



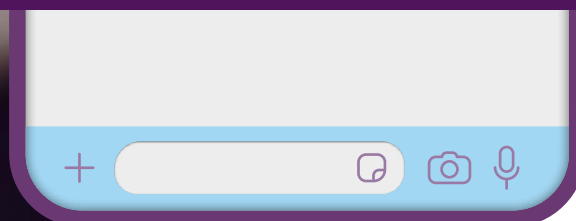
Adviescollege
Openbaarheid en
Informatiehuishouding

www.acoi.nl



'Kan dit weg?' – 'Nee'

Advies over het beheren en
bewaren van chatberichten
bij de overheid



19 januari 2023

Het onafhankelijke Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is een permanent college, ingesteld op grond van de Wet open overheid (Woo). Het Adviescollege adviseert regering en parlement gevraagd en ongevraagd over openbaarmaking van overheidsinformatie en verbetering van de informatiehuishouding. Daarnaast heeft het college een bemiddelingstaak voor journalisten, wetenschappers en anderen met een beroepsmatig belang.

Leden van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding zijn:

Ineke van Gent, voorzitter
Martin Berendse
Caroline Koetsenruijter
Serv Wiemers

Download dit advies:





'Kan dit weg?' – 'Nee'

Advies over het beheren en bewaren
van chatberichten bij de overheid

'Zoolang wij in ons gemeentewezen
publiciteit missen, zal de groote
weg tot verbetering zijn gesloten.
Zonder publiciteit geene hervorming.
Hervorming heeft de onverzettelijksten
aller vijanden, de gewoonte, tegen zich.
Gewoonte is vooroordeelziek, dewijl zij
zonder onderzoek haren gang gaat: en
vooroordeel ruimt voor geene macht,
dan voor publiek onderzoek, het veld.'

Johan Rudolf Thorbecke, 1847,
brochure 'Over plaatselijke begrooting'

Inhoud

Belangrijke begrippen voor het lezen van het advies	6
Samenvatting van het advies	8
1 Inleiding	12
1.1 Adviesaanvraag	12
1.2 Uitwerking in deelvragen	13
1.3 Afbakening	13
1.4 Werkwijze	14
2 Startpunt: toegang tot overheidsinformatie voor iedereen	15
2.1 De functie van openbaarheid in de democratische rechtstaat	15
2.2 Het recht op overheidsinformatie	17
2.3 De zorgplicht voor duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie	18
2.4 De reikwijdte van het begrip 'document'	19
2.5 Actieve en passieve openbaarmaking	20
3 Waardering van overheidsinformatie: de rol van selectielijsten	22
3.1 Duurzame toegankelijkheid en bewaartermijnen	22
3.2 Selectielijsten als instrument voor publieke waardering	24
4 Huidig rijksbeleid voor chatberichten	26
4.1 Kern van het rijksbeleid	26
4.2 De uitvoering	27
4.3 Oordeel van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	28
4.4 Situatie bij andere overheidsorganen	28

5	Advies voor verantwoord beheer en selectie van chatberichten	29
5.1	Kern van het advies: volg een sleutelfunctiemethode	29
5.2	Gebruik en kenmerken van berichtendiensten	32
5.3	De waarde van chatberichten voor nu en later	33
5.4	Tekortkomingen van het huidige rijksbeleid	34
5.5	De oorsprong van de sleutelfunctiemethode: e-mailarchivering	35
5.6	Het aanwijzen van sleutelfunctionarissen	37
5.7	Geen nadere maatregelen voor de niet-sleutelfunctionaris	39
5.8	Technologische aspecten	40
5.9	Scheiden van privé- en werkaccounts	41
5.10	Organisatie-accounts bij berichtendiensten	42
5.11	Situatie in andere landen	42
6	Implicaties voor uitvoering van de Woo en de AVG	43
6.1	De afhandeling van Woo-verzoeken	43
6.2	Bescherming van persoonsgegevens	45
7	Aanbevelingen voor uitvoering van het advies	47
7.1	Stelseltaken voor de bewindslieden van BZK en OCW	47
7.2	Aanbevelingen aan staatssecretaris Cultuur en Media over de Archiefwet	48
7.3	Aanbevelingen aan gemeenten, provincies, waterschappen en andere overheidsorganen	49
7.4	Parlement	49
	Geraadpleegde literatuur en bronnen	50

Belangrijke begrippen voor het lezen van het advies

Chatberichten	Sms-berichten die via het mobiele netwerk worden verstuurd én <i>instant messaging</i> berichten die via het internet worden verstuurd, bijvoorbeeld door gebruik van WhatsApp, Signal of Slack.
Berichtendiensten	Applicaties of functionaliteiten waarmee chatberichten verstuurd kunnen worden.
Sleutelfunctionaris	Persoon die uit hoofde van zijn of haar functie binnen de overheidsorganisatie een strategische besluitvormende positie heeft, met impact op de organisatie en/of de maatschappij. Het gaat daarbij om beleid of om de uitvoering van beleid.
Bewindslieden	De minister-president, ministers en staatssecretarissen die deel uitmaken van de regering.
Bestuurders	Bestuurders van gemeenten, provincies, waterschappen en organen van de centrale overheid (niet zijnde een ministerie). Het betreft politieke ambtsdragers, van wie het mandaat te herleiden is tot verkiezingen, zoals burgemeesters en wethouders, gedeputeerden en waterschapbestuurders. Daarnaast betreft het bestuurders van wie het mandaat is gebaseerd op benoeming, zoals de vice-president van de Raad van State en de hoogste leiding van zelfstandige bestuursorganen.
Ambtelijke top	Overige functionarissen van overheidsorganen op hoge leidinggevende en/of strategische posities. Zie paragraaf 5.6 voor het aanwijzen van ambtelijke topfunctionarissen.
Selectielijst	Een document waarin staat welke categorieën documenten een overheidsorgaan blijvend bewaart en welke categorieën documenten het overheidsorgaan tijdelijk bewaart gedurende een in de selectielijst opgenomen bewaartermijn. Een overheidsorgaan kan meerdere selectielijsten hebben, die bijvoorbeeld gelden voor verschillende periodes en/of taken. Ook kan een selectielijst gelden voor meerdere overheidsorganen. Zie ook artikel 5 van de Archiefwet 1995 en Artikel 5.1. van het wetsvoorstel Archiefwet 2021.

Waardering

Het afwegen van de belangen die gemoeid zijn met het bewaren van categorieën documenten ten behoeve van het bepalen van de bewaartermijn. Het resultaat wordt vastgelegd in een selectielijst.

Selectie

Het toepassen van de selectielijst, dat wil zeggen: het blijvend bewaren dan wel vernietigen van documenten na het verstrijken van de bewaartermijn.

Hotspot

Een gebeurtenis met een grote maatschappelijke impact die door een overheidsorganisatie is aangemerkt als hotspot, waardoor documenten die betrekking hebben op de hotspot blijvend bewaard worden.

Werkgerelateerde chatberichten

Korte aanduiding voor chatberichten die vallen onder het begrip 'document' in de Wet open overheid, 'archiefbescheiden' in de Archiefwet 1995 dan wel 'document' in het wetsvoorstel Archiefwet 2021 (zie paragraaf 2.5). Het gaat dus om chatberichten die personen wisselen uit hoofde van hun werk bij een overheidsorgaan, en niet om privé- of partijpolitieke communicatie.

Partijpolitieke chatberichten

Chatberichten van bewindslieden, wethouders, gedeputeerden en waterschapbestuurders met partijgenoten over aangelegenheden van hun partij.

Samenvatting van het advies

Berichtendiensten zoals WhatsApp en Signal zijn niet meer weg te denken uit het maatschappelijk verkeer. Iedereen appt, ook de leden van het kabinet, de top van ministeries, het college van Burgemeester en Wethouders, de Commissarissen van de Koning, gedeputeerden en dijkgraven. Wat doen we met al die berichtjes? Kunnen ze weg? Of hebben ze waarde? Het huidige rijksbeleid voor chatberichten schrijft voor dat bewindslieden en medewerkers van ministeries dat zelf moeten beslissen, aan de hand van instructies. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed constateerde dat deze instructies niet in lijn zijn met de Archiefwet. De minister-president had dus niet chatberichten mogen wissen van zijn telefoon, ook al volgde hij het rijksbeleid.

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding adviseert in dit rapport hoe wél om te gaan met het beheren en bewaren van chatberichten. Ons advies richt zich niet alleen op de minister-president, maar op alle overheidsorganen.

Kern van het advies:

Het Adviescollege adviseert om werkgerelateerde chatberichten van sleutelfunctionarissen zorgvuldig te beheren en bewaren. Stop met het handmatig selecteren van chatberichten door medewerkers of bestuurders zelf.

Uitgangspunt: recht op toegang tot overheidsinformatie voor iedereen

Uitgangspunt bij het advies is dat toegang tot overheidsinformatie noodzakelijk is voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en de democratische rechtstaat. De Wet open overheid verankert het recht van iedereen op toegang tot overheidsinformatie, behoudens de uitzonderingen die de wet opsomt. Op die manier kan niet alleen de volksvertegenwoordiging, maar iederéén nagaan welke afwegingen de overheid maakt en wat de effecten van beleid en uitvoering zijn. Bij dit belangrijke grondrecht hoort de zorgplicht van de overheid om informatie zorgvuldig te beheren. Dit betekent dat overheidsorganisaties passende maatregelen moeten nemen om overheidsinformatie duurzaam toegankelijk te maken én te houden voor een bepaalde periode dan wel deze blijvend te bewaren. De zorgplicht voor overheidsinformatie is uitgewerkt in de Archiefwet.

Context: informatieoverdaad als uitdaging, publieke waardering als oplossing

Door de komst van computers en het internet is de hoeveelheid overheidsinformatie sinds de jaren negentig explosief toegenomen. Naast brieven, nota's, beschikkingen en andere formele documenten, wordt bij de overheid volop communicatie vastgelegd van meer informele aard, bijvoorbeeld in e-mails en chatberichten. Ook deze informatie valt onder de Wet open overheid, doordat de wetgever geen enkele technische verschijningsvorm heeft uitgezonderd van het begrip 'document'. Dezelfde keuze is gemaakt bij de Archiefwet 1995 en opnieuw bij het wetsvoorstel voor modernisering van de Archiefwet (Archiefwet 2021).

Het Adviescollege kan die keuze voor techniek-neutrale wetgeving volgen; het zou onverantwoord zijn om bijvoorbeeld chatberichten enkel vanwege hun verschijningsvorm categorisch buiten beschouwing van de zorgplicht te laten. Andersom hoeft van overheidsorganisaties niet verwacht te worden dat zij alles even zorgvuldig en langdurig bewaren. De zorgplicht moet wel uitvoerbaar blijven; ook daar zijn de burger en de samenleving bij gebaat.

Het Adviescollege ziet de oplossing voor de informatieoverdaad in publieke waardering. Overheidsinformatie heeft immers niet alleen waarde voor de organisatie, maar ook voor journalisten, wetenschappers, ondernemers en anderen. En overheidsinformatie is een bron voor geschiedschrijving door generaties na ons. Waarderen betekent dat de overheid met al deze belangen rekening houdt bij het maken van keuzes in haar informatiebeheer, en die keuzes bijstelt als taken, technologie of inzichten wijzigen. De overheid moet dat bovendien niet zelfstandig en achter de schermen doen, maar in gesprek met andere belanghebbenden én in het openbaar. De Archiefwet bevat al het instrument voor een dergelijke publieke waardering, namelijk de zogenoemde 'selectielijsten' die alle overheidsorganisaties moeten hebben. Ook de wijze waarop overheidsorganisaties omgaan met chatberichten moet blijken uit hun selectielijsten.

