eist dat overheden actief informatie openbaar maken en beschikbaar stellen. De *Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer* (Wmebv) gaat vanaf 2026² overheden verplichten om burgers, bedrijven en instellingen

¹ Iemand die eigendommen (land) heeft binnen het grondgebied van een waterschap.

² Dit is de verwachte ingangsdatum van deze wet

beter op de hoogte te houden van de voortgang van de behandeling van verzoeken en aanvragen. Zowel de AVG, de Wpol/Wpg, de Wmebv als de Woo zijn het gevolg van de groeiende wens van burgers voor een open en transparante overheid.

Dit zien we ook terug in de ontwikkelingen rondom participatie. Via oplossingen zoals participatietafels worden burgers meegenomen in de planvormingen en beleidsontwikkeling. Burgers kunnen hun mening en ideeën inbrengen, zodat zij invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Het uitdaagrecht gaat ervoor zorgen dat bewoners of maatschappelijke organisaties een (deel van) een openbare taak kunnen overnemen als zij denken het slimmer, beter, goedkoper of anders te kunnen doen. Dit kan gaan om het uitvoeren van baggerwerkzaamheden of een meer watervriendelijke inrichting van de leefomgeving, zoals het ontwerp en de aanleg van blauw-groene pleinen.

De hierboven genoemde wetten en ontwikkelingen zijn randvoorwaarden voor een goede informatiehuishouding en komen daarom terug in de risicoanalyse. Voor deze systeemanalyse is hiermee rekening gehouden in het bepalen van wat blijvend te bewaren informatie(knooppunten) zijn en wat niet.

3. Structuur van de organisatie

Een waterschap bestaat uit een algemeen bestuur (ook wel College van Hoofdingelanden genoemd) en een dagelijks bestuur (ook wel College van Dijkgraaf & Heemraden genoemd). De Dijkgraaf is de voorzitter van het waterschap, maakt deel uit van het dagelijks bestuur en niet van het algemeen bestuur³. Het algemeen bestuur bestaat uit 18 tot 30 leden en de provincie bepaalt de precieze omvang afhankelijk van de grootte van het waterschap. Deze leden worden gekozen via de waterschapsverkiezingen.

De leden van het dagelijks bestuur (ook wel heemraden genoemd) worden gekozen uit de leden van het algemeen bestuur.

De waterschappen zijn meestal ingericht via een directiemodel met een afdeling, cluster of team voor elk van de kerntaken die dat waterschap uitvoert. Meestal is er een aparte afdeling voor projecten en zijn de taken voor watersystemen en veiligheid gecombineerd.

Deze systeemanalyse heeft betrekking op waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, zoals genoemd in de *Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)* waarin waterschappen participeren. De wet onderscheidt verschillende vormen van gemeenschappelijke regelingen. Deze systeemanalyse is van toepassing op de volgende gemeenschappelijke regelingen:

1. Gemeenschappelijke regelingen zonder openbaar lichaam: een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringorganisatie.
2. Gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam, die in mandaat werken voor de deelnemende overheden.
3. Gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, waaraan bevoegdheden zijn gedelegeerd en die zelfstandig zorgdragerschap hebben, maar die geen voorziening omtrent de zorg voor documenten hebben getroffen.
4. Gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan en zelfstandig zorgdragerschap waarin een provincie deelneemt, die de UvW hebben gemandateerd tot het ontwerpen van een selectielijst.

In de praktijk betreft dit het Waterschapshuis, gezamenlijke laboratoria en slibverwerkingsbedrijven en een aantal samenwerkingsverbanden inzake belastingheffing, die voor de taken die zij in mandaat voor de aangesloten waterschappen uitvoeren vallen onder de reikwijdte van de selectielijst Waterschappen. Gemeenschappelijke regelingen hebben (meestal) niet te maken met het dualisme en bestaan uit een Dagelijks Bestuur en een Algemeen Bestuur die worden ondersteund door de ambtelijke organisatie. Bij openbare lichamen is er een directeur en/of secretaris die de ambtelijke organisatie aanstuurt en/of deelneemt aan de bestuursvergaderingen en het secretariaat hiervoor verzorgt.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterschappen/bestuur-van-een-waterschap>

4. Besluitvormende overlegstructuren van de organisatie

Informatie uit overlegstructuren is een belangrijke bron om te kunnen aantonen hoe wettelijke taken en bevoegdheden worden uitgevoerd. Daarom is het van belang agenda's (inclusief bijlagen), verslagen en besluitenlijsten van besluitvormende organen als belangrijke informatieknoppunten te beschouwen. Voor waterschappen betreft het hier voornamelijk de vergaderingen van het algemeen bestuur en commissies van het algemeen bestuur en de vergaderingen van het dagelijks bestuur.