Advies: breng chatberichten van sleutelfunctionarissen onder beheer

Het huidige rijksbeleid houdt in dat overheidsfunctionarissen zélf chatberichten per stuk en handmatig exporteren naar een digitaal archiefsysteem. Deze strategie doet geen recht aan de uitgangspunten van de Archiefwet en de Wet open overheid en is moeilijk uitvoerbaar; hierdoor is er een groot risico dat belangrijke informatie uit chatberichten verloren gaat. Bovendien maakt dit het bewaren van chatberichten tot een individuele norm en verantwoordelijkheid, terwijl er een collectieve norm moet gelden. Dit kan en moet anders. Gelet op de waarde van chatberichten en het belang van de uitvoerbaarheid van het beleid, komt het Adviescollege tot de volgende overwegingen en adviezen.

- Overheidsinformatie staat al lang niet meer alleen in rapporten, nota's of e-mails, maar ook in chatberichten van bestuurders en overheidsmedewerkers. Deze chatberichten kunnen belangrijke informatie bevatten. Dit geldt zeker wanneer deze worden verstuurd of ontvangen door personen met een sleutelfunctie bij de overheid.
- Het college adviseert daarom de werkgerelateerde chatberichten van **personen in sleutelfuncties** op te slaan in een beheersysteem van de organisatie. Het gaat dan om de chatberichten van bewindslieden, bestuurders en de ambtelijke top. Dit moet niet handmatig en per stuk gebeuren, maar **structureel, als geheel en zoveel mogelijk geautomatiseerd**. Op die manier blijven deze chatberichten toegankelijk voor de organisatie én voor informatieverzoeken van anderen.
- Voor de bewaartermijn luidt het advies om chatberichten van **bewindslieden en bestuurders blijvend** te bewaren. Voor chatberichten van de **ambtelijke top** is het advies om deze **tijdelijk** te bewaren, bijvoorbeeld gedurende vijf tot tien jaar.
- Voor chatberichten van **alle overige overheidsmedewerkers** zijn géén nadere maatregelen nodig. In de optiek van het Adviescollege is de waarde van deze informatie gering en zou het een onevenredige inspanning vragen om ook deze chatberichten op te slaan in een beheersysteem van de organisatie. Dit betekent dat medewerkers die geen sleutelfunctie bekleden, chatberichten op hun telefoon kunnen laten staan en zelf hun chatgeschiedenis mogen verwijderen.
- De bovenbeschreven beheer- en bewaarstrategie volgt niet een indeling naar werkprocessen, zoals het geval is in de huidige selectielijsten, maar een indeling naar functies. Om deze strategie toe te passen, dienen overheidsorganisaties daarom voor chatberichten een **aanvulling op hun selectielijsten** te maken, in samenspraak met de archivaris en onafhankelijke deskundigen.
- Voor de uitvoerbaarheid van dit advies dienen personen in sleutelfuncties werkgerelateerde chatconversaties te scheiden van privé- en partijpolitieke chatberichten. Tot slot is technologische innovatie nodig om het beheer van chatberichten te ondersteunen.

Aanbevelingen aan regering en parlement en alle overheidsorganen

Een goede uitvoering van dit advies, is alleen mogelijk als het als collectieve norm wordt omarmd door alle bewindslieden en bestuurders van overheidsorganisaties. Openbaarheid en goed beheer van overheidsinformatie is géén corvee, maar *chefsache*. Het Adviescollege roept het kabinet en andere bestuurders op om ervoor te zorgen dat in 2024 de nieuwe beheer- en bewaarstrategie voor chatberichten is verantwoord in selectielijsten én wordt uitgevoerd.

- De bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) kunnen de uitvoering van dit advies bevorderen vanwege hun stelseltaken voor openbaarheid en archiefbeleid van de overheid. Voor hen zijn de aanbevelingen:
- Vertaal dit advies in een ontwerp voor aanvulling op de selectielijsten van alle ministeries, in samenspraak met de algemene rijksarchivaris en één of meer onafhankelijke deskundigen, en stel die selectielijst zo snel mogelijk vast.
- Inventariseer welke technologie beschikbaar en bruikbaar is voor het duurzaam toegankelijk maken en houden van chatberichten, en investeer in verbetering van deze technologie samen met kennisinstellingen en technologiebedrijven.
- Werk hierbij samen met andere overheidsorganen: Hoge Colleges van Staat, zelfstandig bestuursorganen, en de koepelorganisaties voor gemeenten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), provincies (Interprovinciaal Overleg) en de waterschappen (Unie van Waterschappen).

Voor het parlement zijn de aanbevelingen:

- Behandel dit advies zo snel mogelijk, tegelijk met de reactie die bewindslieden binnen drie maanden aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer zullen sturen (volgens artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges).
- Besteed bij de behandeling van het wetsvoorstel voor modernisering van de Archiefwet – de Archiefwet 2021 – aandacht aan het instrument selectielijsten (in het wetsvoorstel omgedoopt tot 'selectiebesluiten').

Uiteraard verwachten wij dat alle overheidsorganen dit advies ter harte nemen, dus ook Hoge Colleges van Staat, zelfstandig bestuursorganen, gemeenten, provincies en waterschappen. Voor de koepelorganisaties voorzien we een ondersteunende rol bij het ontwerpen van een aanvulling op de gezamenlijke selectielijsten en bij het maken van een praktische handreiking.

1 Inleiding

Op 19 mei 2022 was er een Kamerdebat met de minister-president naar aanleiding van berichten in de media dat hij jarenlang iedere dag sms-berichten van zijn telefoon had gewist.¹ Tijdens dat Kamerdebat zei de minister-president over het onderwerp onder andere advies te vragen aan het Adviescollege van Openbaarheid en Informatiehuishouding.

1.1 Adviesaanvraag

De adviesaanvraag is op 29 augustus 2022 aan het Adviescollege gestuurd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), mede namens de staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris Cultuur en Media van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).² Hierin stelden zij de volgende twee vragen:

- Welke consequenties heeft het gebruik van digitale communicatiekanalen als sms, WhatsApp en Signal voor de toepassing van de relevante wetgeving, in het bijzonder de Wet open overheid (Woo), Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Archiefwet?
- Hoe kunnen de bewindspersonen van BZK en OCW hun taken en bevoegdheden binnen het wettelijke stelsel (voor openbaarheid en informatiehuishouding) invullen om een verantwoorde omgang met digitale communicatiekanalen te bevorderen?

De minister verzocht het Adviescollege om in zijn beantwoording in te gaan op maatschappelijke, bestuurlijke, organisatorische, technologische en juridische aspecten en om bij de planning rekening te houden met acties van anderen, waaronder onderzoek door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed naar archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken.

1 Hendrickx & Verwiel, *De Volkskrant* 18 mei 2022.

2 BZK, *Adviesaanvraag* 29 augustus 2022.

1.2 Uitwerking in deelvragen

De vragen van de bewindslieden zijn vertaald in de volgende vijf deelvragen:

1. *Wat zijn de leidende principes van de Woo en de Archiefwet die in dit kader gevolgd moeten worden?* Hierover gaan de hoofdstukken 2 en 3.
2. *Voldoet het huidige Rijksbeleid voor het bewaren van chatberichten aan de Archiefwet?* Volgens de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, die toeziet op naleving van de Archiefwet, is dit niet het geval. Het huidige rijksbeleid en het Inspectierapport zijn samengevat in hoofdstuk 4.
3. *Wat is een alternatieve én verantwoorde beheer- en bewaarstrategie voor chatberichten?* Het Adviescollege formuleert in hoofdstuk 5 welke keuzes de overheid binnen de kaders van de Archiefwet voor chatberichten kan én in de optiek van het Adviescollege moet maken.
4. *Wat zijn de implicaties van de door het Adviescollege voorgestelde strategie voor de uitvoering van de Woo en de AVG?* Hierover gaat hoofdstuk 6.
5. *Wat kunnen de bewindspersonen van BZK en OCW vanuit hun stelseltaken doen om de voorgestelde strategie te helpen uitvoeren?* Hierover gaat hoofdstuk 7. Dit hoofdstuk bevat ook aanbevelingen aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), overheidsorganisaties en het parlement.

1.3 Afbakening

Voor wie is dit advies?

Aanleiding voor de adviesaanvraag is een discussie over het huidige beleid voor chatberichten bij ministeries van de Rijksoverheid. Het Adviescollege richt zicht in dit advies echter ook tot andere overheidsorganen die onder de Woo en de Archiefwet vallen, zoals Hoge Colleges van Staat, zelfstandige bestuursorganen, gemeenten, provincies en waterschappen.

Waarover gaat dit advies?

Dit advies gaat over de archivering van chatberichten bij de overheid. In dit advies scharen wij zowel sms-berichten als berichten via diensten als WhatsApp, Signal en Slack onder de noemer 'chatberichten'. Het gaat in dit advies om chatberichten die werkgerelateerd zijn, dus die gerelateerd zijn aan de uitvoering van de taakuitoefening van de betrokken personen en gewisseld uit hoofde van hun functie. Privécommunicatie valt niet onder de Archiefwet en de Woo. Ook chatconversaties van bewindslieden, wethouders, gedeputeerden en waterschapbestuurders met partijgenoten over aangelegenheden van hun partij – denk aan chatconversaties over partijcongressen, verkiezingslijsten en verkiezingscampagnes – houden geen verband met de publieke taak van het bestuursorgaan en vallen daardoor niet onder de Archiefwet en de Woo. In dit advies spreken wij dan van partijpolitieke chatberichten. Van belang daarbij is dat chatberichten van bewindslieden, wethouders, gedeputeerden en waterschapbestuurders die zij



wisselen met hun politieke achterban uit hoofde van hun ambt, wel onder de reikwijdte van de Archiefwet en de Woo vallen.

Waarover gaat dit advies niet?

Dit advies gaat niet over de vraag of chatberichten openbaar gemaakt moeten worden, en de interpretatie van uitzonderingsgronden hiervoor in de Woo. Wel gaat hoofdstuk 6 in op de consequenties van dit advies voor het zoeken en vinden van relevante chatberichten bij de behandeling van Woo-verzoeken. Over actieve en passieve openbaarmaking op grond van de Woo wil het Adviescollege in 2023 één of meer algemene adviezen uitbrengen aan de regering en het parlement. Ook over de bredere verbetering van de informatiehuishouding zal het Adviescollege in de loop van 2023 adviseren, in reactie op het meerjarenplan dat de minister van BZK op grond van de Woo moet opstellen.

1.4 Werkwijze

Ter voorbereiding van dit advies heeft het bureau van het Adviescollege tussen eind september en half oktober 2022 vier expertbijeenkomsten gehouden. Doel hiervan was om inzichten te verzamelen uit de praktijk en gezamenlijk discussie te voeren over opties voor het beheren en bewaren van chatberichten. De experts zijn geworven via een open uitnodiging. Uiteindelijk deden veertig mensen mee die werkzaam zijn bij verschillende overheidsorganisaties, archiefdiensten en technologiebedrijven, alsmede in de wetenschap en de journalistiek. Door 22 deelnemers is vooraf en op persoonlijke titel een schriftelijke opinie aan het bureau van het Adviescollege gestuurd. Een geanonimiseerd verslag van de expertbijeenkomsten is gepubliceerd op de website van het Adviescollege. Daarnaast heeft het Adviescollege ter voorbereiding gesproken met Charles Jeurgens, hoogleraar archivistiek, en Cornelis van der Sluis, advocaat en Woo-specialist. Verder is een kleinschalig bureau-onderzoek uitgevoerd naar het archiveren van chatberichten in het buitenland.

Begin december is een concept voor een controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan medewerkers van de ministeries van OCW en BZK, het Nationaal Archief, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, de VNG, IPO en de UvW.

Op 19 januari 2023 is dit advies aangeboden aan de bewindslieden van BZK en OCW en aan het parlement. Gelijktijdig zijn de nota's die het bureau van het Adviescollege ter voorbereiding van dit advies heeft opgesteld voor de collegevergaderingen, gepubliceerd op de website van het Adviescollege.

2 Startpunt: toegang tot overheidsinformatie voor iedereen

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding is een nieuw en permanent adviescollege, ingesteld op grond van de Woo. Omdat dit het eerste advies is, gaat dit hoofdstuk over de uitgangspunten van de Woo en de Archiefwet die voor de advisering van het Adviescollege de leidraad vormen.

Het startpunt is helder: toegang tot overheidsinformatie voor iedereen is noodzakelijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en de democratische rechtstaat. Het Adviescollege ziet het als zijn belangrijkste opgave om niet alleen de letter, maar vooral de geest van de wet te bevorderen. Ons uitgangspunt is dat álle bewindslieden en bestuurders tot op het hoogste niveau 'openbaar, tenzij' verheffen tot het leidende principe. Daar hoort bij dat bewindslieden en bestuurders ook het belang van goed informatiebeheer doorleven en onderkennen. Pas dan zullen bewindslieden, bestuurders én hun ambtenaren de door de wet vereiste inspanningen dag in dag uit kunnen leveren.

De eerste paragraaf gaat in op de functie van openbaarheid in de democratie. De tweede paragraaf gaat over het in de Woo neergelegde recht van iedereen op overheidsinformatie. De derde paragraaf behandelt de zorgplicht van de overheid voor een goede informatiehuishouding, die is opgenomen in de Woo, maar verder voornamelijk wordt geregeld door de Archiefwet. De vierde paragraaf gaat over de reikwijdte van het begrip 'document' in beide wetten. De laatste paragraaf gaat over actieve en passieve openbaarmaking onder de Woo.

2.1 De functie van openbaarheid in de democratische rechtstaat

Over de functie van openbaarheid in de democratie is veel geschreven.³ Samengevat kunnen de belangrijkste redenen om iedereen het recht te geven op toegang tot overheidsinformatie als volgt beschreven worden:

3 Zie bijvoorbeeld ROB, *Gij zult openbaar maken* 2012, Daalder 2015 en Buijze e.a. 2022.

Burgers zicht geven op afwegingen en keuzes van de overheid en op de effecten van beleid en uitvoering, zodat zij de overheid kunnen controleren en ter verantwoording kunnen roepen.

- Burgers de kans geven om zelf initiatieven te nemen, problemen aan te kaarten, te participeren in de samenleving, zo nodig hun recht te halen en in het stemlokaal geïnformeerd te kiezen.
- Voorwaarden bieden voor vrije en onafhankelijke nieuwsgaring door de media en de controlefunctie die de journalistiek vervult in de democratie.
- Bijdragen aan goed openbaar bestuur; openbare verantwoording bevordert immers integriteit in eigen gelederen, de kwaliteit van beleid én het vermogen om te leren van wat goed of fout is gegaan.
- Los van het democratische belang, levert de publicatie van open overheidsdata een bijdrage aan technologische innovatie en economische groei.

De invloed van openbaarheid op het vertrouwen in overheidsinstanties – en breder in de politiek – is niet eenduidig. Zo geeft wetenschappelijk onderzoek van Grimmelikhuijsen uit 2012 een gemengd beeld. In bepaalde gevallen kan transparantie leiden tot een positiever oordeel over de eerlijkheid van de overheid. Anderzijds oordelen mensen negatiever over de competentie van de overheid als zij zicht krijgen op de modderige realiteit waarin besluiten tot stand komen.⁴ Verder hebben andere factoren dan transparantie invloed op het vertrouwen in de overheid, waarbij vrede en welvaart voorop staan. Gevolgd door het – vermeende of reële – vermogen van de overheid om maatschappelijke problemen op te lossen en burgers rechtvaardig te behandelen. Ook het samenspel tussen regering en parlement speelt een rol. De Raad van State spreekt in een ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid uit 2020 over een "verruwing" van omgangsvormen die negatieve beeldvorming versterkt.⁵

In discussies over openbaarheid lopen deze twee zaken vaak door elkaar, enerzijds transparantie van de overheid en anderzijds het vertrouwen dat burgers hebben in hun overheid. Het Adviescollege vindt het belangrijk om scherp in het oog te houden waar openbaarheid voor bedoeld is. Openbaarheid van overheidsinformatie kán op den duur bijdragen aan vertrouwen in bestuurders en overheidsinstanties, maar dat is niet het primaire doel. Het gaat erom dat burgers de gelegenheid hebben om zélf de overheid te controleren en te bepalen of de overheid hun vertrouwen verdient. In de memorie van toelichting van de Woo staat het zo:

4 Grimmelikhuijsen 2012. Voor recente cijfers over het vertrouwen in de overheid zie: CBS, 'Vertrouwen in mensen en in organisaties: persoonskenmerken', [cbs.nl](https://www.cbs.nl) en SCP, 'Continu onderzoek burgerperspectieven', [scp.nl](https://www.scp.nl).

5 RvS, *Ministeriële verantwoordelijkheid 2020*.

'Het uiteindelijke doel van de Wet open overheid is het beter functioneren van de democratische rechtstaat.'⁶

Hoe hebben de initiatiefnemers voor de Woo de functie van openbaarheid in een democratische rechtstaat vertaald in de wet? De Woo bevat twee cruciale nieuwe artikelen ten opzichte van de eerdere Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het eerste artikel verankert het recht op toegang tot overheidsinformatie voor iedereen, dat voorheen alleen indirect was af te leiden uit de Wob en uit artikel 110 van de Grondwet. Een tweede artikel verwijst naar de al langer bestaande plicht in de Archiefwet om overheidsinformatie duurzaam toegankelijk te maken én te houden zo lang als nodig is.

2.2 Het recht op overheidsinformatie

Bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel voor de Woo, die duurde van 2012 tot 2021, spitsten discussies zich toe op uitvoerbaarheid, termijnen, uitzonderingsgronden en effectiviteit. Al die tijd is het eerste artikel van de Woo geen moment betwist. Artikel 1.1 is belangrijk, omdat het een **recht op overheidsinformatie** vestigt voor iedere individuele burger:

'Een ieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.'

Opname van het recht op overheidsinformatie in de Woo is een belangrijke stap in een al langer lopende ontwikkeling. Eerst werd openbaarheid gezien als een vorm van voorlichting en een gunst van de overheid. Na 1980 werd openbaarheid als een verplichting voor de overheid vastgelegd in de Wob en artikel 110 van de Grondwet. De Woo vormt, samen met het internationale recht, de definitieve erkenning dat toegang tot overheidsinformatie verbonden is met andere democratische rechten van burgers, zoals de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht.⁷ De burger heeft een zelfstandig recht op toegang tot overheidsinformatie dat los staat van de inlichtingen die bestuurders moeten

⁶ Zie Geconsolideerde artikelsgewijze toelichting Woo, p. 41.

⁷ Zie hoofdstuk 3 Geconsolideerde artikelsgewijze toelichting Woo.

verstrekken aan de volksvertegenwoordiging op grond van artikel 68 van de Grondwet, artikel 167 Provinciewet, artikel 169 Gemeentewet en artikel 89 van de Waterschapswet. Dat is belangrijk, omdat burgers kunnen worden geraakt door overheidshandelen waarvoor volksvertegenwoordigers geen of nog geen belangstelling hebben.

2.3 De zorgplicht voor duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie

Het recht van burgers op toegang tot overheidsinformatie wordt geschraagd door de zorgplicht van de overheid om informatie zorgvuldig te beheren. Deze zorgplicht staat in artikel 2.4, eerste lid van de Woo en verwijst naar artikel 3 van de Archiefwet 1995, waarin de goede, geordende en toegankelijke staat alsmede de vernietiging van documenten wordt behandeld. In het wetsvoorstel Archiefwet 2021 is de formulering gemoderniseerd. Het nieuwe artikel 4.1. van de Archiefwet 2021 luidt:

'Verantwoordelijke overheidsorganen treffen passende maatregelen om hun documenten duurzaam toegankelijk te maken en te houden.'

De verwijzing in de Woo naar de Archiefwet erkent dat uitvoering van de Woo niet mogelijk is zonder goed informatiebeheer. Hoe beter een overheidsorganisatie verschillende informatiestromen beheert, hoe beter zij documenten actief openbaar kan maken of relevante documenten voor Woo-verzoeken kan inventariseren. De Archiefwet bepaalt bovendien dat overheidsorganisaties **bewaartermijnen** toekennen aan verschillende categorieën documenten; zij doen dit na een belangenafweging in zogenoemde openbare 'selectielijsten'. Op die manier regelt de Archiefwet welke overheidsinformatie er op enig moment zou moeten zijn en welke overheidsinformatie er juist niet meer moet zijn. Alleen de blijvend te bewaren documenten worden op grond van de Archiefwet na 20 jaar *overgebracht* naar archiefdiensten; niet de Woo maar de Archiefwet regelt dan de openbaarheid van de overgebrachte documenten.

In artikel 1.3 van het wetsvoorstel Archiefwet 2021 zijn de belangen die een overheidsorganisatie moet wegen bij de inrichting van haar informatiebeheer voor het eerst in de wet zelf verankerd. Het betreft het belang van overheidsinformatie:

- voor de uitvoering van de publieke taken van het betreffende overheidsorgaan of de publieke taken van andere overheidsorganen, alsook voor het afleggen van verantwoording daarover;
- voor iedereen bij het kennismaken van en het uitoefenen van rechten en plichten;
- voor onderzoek;
- en als onderdeel van het cultureel erfgoed.

Kortom: een goed archief vormt het geheugen voor overheidsorganisaties zelf én voor de samenleving, voor de korte én de lange termijn, voor huidige én toekomstige generaties. Het Adviescollege zal steeds die bredere archiefbelangen in het oog houden bij dit advies over chatberichten en bij volgende adviezen over de informatiehuishouding van de overheid.

2.4 De reikwijdte van het begrip 'document'

Door de komst van computers en het internet is de hoeveelheid overheidsinformatie sinds de jaren negentig explosief toegenomen. Er wordt veel meer informatie vastgelegd, gekopieerd en gedeeld, zowel langs formele als informele weg en in uiteenlopende verschijningsvormen. De wetgever heeft bij de Woo en bij het wetsvoorstel voor modernisering van de Archiefwet (Archiefwet 2021) geen enkele technische verschijningsvorm uitgezonderd van het begrip 'document'. Ook hebben beide wetten nu dezelfde definitie van document, namelijk:

'Een schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat door een overheidsorgaan is opgemaakt of ontvangen en dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan.'

In de toelichtingen staat dat deze definitie materieel geen verschil maakt met de uitleg die de Raad van State eerder heeft gegeven aan het documentbegrip onder de Wob. Onder andere rapporten, brieven, nota's, foto's, websites, databases, e-mails en ook chatberichten vallen allemaal nog steeds onder de reikwijdte, voor zover de documenten samenhangen met de werkzaamheden van overheidsorganisaties. Het maakt ook niet uit op welke locatie (toestel, server) documenten zijn opgeslagen en van wie die locatie is.