Directievergaderingen en directieteam/-managementvergaderingen zijn bij sommige waterschappen gemandateerd om besluiten te nemen over de uitvoering van specifieke taken. In die gevallen worden zij ook gezien als een besluitvormend overlegstructuur. Aangezien de systeemanalyse zich met name richt op de taakuitvoering, worden directievergaderingen en directieteam/-managementvergaderingen niet als besluitvormend aangewezen als zij alleen voorstellen voor bespreken en geen besluiten nemen.

Waterschappen nemen deel aan een groot aantal overleggen. Overleggen waar op strategisch niveau wordt gesproken over de taakuitvoering en/of de verdeling van de taken tussen de verschillende deelnemers, worden gezien als besluitvormende overlegstructuren. Indien de organisatie het secretariaat voert van een dergelijk overleg, dient dit overleg permanent bewaard te worden.

Vanuit een informatieoogpunt valt ook het Strategisch Informatie Overleg (SIO) onder de besluitvormende overlegstructuren.

5. Relaties met andere organisatie

Burgers verwachten steeds meer transparantie over hoe bijvoorbeeld hun belastinggeld wordt besteed. Deze eis voor transparantie heeft geleid tot de wetten die in hoofdstuk 2 worden genoemd, zoals de *Wet open overheid*. Deze wet zorgt ervoor dat steeds meer overheidsinformatie openbaar wordt en inzichtelijk is voor burgers. Waterschappen dienen zich als decentrale overheden dus steeds beter te verantwoorden. De provincie en verschillende ministeries houden toezicht op waterschappen, afhankelijk van het onderwerp. Zo houdt de provincie toezicht op de financiële huishouding, informatiehuishouding en de uitoefening van de taken door de waterschappen, voor zover dat is geregeld in de Waterschapswet, de Provinciewet en de Omgevingswet. Formeel zijn het ook de provincies die een waterschap instellen.

In het kader van dijkversterkingen, grotere vaarwegen, waterveiligheid en zoetwatervoorziening en de chemische of ecologische kwaliteit van het watersysteem, zoals dat wordt geregeld in de Waterwet, wordt samengewerkt met het ministerie voor Infrastructuur en Waterstaat en Rijkswaterstaat.

Waterschappen hebben ook te maken met de toezichthouders op specifieke vakgebieden, zoals bijvoorbeeld de Autoriteit Persoonsgegevens, de Inspectie Justitie en Veiligheid en de provinciale archiefinspectie. Voor uitvoering van hun taken heffen waterschappen zelf belastingen. Ze krijgen alleen geld van provincies of het Rijk als ze taken uitvoeren die duidelijk van provinciaal of nationaal belang zijn, bijvoorbeeld subsidies in het kader van uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Samenwerkingen

Waterschappen werken onderling samen onder de Unie van Waterschappen en het Waterschapshuis (dit is een gemeenschappelijke regeling). Deze organisaties ontwikkelen normen en standaarden, zorgen ervoor dat beleid op elkaar wordt afgestemd en dat er beter wordt samengewerkt door bijvoorbeeld uitwisseling van informatie. Met name het Waterschapshuis ondersteunt waterschappen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie.

Veel waterschappen hebben daarnaast het innen van de waterschapsbelastingen, zoals geregeld in de Waterwet, ondergebracht in een belastingsamenwerking: een aparte organisatie die de inning uitvoert van de waterschapsbelastingen en gemeentelijke belastingen.

Voor het beheer en onderhoud van wegen (buiten de bebouwde kom) en vaarwegen bestaat er een nauwe samenwerking tussen gemeenten, waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat.

De laatste decennia ontwikkelt de technologie zich razendsnel. Waterschappen stoppen veel tijd en geld in het ontwikkelen van innovatieve nieuwe technologieën om efficiënter data te verzamelen, duurzamer te kunnen werken en bij te dragen aan een circulaire economie. In dit kader wordt er samengewerkt met de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA), onderzoeksinstituten en samenwerkingsplatforms zoals Winnovatie en Watermanagementcentrum Nederland.

Veel van deze technologieën worden ontwikkeld binnen de afvalwaterketen (waterzuivering). Een gesloten waterkringloop, dus een circulair watersysteem, draait om het scheiden van schone en vieze afvalstromen en om hergebruik van afvalwater. Ook het opwekken van energie en het filteren van waardevolle grondstoffen uit rioolwater, zoals fosfor, speelt een belangrijke rol⁴. Dit vraagt een nauwe samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en (drink)waterbedrijven, soms zelfs op internationaal niveau.