Het Adviescollege kan de keuze voor techniek-neutrale wetgeving volgen; het zou onverantwoord zijn om bijvoorbeeld chatberichten enkel vanwege hun verschijningsvorm categorisch buiten beschouwing van de zorgplicht te laten. Andersom hoeft van overheidsorganisaties niet verwacht te worden dat zij alles even zorgvuldig en langdurig bewaren. Het moet wel uitvoerbaar blijven; ook daar is de burger en de samenleving bij gebaat.

Volgens het Adviescollege ligt de oplossing voor de informatieoverdaad, in publieke waardering. Waardering wil zeggen dat het belang van overheidsinformatie wordt vastgesteld en dat keuzes over het beheren en bewaren van die overheidsinformatie gebaseerd zijn op een inschatting van de risico's van (voortijdig) informatieverlies.

Juist de Archiefwet biedt hiervoor een eigentijds instrument, namelijk de openbare 'selectielijsten' van overheidsorganisaties. Een cruciaal onderdeel van dit advies is dat voor het beheren en bewaren van chatberichten een aanvulling moet komen op de huidige selectielijsten.

2.5 Actieve en passieve openbaarmaking

De Woo versterkt de eerder ingezette trend om meer overheidsinformatie actief openbaar te maken.

Artikel 3.3 bevat categorieën documenten die overheidsorganisaties **verplicht** moeten publiceren. Deze verplichting treedt gefaseerd in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De minister van BZK moet hiervoor een digitale infrastructuur inrichten. In de Woo geldt daarnaast nog steeds een inspanningsverplichting (artikel 3.1) om ook andere documenten zoveel als mogelijk **uit eigen beweging** actief openbaar te maken.

Het Adviescollege vindt het van groot belang dat de overheid snel meer informatie actief openbaar maakt. De vindbaarheid en de bruikbaarheid voor burgers moet daarbij voorop staan. Sommige overheidsorganisaties doen uit eigen beweging al meer aan actieve openbaarmaking. Zo publiceren verschillende bestuursorganen hun Woo-besluiten en daarbij openbaar gemaakt documenten. Ook maakt het kabinet ambtelijke 'beslisnota's' openbaar; dit gebeurt tegelijk met de verzending van brieven en wetsvoorstellen aan de Kamer. Sommige ministeries maken speciale 'eindnota's' die de voorafgaande besluitvorming samenvatten, anderen verzenden alle onderliggende ambtelijke adviesnota's.⁸ Er zijn ook voorbeelden van actieve openbaarmaking van informatie die voorzien in specifieke behoeftes van burgers en bedrijven, zoals het dataportaal van de gemeente Utrecht of het openbaar maken van documenten over de vernieuwing van het erfpachtstelsel door de gemeente Amsterdam.

Mogelijk zal actieve openbaarmaking leiden tot minder verzoeken om openbaarmaking van informatie uit documenten, ook wel 'passieve openbaarmaking' genoemd. Maar actief gepubliceerde documenten kunnen natuurlijk evengoed nieuwe vragen en dus informatieverzoeken oproepen. Informatieverzoeken zouden dan wel weer gericht kunnen zijn dan nu soms het geval is. Voor passieve openbaarmaking streeft de Woo naar een versnelling en dejuridisering. De overheid moet informatieverzoeken binnen kortere termijnen afhandelen. Ook heeft het Adviescollege een ombudsfunctie gekregen

⁸ Zie BZK, *Voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's* 10 mei 2021.

(artikelen 7.2 en 7.3). Dit betekent dat journalisten en wetenschappers en anderen met een 'beroepsmatig belang' bij de openbaarheid van overheidsinformatie bij het Adviescollege een klacht kunnen indienen als een Woo-verzoek vastloopt. Het Adviescollege bemiddelt dan tussen partijen en zal zo nodig een dringend openbaar advies uitbrengen aan de betrokken overheidsorganisatie.

Het Adviescollege zal in het najaar van 2023 een algemeen advies uitbrengen over uitvoering van de Woo. De eerste signalen zijn dat de Woo, net als de Wob, aanknopingspunten biedt om informatieverzoeken te juridiseren, hetgeen kan leiden tot verzanding, vertragingstactieken, wederzijds wantrouwen en rechtszaken. Aan beide kanten kan onwil of onvermogen spelen, maar de overheid is in de beste positie om de slepende en slopende processen rond Woo-verzoeken te doorbreken.

3 Waardering van overheidsinformatie: de rol van selectielijsten

Een proces van waardering van overheidsinformatie, met een openbaar resultaat in de vorm van 'selectielijsten', speelt een belangrijke rol bij de toepassing van de Archiefwet. Zoals hierboven beschreven is een cruciaal onderdeel van dit advies dat een aanvulling moet komen op de huidige selectielijsten. In dit hoofdstuk komt de systematiek van de Archiefwet en de rol van selectielijsten aan bod.

3.1 Duurzame toegankelijkheid en bewaartermijnen

Hoewel de Archiefwet een paar keer is aangepast, is de systematiek door de jaren heen tamelijk robuust gebleken en gehandhaafd in het wetsvoorstel Archiefwet 2021. De kern is dat overheidsorganisaties hun informatie zorgvuldig moeten beheren en gedurende een vastgestelde termijn of blijvend moeten bewaren. Dit betekent in het bijzonder het volgende:

- Informatie beheren houdt in dat een overheidsorganisatie maatregelen treft om documenten duurzaam toegankelijk te maken én te houden. Dat wil zeggen: vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar, betrouwbaar en toekomstbestendig. Zodat niet alleen de opsteller of ontvanger, maar ook anderen binnen én buiten de organisatie op een later moment op de informatie kunnen teruggrijpen.
- Hoelang documenten beschikbaar horen te blijven, leggen overheidsorganisaties vast in zogenoemde 'selectielijsten'. Deze selectielijsten worden opgesteld na een proces van waardering. Men weegt daarbij welke belangen verschillende categorieën documenten dienen. Zie figuur 1 en 2 voor enkele fragmenten uit zo'n selectielijst.
- Tijdelijk te bewaren documenten moet de organisatie na het verstrijken van de bewaartermijn vernietigen.
- Alleen de blijvend te bewaren documenten brengen organisaties binnen twintig jaar (tien jaar in de Archiefwet 2021) over naar een archiefdienst. Daar zijn de documenten in beginsel openbaar en beschikbaar voor iedereen, behoudens de beperkingen uit de Archiefwet.

Categorie 2, Het maken, verantwoorden en uitdragen van beleid.		
Toelichting Voorbeelden van processen die hieronder vallen zijn: beleidsnotities, -nota's, verkenningen, rapporten, adviezen, strategieplannen, meerjarenprogramma's, visiedocumenten, rekenkameronderzoeken, jaarverslagen (op het gebied van beleid) en verslagen van acties.		
Nummer en omschrijving GWR PROCES		
2.1, Het maken, verantwoorden en uitdragen van beleid		
Procesomschrijving	Waardering	Risicocategorie
4121.1	Het adviseren aan de ambtelijke en politieke top over beleidsmatige vraagstukken	Bewaren SAB 3 Hoog
4121.2	Het voeren van het secretariaat van de (Rijks)ministerraad, onderraden en ministeriële overleggen	Bewaren SAB 2 Hoog
Toelichting: Hieronder vallen o.a. de kladblokken, notulen, agenda's, annotaties en vergaderstukken van de vergaderingen van de (Rijks)ministerraad, onderraden en ministeriële commissies.		
4121.3	Het opstellen, vaststellen en evalueren van het beleid t.a.v. de overheidscommunicatie	Bewaren SAB 3 Hoog
Toelichting: Hieronder vallen beleidsnota's, beleidsnotities, rapporten, adviezen en evaluaties.		
4121.4	Het opstellen, vaststellen en evalueren van het algemeen regeringsbeleid	Bewaren SAB 3 Hoog

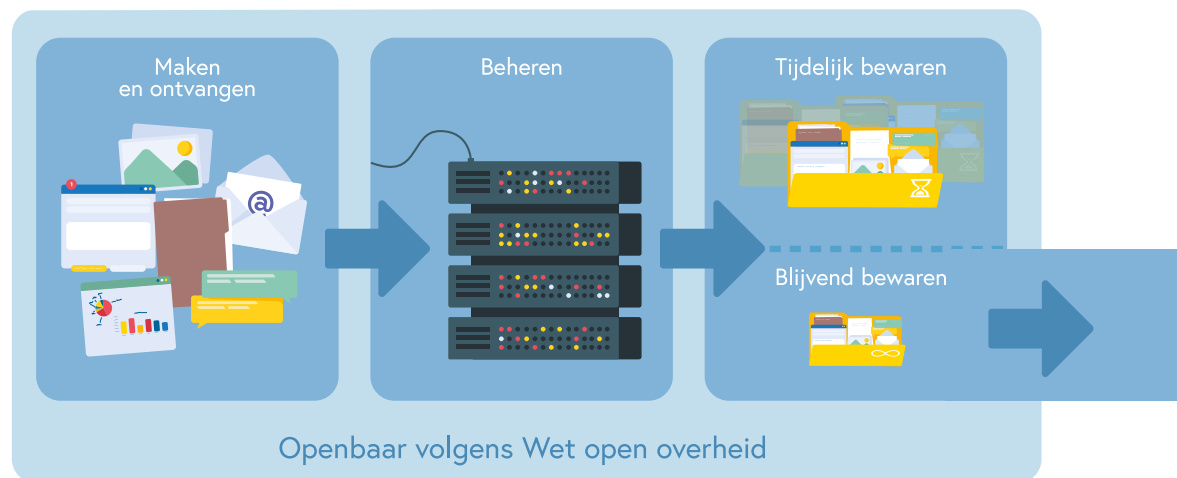
Figuur 1: Fragment uit de selectielijst van het Ministerie van Algemene Zaken (Staatscourant nr. 13567, d.d. 10 maart 2020). Dit deel ziet toe op het blijvend bewaren van archiefbescheiden inzake het maken, verantwoorden en uitdragen van beleid.

Nummer en omschrijving GWR PROCES		
2.2, Het opstellen en verantwoorden van het beleid op het gebied van ondersteuning van de organisatie (Personeel, Informatie en ICT, Organisatie, Financiën, Algemene zaken, Communicatie en Huisvesting)		
Procesomschrijving	Waardering	Risicocategorie
4122.1	Het opstellen, vaststellen en evalueren van PIOFACH beleid	V 20 Midden
Toelichting: Denk bij deze categorie aan het beleid mb.t. personeel (bedrijfsongevallenprotocol en overlijdensprotocol), interne controle, meubilair, CIO en CISO office, ICT, informatiebeveiliging, informatiehuishouding, telefonie, social media, intranet e.d.		

Figuur 2: Wederom een fragment van de selectielijst van het Ministerie van Algemene Zaken (Staatscourant nr. 13567, d.d. 10 maart 2020). Dit deel ziet toe op het tijdelijk (20 jaar) bewaren van archiefbescheiden inzake het opstellen en verantwoorden van het beleid op het gebied van ondersteuning van de organisatie.