⁴ <https://www.rotterdam.nl/samenwerking-afvalwaterketen>

6. Cruciale processen

Cruciale processen voor waterschappen en gemeenschappelijke regelingen zijn processen die een goed beeld geven van nieuwe initiatieven, koerswijzigingen en belangrijke ontwikkelingen in de samenleving. Door informatie uit deze processen permanent te bewaren, ontstaat een archief waaruit blijkt hoe de organisatie haar taken uitvoert of heeft uitgevoerd.

Standaard zijn dat de processen omtrent strategie, sturing, beleid, architectuur organisatiemanagement en verandermanagement:

- het opstellen en/of intrekken van beleid gericht op de kerntaken;
- het evalueren van dat beleid;
- het opstellen van de begroting;
- het opstellen van een jaarrekening;
- het opstellen van een jaarverslag;
- agenda's, besluitenlijsten en verslagen van besluitvormende overlegorganen (bestuurlijke besluitvorming);
- strategisch overleg (agenda's, besluitenlijsten en verslagen van strategisch overleg);
- het intrekken of opstellen van een mandaat;
- het intrekken of opstellen van een delegatiebesluit;
- het doorvoeren van een organisatiewijziging;
- het gebruik van nieuwe technologieën.

Voor waterschappen zijn daarnaast nog processen van belang die gaan over regulering, stimulering, waterkeringbeheer, watersysteembeheer, waterketenbeheer, wegennetbeheer, vaarwegenbeheer en calamiteitenzorg⁵:

- het opstellen en/of intrekken van verordeningen waaronder de waterschapsverordening;
- het opstellen van een waterbeheerprogramma;
- het opstellen van projectbesluiten;
- het aangaan of beëindigen van convenanten;
- het aangaan of beëindigen van samenwerkingsovereenkomsten;
- het informeren van inwoners;
- het verstrekken of intrekken van omgevingsvergunningen of omgevingsmeldingen;
- het vaststellen van een grenswijziging;
- initiatieven van burgers;
- het benoemen van bestuursleden (hoofdingelanden, heemraden, Dijkgraaf, Algemeen directeur);
- het ontwikkelen van nieuwe technologieën en diensten;
- het aanwijzen, aanleggen en onderhouden van waterkeringen, watergangen en zuiveringsinstallaties;
- het organiseren van verkiezingen;
- het organiseren van belangrijke evenementen/gebeurtenissen

Om een archief toe te beheren en goed vast te leggen welke informatie is opgenomen in een archief (of juist niet is opgenomen in een archief) en hoe er met die informatie is omgegaan, is het van belang een aantal processen permanent te bewaren:

- het opstellen van een informatiehuishoudingsplan (of documentair structuurplan)
- het uitvoeren van de archiefvernietiging

⁵ In WILMA, de referentiearchitectuur van de waterschappen, zijn een 15 (hoofd)bedrijfsprocessen opgenomen, die deels weer zijn opgebouwd uit specifiekere bedrijfsprocessen. Deze indeling matcht niet 1 op 1 met hierboven in wat meer detail beschreven blijvend te bewaren processen. 1 op 1 volgen van de WILMA bedrijfsprocessen zou ertoe leiden dat deels te veel en deels te weinig informatie blijvend bewaard wordt.

- het inrichten van de procedure van archiefvervangning
- het uitvoeren van de archiefoverbrenging
- het uitvoeren van de archiefvervreemding
- het uitvoeren van de migratie en/of conversie van archief

7. Systematische registraties

7.1 Basisregistratie

Met een registratie wordt bedoeld dat gegevens systematisch en met het oog op hergebruik vastgelegd zijn in bijvoorbeeld een database of steekkaartsysteem. Dit kunnen gegevens over personen, objecten, uitspraken of andere gegevens zijn⁶. Overheden maken meer en meer gebruik van basisregistraties. Het Stelsel van Basisregistraties kent 10 landelijke basisregistraties. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken⁷.

De basisregistraties zoals het Handelsregister, Basisregistratie Personen, Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken, het Kadaster, Basisregistratie Topografie en Basisregistratie Grootschalige Topografie zijn van groot belang voor waterschappen. Waterschappen vertrouwen op gegevens uit deze registraties om belasting te kunnen innen, projecten te kunnen uitvoeren en zorg te dragen voor de veiligheid van de regio waar zij verantwoordelijk voor zijn.

Waterschappen maken gebruik van alle basisregistraties, maar zijn alleen voor bepaalde gegevens in de Basisregistratie Ondergrond en de Basisregistratie Grootschalige topografie bronhouder. De (brondocumenten van de) BRO en BGT worden als blijvend te bewaren beschouwd op grond van wettelijke verplichtingen en het belang van deze registratie voor de samenleving, met name voor milieukwaliteit.

7.2 Landelijke of gedeelde registraties

De noodzaak om gegevens uit te wisselen tussen waterschappen en eventuele ketenpartners heeft de laatste jaren gezorgd voor een groei van landelijke of gedeelde registraties die niet zijn bestempeld als basisregistratie. Sommige van deze registraties worden door waterschappen en/of gemeenschappelijke regelingen alleen gebruikt als bron voor informatie om hun processen te kunnen uitvoeren. Waterschappen en/of gemeenschappelijke regelingen zijn geen bronhouder voor deze registraties en hebben voor deze registraties dus geen bewaarplicht.

Bij andere registraties hebben waterschappen en/of gemeenschappelijke regelingen ook daadwerkelijk een rol in het bijhouden van de registratie, maar vanwege het doel van de registraties of de aard van de gegevens in de registraties zijn de registraties en de bijbehorende data vernietigbaar en dus worden deze niet genoemd in deze systeemanalyse.

Een aantal voorbeelden van registraties waar waterschappen gebruik van maken worden hieronder genoemd. Voor maar een beperkt aantal registraties geldt dat waterschappen een rol spelen in het toevoegen, corrigeren of verwijderen van gegevens. Dit wordt hier aangegeven met een *

- Beschermde gebieden Kaderrichtlijn Water*
- Centraal Insolventieregister (CIR)
- Gemeenschappelijke regelingen (GR-register)
- Droogtemonitor*
- Landelijk Grondwater Register (LGR)^{8*}
- Register Externe Veiligheidsrisico's (REV)
- Zwemwater.nl*
- Geluidsregister*

⁶ <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/opstellen-systeemanalyse>

⁷ <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/stelsel-van-basisregistraties/10-basisregistraties/>

⁸ De LGR wordt bijgehouden via de Basisregistratie Ondergrond

De brondocumenten voor de registratie Beschermde gebieden Kaderrichtlijn Water, register Gemeenschappelijke regelingen, het Geluidsregister en het register Externe Veiligheidsrisico's dienen blijvend bewaard te worden.

7.3 Andere registraties

Waterschappen hebben naast de basisregistraties en de landelijke en gedeelde registraties een groot aantal registraties die ze zelf bijhouden. Registraties waar geen verplichtingen voor bewaren aan zijn verbonden worden in dit overzicht niet genoemd.

Elk overheidsorgaan dient een overzicht te bewaren van:

- Persoonsgegevens (AVG verwerkingsregister)
- Politiegegevens (Wpg/Wpol verwerkingsregister)
- Ordeningsstructuur- en metadatagegevens

Waterschappen dienen daarnaast de beschikking te hebben over de volgende permanent te bewaren registraties en/of de bijbehorende brondocumenten:

- Beheerregister
- Register vaarwegen
- Wegenlegger
- Register stedelijk afvalwater
- Algoritmeregister
- Register politieke partijen

Daarnaast kan de organisatie registraties bijhouden van objecten die permanent te bewaren zijn zoals:

- Beleid en beleidsplannen met externe werking
- Verstrekte onderscheidingen
- Bestuursleden
- Delegatie en mandaten
- Verstrekte omgevingsvergunningen die volgens deze selectielijst permanent bewaard moeten worden
- Gedenktekens, kunstwerken, monumenten en gebouwen waar de organisatie verantwoordelijk voor is
- Samenwerkingsovereenkomsten

7.4 Permanent te bewaren data

Datasets spelen een steeds grotere rol in de manier waarop decentrale overheden werken. Datagedreven werken levert naast documenten ook andere vormen van informatie op. In de selectielijst 2026 is in bijlage 7 een aparte notitie opgenomen over hoe er in het kader van de selectielijst wordt aangekeken tegen deze data, met onder meer objectregistraties die moeten worden bewaard of vernietigd.

Het verzamelen van data in het kader van de taakuitvoering kan data of datasets opleveren die vanwege de historische waarde permanent bewaard zou moeten worden. Daaronder vallen metingen over:

- Waterstanden
- Grondwaterpeil
- Bodempeil
- Bemalingen