Door de digitalisering van informatie en communicatie zijn vragen gerezen of de overheid alle documenten die worden gecreëerd, zoals bijvoorbeeld chatberichten, op dezelfde manier onder archiefbeheer moet brengen. De toelichting bij het voorstel voor de Archiefwet 2021 besteedt aandacht aan dit vraagstuk. In de toelichting stelt de wetgever dat keuzes mogelijk zijn en dat dit in het digitale tijdperk niet principieel anders is dan in het papieren tijdperk. Niettemin maakt de voorgestelde formulering van artikel 4.1 van de Archiefwet 2021 *expliciet* ruimte voor een risicobenadering. Die risicobenadering houdt in dat overheidsorganisaties passende maatregelen moeten treffen om documenten duurzaam toegankelijk te maken en te houden, dat wil zeggen organisatorische en technische maatregelen die proportioneel zijn in relatie tot het belang van de documenten en het risico op voortijdig verlies of het ontoegankelijk raken van de documenten.⁹

⁹ Memorie van toelichting Archiefwet 2021, p. 20.



Figuur 3: Kern van de Archiefwet.

Zoals het Adviescollege het begrijpt, erkent de toelichting bij het voorstel voor de Archiefwet 2021 dus dat het proces van waardering twee dimensies heeft. Waardering van overheidsinformatie is niet alleen nodig om te bepalen hoe lang deze wordt bewaard, maar ook om te bepalen hoe de informatie wordt beheerd (zie figuur 3). Hiermee legt het wetsvoorstel in de optiek van het Adviescollege een betere basis om op een verantwoorde manier om te gaan met de digitale informatie-explosie en de introductie van steeds weer nieuwe technologie.

3.2 Selectielijsten als instrument voor publieke waardering

In de huidige Archiefwet is geregeld dat selectielijsten – in het voorstel voor de Archiefwet 2021 omgedoopt tot 'selectiebesluiten' – worden opgesteld in samenspraak met de (eigen) archivaris en één of meer onafhankelijke deskundigen.¹⁰ Vervolgens is het de minister van OCW die de selectielijsten van alle overheidsorganen vaststelt; voor de ministeries gebeurt dit onder de huidige Archiefwet nog samen met de vakminister. Zo kan de minister van OCW bevorderen dat in vergelijkbare gevallen een vergelijkbare aanpak wordt gevolgd. Het vaststellingbesluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Het Adviescollege constateert dat selectielijsten nog belangrijker zijn dan vroeger, om een aantal redenen:

- Selectielijsten dwingen tot een zorgvuldig proces van waardering van overheidsinformatie. Enerzijds voorkomen zij dat overheidsorganisaties ongecontroleerd documenten vernietigen. Anderzijds voorkomen zij dat de zorgplicht voor overheidsinformatie in het digitale tijdperk oneindig en daarmee onuitvoerbaar is.

¹⁰ In de praktijk ontwerpen VNG, IPO en de UvW gezamenlijke selectielijsten voor hun achterban, waarbij meerdere archivariissen en deskundigen zijn betrokken.



- Selectielijsten zijn gebaseerd op een afweging van publieke belangen, dus niet alleen op de waarde van informatie voor de organisatie in het hier en nu, maar ook op de waarde van informatie voor anderen én voor de geschiedschrijving van generaties na ons.
- Selectielijsten stellen overheidsorganisaties op in gesprek met andere belanghebbenden en het resultaat is openbaar.
- Selectielijsten zijn wendbaar. Anders dan wetgeving, kan een selectielijst relatief snel worden bijgesteld of aangevuld. Dat is belangrijk, omdat technologie verandert, omdat taken en werkwijzen van overheidsorganisaties veranderen, en omdat inzichten in de waarde van informatie veranderen.

In het wetsvoorstel Archiefwet 2021 behouden selectielijsten een centrale rol. Net als de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is het Adviescollege er van overtuigd dat keuzes in het informatiebeheer geen puur interne aangelegenheid zijn. Keuzes moeten altijd berusten op publieke waardering. Als een organisatie ervoor zou kiezen bepaalde categorieën documenten slechts kort te bewaren of vernietiging door individuele medewerkers toe te staan, dan is het van cruciaal belang dat dit ook dat blijkt uit selectielijsten.

Op dit moment is het ontwerpen van selectielijsten nog een langdurig proces. Dat belemmert een regelmatige (her)waardering en dus de wendbaarheid van selectielijsten. In het voorstel voor de Archiefwet 2021 is aangekondigd dat het nieuwe Archiefbesluit die situatie zal veranderen. Het wordt dan gemakkelijker om selectielijsten te herzien of aan te vullen én om tussentijds eenzijdig af te wijken.

Het Adviescollege is positief over dat voornemen en zal adviseren over het ontwerp voor een nieuw Archiefbesluit. We komen in dat advies tevens terug op mogelijkheden om naast de archivaris en onafhankelijke deskundigen, ook de samenleving, zoals burgers, belangengroepen, bedrijven en andere instellingen, te betrekken bij de waardering en selectie van overheidsinformatie.

4 Huidig rijksbeleid voor chatberichten

Nu de leidende principes uit de Woo en de Archiefwet aan bod zijn gekomen, wordt in dit hoofdstuk het huidige rijksbeleid voor berichtendiensten en chatberichten samengevat en de situatie bij andere overheidsorganen geschetst. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft op 3 oktober 2022 geoordeeld dat het huidige rijksbeleid voor berichtendiensten niet in lijn is met de Archiefwet¹¹. Dit advies bouwt voort op het oordeel van de Inspectie, in het bijzonder op de punten die zijn samengevat in paragraaf 4.3.

4.1 Kern van het rijksbeleid

Het rapport van de Inspectie bevat een overzicht van besluiten van de ministerraad en de ambtelijke top die tussen 2018 en 2020 hebben geleid tot het huidige rijksbeleid voor berichtendiensten. Het beleid is onder meer beschreven in de handreiking "Bewaren van chatberichten" en laat zich als volgt samenvatten:

- Ambtenaren én bewindslieden moeten berichtendiensten zo min mogelijk gebruiken voor bestuurlijke besluitvorming.
- Gebeurt dit toch, en is de besluitvorming niet ook elders vastgelegd, dan moeten zij het bericht zelf van de mobiele telefoon kopiëren naar een passend onderwerpdossier in het document management systeem van de organisatie.
- Bewindslieden en ambtelijke top mogen voor archivering vertrouwen op ambtenaren onder hen die in het berichtenverkeer betrokken zijn.¹²

Het huidige rijksbeleid gaat dus over de opname van chatberichten in een systeem waarin de organisatie documenten *beheert*. Het is belangrijk om te begrijpen wat de consequenties zijn voor het *bewaren* van chatberichten.

¹¹ IOE, *De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken 2022*.

¹² RDDI, *Bewaren van chatberichten 2020*.

- Alleen op de chatberichten die medewerkers kopiëren naar een document management systeem, worden automatisch de bewaartermijnen van de huidige selectielijsten toegepast.
- De huidige selectielijsten zijn namelijk ingedeeld naar werkprocessen, zoals beleidsvorming, begroting, beschikkingen, personeelszaken, en hieraan zijn bewaartermijnen voor documenten gekoppeld die variëren van enkele maanden of jaren tot blijvend te bewaren.
- Ook document management systemen hebben een procesgerichte indeling, waardoor de organisatie op de hierin opgeslagen documenten de bewaartermijnen van de selectielijst kan toepassen.
- Voor chatberichten die op telefoons blijven staan, gelden de bewaartermijnen van de selectielijsten ook, maar het toepassen daarvan is lastiger. Althans, het rijksbeleid kent hieraan geen specifieke bewaartermijn toe. Volgens de handreiking moeten bewindslieden en ambtenaren zelf "geregeld" chatberichten van hun telefoon wissen. Als reden geeft de handreiking dat de aanwezigheid van grote informatievolumes op verschillende locaties, een efficiënte afhandeling van Wob-verzoeken – inmiddels Woo-verzoeken – belemmert.

De handreiking bevat behalve inhoudelijke, ook organisatorische en technische aanwijzingen. Er is een afzonderlijke handleiding over maatregelen om persoonsgegevens te beschermen.¹³

De handreiking en handleiding zijn gepubliceerd door het Rijksprogramma Duurzame Digitale Informatiehuishouding (RDDI). Het gaat om hulpmiddelen en niet om bindende aanwijzingen; ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en de voorlichting aan medewerkers.

4.2 De uitvoering

Uit het onderzoek van de Inspectie volgt dat het rijksbeleid bij het ministerie van Algemene Zaken in grote lijnen is gevolgd. Daarnaast heeft de inspectie ook bij een aantal andere ministeries het beleid op hoofdlijnen onderzocht. Daaruit bleek dat meerdere ministeries al enige tijd een aanvullende aanpak volgden, namelijk het periodiek of gericht, en met behulp van software afvangen van alle werkgerelateerde chatberichten van bewindslieden en de ambtelijke top.¹⁴

Naar aanleiding van het Kamerdebat met de minister-president in mei 2022 is het rijksbeleid geactualiseerd. Medewerkers bij de Rijksoverheid zijn opgeroepen hun berichten in ieder geval niet meer automatisch te wissen. Voor bewindslieden geldt dat zij voorlopig helemaal geen berichten wissen van hun telefoon.¹⁵

¹³ RDDI, Handleiding: Risico's en maatregelen bewaren van chatberichten 2022.

¹⁴ IOE, *De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken 2022*, p. 57-58.

¹⁵ AZ, *Reactie op rapport en aanbevelingen 3 oktober 2022*.

4.3 Oordeel van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

Volgens de Inspectie is het huidige rijksbeleid voor het bewaren van chatberichten niet in lijn met de Archiefwet 1995.¹⁶ De volgende punten uit het Inspectierapport zijn voor het Adviescollege richtinggevend geweest bij dit advies over een verantwoorde omgang met chatberichten.

- De Archiefwet ziet op alle documenten die betrekking hebben op de uitvoering van taken van het overheidsorgaan. Een afbakening tot het beheren van alleen chatberichten die "bestuurlijke besluitvorming" betreffen én waarvan de inhoud niet al op een andere manier is vastgelegd, sluit daarom niet aan bij de Archiefwet.
- Ook de bestaande selectielijsten van de ministeries bieden geen grondslag om alleen chatberichten over bestuurlijke besluitvorming te kopiëren naar een document management systeem. In de selectielijsten ontbreekt eveneens de grondslag om (andere) chatberichten door medewerkers te laten wissen van telefoons.
- Volgens de Inspectie moeten de huidige instructies in lijn worden gebracht met de bestaande selectielijsten. Een alternatief zou zijn om het huidige rijksbeleid alsnog te vertalen in een aanpassing van de selectielijsten, zodat er in elk geval sprake is van "een sluitend systeem van waardering en selectie".

4.4 Situatie bij andere overheidsorganen

Hoge Colleges van Staat (zoals de Kamer en de Raad van State), zelfstandige bestuursorganen en andere organen van de centrale overheid die onder de Archiefwet vallen, bepalen zelf welke beheer- en bewaarstrategie zij kiezen voor chatberichten. Voor gemeenten heeft de VNG een handreiking opgesteld die twee methodes beschrijft.¹⁷ De eerste methode volgt goeddeels het rijksbeleid. Als alternatief geeft de VNG de optie dat alle werkgerelateerde chatberichten van sleutelfunctionarissen – bestuurders en hoge ambtenaren – als geheel blijvend worden bewaard in een functiedossier. De VNG merkt op dat selectie op basis van functie in plaats van werkproces niet aansluit bij de huidige, gezamenlijke selectielijst van de gemeenten. Gemeenten die deze alternatieve methode toepassen moeten daarom een aanvulling op die selectielijst maken en deze laten vaststellen door de minister van OCW. IPO en de UvW hebben nog geen handreiking voor chatberichten. De koepels hebben geen systematische gegevens over de aanpak die gemeenten, provincies en waterschappen in de praktijk volgen. Op basis van de expertbijeenkomsten die het Adviescollege heeft georganiseerd, is de indruk dat de meeste organisaties nog zoeken naar een aanpak.

¹⁶ IOE, *De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken 2022*. Zie ook het advies van de parlementair advocaat, De Brauw Blackstone Vestbroek, *Beoordeling verhouding van de handreiking 2022*.

¹⁷ VNG Realisatie, *Handreiking Archivering tekstberichten 2020*.

5 Advies voor verantwoord beheer en selectie van chatberichten

Kern van het oordeel van de Inspectie is dat de rijksbrede instructies voor chatberichten niet aansluiten bij de bestaande selectielijsten van de ministeries. Een eventuele vernietiging van chatberichten kan daardoor evenmin volgens de wettelijke procedures worden verantwoord. De minister-president handelde kortom in strijd met geldende wet- en regelgeving. Of hij zich daarbij al dan niet aan de toen geldende rijksinstructies hield, doet daarbij niet ter zake.

De Inspectie spreekt zich als toezichthouder niet uit wat de beste strategie is voor het beheren en bewaren van chatberichten. Het Adviescollege kan en wil die rol wel vervullen, en doet dat in dit hoofdstuk, zoals gevraagd door de minister van BZK.

Het advies houdt rekening met de publieke waarde van chatberichten én met de uitvoerbaarheid. De kern staat in de eerste paragraaf; het advies is om chatberichten van sleutelfunctionarissen te beheren en te bewaren. In de paragrafen daarna volgt een onderbouwing. Eerst behandelen we het gebruik en de kenmerken van berichtendiensten (paragraaf 5.2), de waarde van chatberichten (5.3) en de tekortkomingen van het huidige rijksbeleid (5.4). Vervolgens gaan we in op de sleutelfunctiemethode (5.5), het aanwijzen van sleutelfunctionarissen (5.6) en het achterwegen laten van nadere maatregelen voor chatberichten van niet-sleutelfunctionarissen (5.7). De laatste paragrafen (5.8 tot en met 5.11) gaan over technische en organisatorische aspecten en de situatie in andere landen.

5.1 Kern van het advies: volg een sleutelfunctiemethode

Het Adviescollege constateert op basis van expertbijeenkomsten en praktijkvoorbeelden dat chatberichten waarde kunnen hebben om het handelen van de overheid na te gaan. Dit geldt in elk geval wanneer er personen aan deelnemen met een sleutelfunctie in hun organisatie. Ons advies is daarom om voor het beheren en bewaren van chatberichten de sleutelfunctiemethode te volgen.



Figuur 4: Advies ACOI – Beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid.

De kern van ons advies luidt:

- Sla alle verzonden en ontvangen werkgerelateerde chatberichten van personen in sleutelfuncties op in een beheersysteem van de organisatie. Het gaat dan om de chatberichten van bewindslieden, bestuurders en de ambtelijke top. Dit moet niet handmatig en per stuk gebeuren, maar structureel, als geheel en zoveel mogelijk geautomatiseerd.
- Bewaar de aldus beheerde chatberichten van bewindslieden en bestuurders blijvend. Voor chatberichten van de ambtelijke top is het advies om deze tijdelijk te bewaren, bijvoorbeeld gedurende vijf tot tien jaar.
- Voor chatberichten van alle overige overheidsmedewerkers zijn geen nadere maatregelen nodig. Dit betekent dat deze medewerkers chatberichten op hun telefoon kunnen laten staan en zelf hun chatgeschiedenis mogen opschonen.

De bovenbeschreven beheer- en bewaarstrategie volgt niet een indeling naar werkprocessen, zoals het geval is in de huidige selectielijsten, maar een indeling naar functies. Om de strategie toe te passen, dienen overheidsorganisaties daarom voor chatberichten een aanvulling op hun selectielijsten te maken, in samenspraak met de archivaris en onafhankelijke deskundigen.

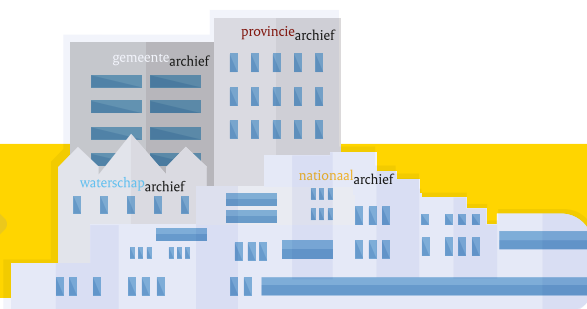
Voor de uitvoerbaarheid van dit advies dienen personen in sleutelfuncties werkgerelateerde chatconversaties te scheiden van privé- en partijpolitieke chatberichten. Technologische innovatie zal het beheer van chatberichten vergemakkelijken.

Het Adviescollege adviseert dat personen in sleutelfuncties hun werkgerelateerde chatberichten niet wissen, totdat deze onder beheer gebracht worden.

Tijdelijk
bewaren



Blijvend
bewaren



5.2 Gebruik en kenmerken van berichtendiensten

Berichtendiensten op mobiele telefoons zijn wereldwijd populair. Mensen kunnen er altijd en overal, snel en gemakkelijk mee communiceren, één-op-één en in groepen.¹⁸ En met de meeste berichtendiensten kunnen zij ook andere bestanden of informatie delen, zoals betaalverzoeken, foto's, tekstdocumenten of webadressen. Ook de overheid gebruikt berichtendiensten, zoals WhatsApp of Signal, voor communicatie.

Berichtendiensten en chatberichten hebben bijzondere kenmerken. Die kenmerken verklaren waarom het niet vanzelfsprekend lijkt om chatberichten op dezelfde wijze onder beheer te brengen als bijvoorbeeld nota's, rapporten, brieven of beschikkingen van de overheid. Deze kenmerken kunnen als volgt samengevat worden.

De organisatie heeft geen rechtstreekse toegang tot chatberichten op telefoons

De meeste accounts voor berichtendiensten, zoals bij WhatsApp en Signal, maken individuele bestuurders en ambtenaren zelf aan op hun (werk of privé) telefoon en zijn gekoppeld aan het telefoonnummer. De bedrijven die berichtendiensten aanbieden bepalen waar de chatberichten worden opgeslagen en hoe de beveiliging en vernietiging daarvan is geregeld. Om toegang te krijgen tot de chatberichten, bijvoorbeeld voor een Woo-verzoek, moet de organisatie een beroep doen op de gebruiker van de telefoon. Sommige overheidsorganisaties hebben overigens speciale organisatie-accounts voor dienstverlening aan burgers en bedrijven. Ook kunnen medewerkers soms chatten via applicaties die de organisatie zelf aanbiedt en kan beheren, bijvoorbeeld via Skype, MS Teams of Slack. Dergelijke applicaties zijn veelal gekoppeld aan het e-mailadres van de overheidsmedewerker. Dergelijke applicaties worden niet zo algemeen gebruikt als bijvoorbeeld WhatsApp.

Chatberichten vervullen doorgaans geen functie in de formele werkprocessen

Nota's, rapporten en brieven worden binnen de overheid opgesteld in het kader van een dossier of zaak. Zulke documenten bevatten bijvoorbeeld analyses, een belangenafweging en/of een gemotiveerd besluit. De inhoud is door de opsteller(s) zorgvuldig voorbereid en de afhandeling of accordering ervan doorloopt meerdere stadia binnen een overheidsorganisatie. Berichtendiensten worden anders gebruikt, namelijk voor snelle en doorgaans informele communicatie tussen mensen die elkaar veelal (goed) kennen.

Chatberichten hebben een zeer gemengde inhoud

Ten eerste lopen in chatconversaties (nu) privé zaken, persoonlijke uitwisselingen en ontboezemingen én echt aan het werk verbonden inhoud door elkaar. Ten tweede bestrijkt een chatconversatie tussen personen veelal meerdere onderwerpen en een langere periode. Ten derde is een individueel chatbericht – ook al is het een bestuurlijk besluit – een momentopname zonder toelichting, een stukje van een puzzel in een veel groter geheel aan informatie.

¹⁸ Volgens de telecom monitor van de ACM werden er in het eerste kwartaal van 2022 nog ruim 600 miljoen sms-berichten verstuurd. Voor bijvoorbeeld WhatsApp zijn exacte cijfers wat minder goed te achterhalen, maar met een geschat aantal van 100 miljard berichten per dag wereldwijd in 2020 zal dat een veelvoud zijn.

5.3 De waarde van chatberichten voor nu en later

Wat is de waarde van chatberichten, niet van geval tot geval, maar in het algemeen? En hoe belangrijk is de informatie in chatberichten als je die legt naast andere informatie in bijvoorbeeld e-mails en meer formele documenten? Het Adviescollege heeft geen onderzoeken gevonden die deze vragen beantwoorden en wil niet wachten op mogelijk toekomstig onderzoek om tot nieuw en beter beleid voor chatberichten te komen. Keuzes zijn urgent én mogelijk.

Het Adviescollege constateert namelijk op basis van expertbijeenkomsten en praktijkvoorbeelden dat chatberichten wel degelijk waarde kunnen hebben om het handelen van de overheid na te gaan. Dit geldt in elk geval wanneer er personen aan deelnemen met een sleutelfunctie in hun organisatie. Het Adviescollege komt tot deze conclusie op basis van onderstaande overwegingen:

Onderzoek naar de inhoud van e-mail

Vanaf 2016 is bij de Rijksoverheid nieuw beleid ontwikkeld voor e-mailarchivering. Voor de ontwikkeling hiervan is in een beperkt onderzoek door het Nationaal Archief becijferd dat ongeveer de helft van de e-mails geen verband hield met de taken van de medewerkers. Denk aan privégebruik van e-mail, persoonlijke communicatie tussen collega's onderling, cc-berichten, nieuwsbrieven, en e-mails over afspraken, traktaties en uitjes. Omgekeerd was dus de bevinding dat de andere helft van de e-mails wél verband hield met de taken van medewerkers. Duidelijk is dat chatberichten een ander medium zijn dan e-mailberichten. Voor de gemiddelde medewerker hebben veel chatconversaties allicht het karakter van de spreekwoordelijke gesprekken bij de koffieautomaat. Maar er zullen ook werkgerelateerde chatberichten zijn. De praktijk is dat met name sleutelfunctionarissen voor hun werk gebruik maken van berichtendiensten op hun mobiele telefoon om contact te onderhouden met elkaar, met medewerkers én met mensen buiten de organisatie.

Ervaringen met berichtendiensten in de praktijk

In de expertbijeenkomsten werden uiteenlopende beelden gewisseld over de waarde van chatberichten. Vaak was het perspectief afhankelijk van eigen ervaringen. Een expert die bij een gemeente werkt, had wel eens op een telefoon van een wethouder moeten zoeken naar informatie en daar stond volgens de betrokkene niets nuttigs op. Een onderzoeker meldde dat hij in chatberichten tussen een (belangrijke) projectleider en aannemers juist besluiten tegenkwam die niet elders waren vastgelegd. Een journalist gaf voorbeelden van besluiten van de top die alleen te herleiden waren uit chatberichten. Treffend is tot slot een voorbeeld uit een kleine gemeente: toen er een lokale crisis was, werd een groepsapp gemaakt voor betrokken bestuurders en ambtenaren. Hieraan werd een archiefmedewerker toegevoegd die zorgde voor archivering van de volledige chatconversatie in een document management systeem. Kennelijk was de taxatie dat voor een eventuele latere reconstructie van de gebeurtenissen ook deze chatberichten van belang waren.

Casuïstiek door openbaarmaking van chatberichten

Er zijn al meerdere concrete casussen die hebben aangetoond dat chatberichten van belang kunnen zijn voor inzicht in overheidshandelen. Daarbij gaat het veelal juist om chatberichten van sleutelfunctionarissen. Dit bleek bijvoorbeeld uit chatberichten van de burgemeester van Amsterdam over de Corona-demonstratie op de Dam en chatberichten van de minister over de totstandkoming van de mondkapjesdeal tussen VWS en de Relief Goods Alliance.

Collecties rond sleutelfunctionarissen

Bij het Nationaal Archief zijn bijzondere collecties te vinden van en over sleutelfunctionarissen, zoals aantekeningen van Johan van Oldenbarnevelt (1547-1619), aantekeningen van voormalig VVD-leider en minister Hans Wiegel en vele brieven die voormalig minister-president Drees ontving van burgers. Ook bij andere archiefdiensten zijn dergelijke bijzondere collecties te vinden. Juist dat soort archieven zijn waardevol voor geschiedschrijving en tentoonstellingen. Alleen al vanuit die optiek dienen de sms'jes - en de Nokia - van de langzittende minister-president voor blijvende bewaring in aanmerking te komen. Voor wie een biografie wil schrijven, voor wie de politieke cultuur in het begin van de 21e eeuw wil onderzoeken of voor wie voor wat voor onderwerp dan ook later wil nagaan hoe het regeringsbeleid tot stand is gekomen.

5.4 Tekortkomingen van het huidige rijksbeleid

Het huidige rijksbeleid steunt op een aantal principes. Het eerste principe is het ontra-den van gebruik van berichtendiensten. "App met beleid, niet over beleid", is de voorlichtingslogan. Bij de expertbijeenkomsten bleek dit in bijna alle overheidsorganisaties de belangrijkste instructie aan medewerkers. De vraag is of die bewustwording er komt als bewindslieden, bestuurders en de ambtelijke top wél voluit appen, omdat het nu eenmaal snel en handig is. In theorie zou de overheid het domweg onmogelijk kunnen maken om berichtendiensten te installeren op werktelefoons. Vanuit het oogpunt van informatiebeveiliging lijkt dat een ideale strategie. De realiteit is echter dat vooral sleutelfunctionarissen voor hun werk afhankelijk zijn van efficiënte en gebruiksvriendelijke communicatie vanaf een mobiele telefoon, daar waar andere overheidsmedewerkers vaker achter een bureau zitten en eerder gebruik maken van de e-mail als intern en extern communicatiemiddel. Het is in ieder geval ondenkbaar dat de Nederlandse overheid – waaronder sleutelfunctionarissen bij de overheid – zichzelf letterlijk zou afsluiten van moderne communicatiemiddelen.

Een tweede principe van het rijksbeleid is dat bewindspersonen en medewerkers chatberichten over 'bestuurlijke besluitvorming' die toch gewisseld zijn, in een document management systeem moeten plaatsen of laten plaatsen. Volgens de Inspectie sluit de afbakening tot alleen bestuurlijke besluitvorming niet aan bij de huidige selectielijsten. Volgens het Adviescollege is het handmatig en per stuk kopiëren van chatberichten sowieso een onverantwoorde aanpak vanwege de volgende vier redenen:

- Het rijksbeleid verschuift de opdracht voor waardering en selectie van de organisatie naar individuele bewindslieden en medewerkers. Wat een collectieve norm moet zijn, dreigt een individuele norm en verantwoordelijkheid te worden. Willekeur en informatieverlies liggen dan op de loer. Ook maakt het rijksbeleid bewindslieden en medewerkers kwetsbaar; als zij zelf chatberichten wissen van hun telefoon, kunnen zij het verwijt krijgen doelbewust informatie aan de openbaarheid te onttrekken.
- Het rijksbeleid vergt veel handmatige en technische handelingen en hierdoor worden de instructies veelal onvoldoende uitgevoerd.
- Chatberichten laten zich sowieso momenteel slechts met kunstgrepen opslaan in een onderwerpsdossier. Een chatconversatie is nu eenmaal geen gestructureerd werkproces. Om chatberichten toch in een dossier onder te brengen, moet de betrokkene zelf delen uit een bredere chatconversatie knippen, aan elkaar plakken en exporteren. Dat is veel werk. Bovendien is de meerwaarde van een dergelijke 'ordening' voor chatberichten beperkt. De berichtendiensten genereren automatisch metadata, zoals wie met wie communiceerde en wanneer, en naar de inhoud kan later gezocht worden met behulp van slimme software. Voor de vindbaarheid is een goede dossiervorming door mensen zeker behulpzaam, maar technologie kan ook uit de voeten met metadata en zelfs met zoekvragen die een dossierhouder niet had kunnen voorspellen.¹⁹
- Bij het doorzenden en kopiëren van afzonderlijke delen van een chatconversatie gaan soms metadata verloren, zoals de datum waarop een bericht is ontvangen of verzonden.²⁰

Het Adviescollege is van oordeel dat het rijksbeleid risicovol is; er is een aanzienlijke kans dat door willekeur en het niet naleven van instructies belangrijke informatie verloren gaat.

5.5 De oorsprong van de sleutelfunctiemethode: e-mailarchivering

Om wel tot een goede beheer- en bewaarstrategie te komen, geeft het Adviescollege in dit advies uitwerking aan een benadering die internationaal bekend staat als de capstone methode, en die in Nederland de sleutelfunctiemethode wordt genoemd. Het woord 'capstone' betekent 'deksteen' en de theorie hierbij is dat in elke organisatie personen in sleutelfuncties op enig moment betrokken zijn bij de belangrijkste zaken en besluiten. De *capstone* methode is in de Verenigde Staten ontwikkeld door de National Archives and Records Administration (NARA). Doel was om op een geautomatiseerde én verantwoorde wijze de grote volumes e-mail onder beheer te brengen. Recent heeft de NARA aangekondigd de methode te willen uitbreiden naar chatberichten om het hoofd te kunnen bieden aan de informatievloed naar aanleiding van de coronacrisis.²¹

¹⁹ Calovizza e.a. 2022.

²⁰ Zie IOE, *De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken 2022*.

²¹ Doubleday 2022

De ministeries hebben vanaf 2016 de methode uitgewerkt in beleid voor e-mailarchivering. Tot dat moment werden medewerkers geacht om belangrijke e-mailberichten handmatig te kopiëren naar een document management systeem. Dit beleid bleek onvoldoende effectief. Tegelijkertijd groeide de hoeveelheid informatie in e-mailboxen die slecht toegankelijk waren voor de organisatie. De sleutelfunctiemethode biedt een inhoudelijke, een technische en een organisatorische oplossing. Kern is dat de inhoud van e-mailboxen als geheel en geautomatiseerd door de organisatie wordt veiliggesteld. Privécommunicatie moeten medewerkers zelf uitzonderen in een aparte map in hun e-mailbox of verwijderen. Vervolgens beheert de organisatie de werkgerelateerde e-mails in een functiedossier dat is opgenomen in een document management systeem of in een andere applicatie. De aldus onder beheer gebrachte e-mails van sleutelfunctionarissen worden blijvend bewaard en uiteindelijk overgebracht naar het Nationaal Archief. De e-mails van niet-sleutelfunctionarissen worden 10 jaar bewaard, vanwege de inschatting dat hierin ook informatie zit die belangrijk is voor een meer gedetailleerde reconstructie van overheidshandelen en voor rechten en plichten van burgers. Na die 10 jaar worden e-mails van medewerkers die geen sleutelfunctie hebben of hadden, vernietigd.²²



Figuur 5: Sleutelfunctie methode voor E-mail archivering bij het Rijk.

Voordeel van de hierboven geschetste oplossing is dat de organisatie verantwoordelijkheid neemt voor het beheer van e-mails én voor de gecontroleerde vernietiging dan wel overbrenging naar de archiefdienst. De organisatie waarborgt ook de bescherming van persoonsgegevens. Alleen geautoriseerd personeel heeft toegang en alleen voor informatieverzoeken met een wettelijke basis, zoals Woo-verzoeken, Kamervragen en onderzoek door politie en justitie. Bij overbrenging wordt een beperking aan de openbaarheid gesteld die de archiefdienst vervolgens toepast.

²² Zie RDDI, *Handreiking. Bewaren van e-mail Rijksoverheid 2020*.

Op dit moment is de sleutelfunctiemethode voor e-mailarchivering bij de ministeries nog niet volledig geïmplementeerd.²³ De nieuwe aanpak is ook nog niet opgenomen in de selectielijsten van ministeries en dus nog niet publiekelijk verantwoord. Voor de gemeenten heeft de VNG onlangs een aanvullende modelselectielijst gemaakt, omdat enkele gemeenten hebben aangegeven de methode te willen gaan toepassen. Ook België heeft deze methode voor e-mail archivering verkend.²⁴

Belangrijk is te benadrukken dat het Adviescollege voor chatberichten niet exact dezelfde aanpak adviseert als voor e-mailarchivering. De geadviseerde strategie voor chatberichten is namelijk selectiever, op twee punten:

Alleen chatberichten van sleutelfunctionarissen, en dus niet van andere medewerkers, moeten worden opgenomen in een beheersysteem van de organisatie.

Alleen chatberichten van bewindspersonen en andere bestuurders, en dus niet van de overige sleutelfunctionarissen, zijn bestemd voor blijvende bewaring en dus overbrenging naar de archiefdienst.

Er zijn drie redenen om af te wijken van het rijksbeleid voor e-mailarchivering. Ten eerste is de waarde van chatberichten van de meeste overheidsmedewerkers voor de verantwoording van overheidshandelen gering (zie paragraaf 5.7.). Ten tweede acht het Adviescollege alleen de chatberichten van bewindslieden en bestuurders van blijvende waarde voor toekomstig (historisch) onderzoek bij archiefdiensten. Ten derde staan e-mails al op servers waartoe de organisatie toegang heeft, terwijl het vooralsnog een forse inspanning is om chatberichten van telefoons over te brengen naar een beheersysteem van de organisatie (zie paragraaf 5.8.).

5.6 Het aanwijzen van sleutelfunctionarissen

Een sleutelfunctionaris is een persoon die uit hoofde van zijn of haar functie binnen de overheidsorganisatie een strategische besluitvormende positie heeft, met impact op de organisatie en/of de maatschappij. Het gaat daarbij om beleid of om de uitvoering van beleid. Uiteraard moeten in de openbare selectielijst alleen de functies benoemd zijn. Intern moeten de organisaties een actuele lijst bijhouden van namen van personen die sleutelfuncties bekleden.

Het Adviescollege adviseert om de werkgerelateerde chatberichten te beheren van de volgende sleutelfunctionarissen: bewindslieden, andere bestuurders en de ambtelijke top. Dit sluit aan bij de handleiding voor het aanwijzen en registreren van sleutelfuncties voor e-mail archivering van het Rijk (RDDI). In deze handleiding is het uitgangspunt dat de bewindslieden en de functies die behoren tot de topformatie als topfunctie allemaal

²³ IOE, *E-mailarchivering monitor overheidsinformatie 2021-2022 2022*.

²⁴ Rijksarchief België, 'E-mailarchivering', arch.be.

sleutelfuncties zijn. Het criterium voor een topfunctie is volgens de handleiding dat deze formatief is gewaardeerd in schaal 16 of hoger binnen het Functiegebouw Rijk (FGR). De formele basis hiervoor is het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst. De handleiding ondersteunt organisaties bij het bepalen welke aanvullende functies binnen een organisatie als sleutelfunctie zijn aan te wijzen.²⁵

Voor Hoge Colleges van Staat, zelfstandige bestuursorganen, gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en andere overheidsorganen ligt een vergelijkbare aanpak voor de hand. Politieke bestuurders zoals wethouders en gedeputeerden zijn sleutelfunctionarissen, en de benoemde bestuurders van zelfstandige bestuursorganen zijn dat ook. Daarnaast behoren de hoogstgeplaatste ambtenaren van deze organisaties ook tot de groep van sleutelfunctionarissen.

Naast deze standaard groep kunnen organisaties nog andere sleutelfunctionarissen aanwijzen, wanneer deze op basis van een organisatieanalyse een sleutelfunctie blijken te vervullen, bijvoorbeeld een cruciale besluitvormende functie hebben.²⁶ Voor gemeenten zijn bijvoorbeeld in de ontwerpselectielijst voor e-mail archivering van de VNG bestuurders, ambtelijke topfuncties, compliancy officers en enkele bijzondere functies (ombudsman, voorzitter en leden en/of directeur van de rekenkamer, raadsgriffier) als sleutelfunctionarissen aangewezen.²⁷

De uitvoering van de sleutelfunctiemethode voor chatberichten kan beïnvloed worden door nog een andere methode. Het betreft de zogenoemde 'hotspot' methode.²⁸ Een hotspot is een gebeurtenis die heeft geleid tot uitzonderlijk veel maatschappelijke aandacht en tot opvallende of intensieve interactie tussen overheden, tussen overheid en samenleving of tussen burgers, bedrijven en instellingen onderling. Het doel van de hotspotmethode is het veilig stellen en blijvend bewaren van de neerslag van deze bijzondere gebeurtenissen voor de verantwoording van overheidshandelen én vanuit cultuurhistorisch perspectief. Het kan gaan om een landelijke gebeurtenis, maar ook om een plaatselijke gebeurtenis. Denk bijvoorbeeld aan rampen, een pandemie of een groot bouwproject waarbij de overheid betrokken is.

Het aanwijzen van een hotspot is oorspronkelijk bedoeld als een grondslag om documenten die volgens de selectielijst na verloop van tijd moeten worden vernietigd, toch blijvend te bewaren. In de praktijk heeft het aanwijzen van hotspots vooral gevolgen voor de uitvoering van archivering. Bij de rijksoverheid leidt het vaak tot extra maatregelen om alle relevante documenten rond een hotspot zo snel mogelijk veilig te stellen, waaronder ook e-mailberichten en chatberichten.²⁹ Op decentraal niveau zijn hotspots vaak een aanleiding voor archiefdiensten om naast overheidsinformatie ook materiaal te

25 RDDI, *Handleiding aanwijzing en registreren van sleutelfuncties 2022*

26 NA, *Rapport werkgroep selectie van sleutelfunctionarissen 2018*.

27 Zie de brief van de VNG, *Selectielijst e-mailbewaring volgens de Capstone-methodiek 2022*

28 Zie Nationaal Archief, *Belangen in balans 2015*

29 Zie het rapport van de IOE, *De archivering van MH17-informatie 2020*.

verzamelen uit particuliere bronnen, zoals berichten op sociale media.

Overheidsorganisaties bepalen wanneer er een hotspot is waarvoor zij meer informatie blijvend zullen bewaren. Zij doen dat in samenspraak met de archivaris, onafhankelijke deskundige(n) en soms ook met burgers. Dit wordt vastgelegd in een periodieke hotspotlijst of ander besluit. Zowel op landelijk als op decentraal niveau zijn hiervoor criteria ontwikkeld.³⁰

Het Adviescollege adviseert om bij het vaststellen van een hotspot altijd na te gaan wat de gevolgen zijn voor het beheren en bewaren van chatberichten en de groep sleutelfunctionarissen indien nodig tijdelijk uit te breiden. In elk geval dienen de chatberichten van alle sleutelfunctionarissen rond een hotspot blijvend bewaard te worden.

5.7 Geen nadere maatregelen voor de niet-sleutelfunctionaris

Voor chatberichten van alle overige overheidsmedewerkers die geen sleutelfunctie bekleden, adviseert het Adviescollege geen nadere maatregelen. Dit betekent dat deze medewerkers chatberichten op hun telefoon kunnen laten staan en zelf hun chatgeschiedenis mogen verwijderen.

- Het Adviescollege komt tot dit advies op basis van een risicobenadering. Daarbij zijn de volgende overwegingen leidend geweest:
- De inschatting is dat medewerkers die geen sleutelfunctie bekleden berichtendiensten vooral sociaal gebruiken en veel minder voor inhoudelijke zaken. Zij werken immers meer vanaf een vaste werkplek en gebruiken vooral e-mail voor werkgerelateerde communicatie.
- Zolang de chatberichten van sleutelfunctionarissen door de organisatie worden beheerd, is het risico dat daarnaast toch nog andere belangrijke informatie verloren gaat klein.
- Het structureel opnemen van alle chatberichten van alle overheidsmedewerkers in een beheersysteem van de organisatie is, gezien de inspanningen die dit nu (nog) kost, disproportioneel.
- Het is ook niet nodig én niet realistisch om niet-sleutelfunctionarissen zelf berichten te laten selecteren en kopiëren naar een document management systeem. Zie voor de motivatie hierbij paragraaf 5.4.

De Archiefwet vereist dat overheidsorganisaties een zogenoemde 'verklaring van vernietiging' opmaken als zij documenten na het verstrijken van de bewaartermijn vernietigen. Aan die eis is te voldoen wanneer de organisatie de documenten beheert (of laat beheren door een derde partij) maar niet wanneer medewerkers zelf chatberichten

³⁰ NA, *Belangen in balans 2015* en VNG, IPO, UvW en NA, *Handreiking Periodieke hotspot-monitor decentrale overheden 2017*.

verwijderen van hun telefoon. Het is daarom extra belangrijk dat in de selectielijst wordt verantwoord dat de medewerkers ruimte hebben om 'zelf' chatberichten te verwijderen.

5.8 Technologische aspecten

De bijzondere kenmerken van berichtendiensten en chatberichten zijn hierboven aan bod gekomen. Door deze kenmerken is er ook een groot, technisch verschil tussen e-mailberichten en chatberichten. E-mailberichten bevinden zich al in een door of voor een overheidsorganisatie beheerde applicatie en de bestanden staan op servers waar de organisatie toegang toe heeft. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk al opgemerkt, is dit bij de meest gebruikte berichtendiensten niet het geval. Daarom moet de organisatie extra inspanningen leveren om chatberichten op te nemen in een beheersysteem van de organisatie. Het gaat daarbij onder meer om de volgende handelingen:

- het 'uitlezen' van chatberichten van telefoons;
- het exporteren van chatberichten naar een beheersysteem, met uitzondering van privé en partijpolitieke chatberichten;
- het duurzaam toegankelijk maken en houden (context, logging, metadata, de inhoud beschermen tegen wijzigingen achteraf);
- het kunnen zoeken, selecteren en (her)ordenen;
- het lakken van persoonsgegevens en andere vertrouwelijke informatie in het geval van Woo-verzoeken of andere onderzoeksvragen.

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat een aantal ministeries al ervaring hebben met het structureel onder beheer brengen van chatberichten door de organisatie.³¹ Zo zijn chatberichten achteraf veiliggesteld vanwege een parlementaire enquête of een Woo-verzoek. Verder is ervaring met het vroegtijdig veiligstellen van chatberichten rond onderwerpen die bij het Rijk als hotspot zijn aangewezen, zoals de ramp met MH-17 en de coronapandemie.³² Enkele ministeries zijn gestart met het structureel en op voorhand veiligstellen van alle werkgerelateerde chatberichten van bewindslieden en de ambtelijke top. Ook andere overheidsorganisaties hebben enige ervaring, zo bleek tijdens de expertbijeenkomsten.

Afhankelijk van de gebruikte techniek en de organisatie van het proces, kan de benodigde tijd voor opname van chatberichten in een beheersysteem van de organisatie flink oplopen. In de expertbijeenkomsten werd daarom de wens geuit voor software op de werktelefoon die automatisch alle chatberichten inclusief metadata doorstuurt naar de organisatie. In de Verenigde Staten bestaat dergelijke software, soms voor slechts één berichtendienst, soms voor meerdere. Deze software stuurt de chatberichten door naar beheersystemen van een overheidsorganisatie, bijvoorbeeld via e-mail. Binnen

31 Zie het rapport van de IOE, *De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken 2022*.

32 Deze twee hotspots zijn door de politiek aangewezen, waar hotspots normaliter per organisatie worden bepaald. Zie voor voorbeelden: NA, 'Hotspotlijst', nationaalarchief.nl.

deze beheerde omgeving zijn de chatberichten voor de organisatie doorzoekbaar op trefwoorden, data en betrokken personen. Dergelijke software is naar aanleiding van verschillende uitspraken van Amerikaanse Hoogrechtshoven (door)ontwikkeld door technologiebedrijven. Vergelijkbaar met de situatie in Nederland, volgt namelijk uit deze uitspraken dat ook werkgerelateerde chatberichten vanaf (privé-)telefoons onder de Amerikaanse archief- en openbaarheidswetgeving vallen. In de staat Florida bijvoorbeeld, een voorloper op het gebied van archief- en openbaarheidswetgeving, dienen medewerkers van overheidsorganen speciale software op hun telefoons te installeren.

Voor zover het Adviescollege heeft kunnen nagaan, bestaat er op de Nederlandse markt nog geen software die aan alle wensen en eisen voldoet. Technologische innovatie is dus noodzakelijk om het beheer van chatberichten van sleutelfunctionarissen te ondersteunen. De overheid, en in het bijzonder de bewindslieden van BZK en OCW, moeten het voortouw nemen en daarbij kennisinstellingen en technologiebedrijven inschakelen.³³

5.9 Scheiden van privé- en werkaccounts

Eén van de uitdagingen bij het beheren, bewaren én het eventueel openbaar maken van (delen van) chatconversaties, is dat privéberichten en partijpolitieke chatberichten hiervan moeten worden uitgezonderd.

Daarom vindt het Adviescollege dat sleutelfunctionarissen werkgerelateerde chatberichten moeten scheiden van privé en partijpolitieke chatconversaties.

Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. Sleutelfunctionarissen kunnen naast een werktelefoon ook een privételefoon hebben, een dual SIM of embedded SIM laten installeren op één telefoon, of verschillende berichtendiensten gebruiken voor privé en werkgerelateerde doeleinden. Dit zorgt ervoor dat de organisatie hun werkgerelateerde chatberichten eenvoudiger in een beheersysteem kan opnemen en dat de privacy van de betrokken sleutelfunctionarissen én van hun privécontacten geborgd blijft (zie ook paragraaf 6.1).

³³ In dat kader start het Nationaal Archief begin 2023 met het Innovatielab tekstberichten.

5.10 Organisatie-accounts bij berichtendiensten

Het spreekt voor zich dat organisatie- en bedrijfsaccounts bij berichtendiensten die organisaties inzetten in hun contact met burgers en bedrijven een andere aanpak vergen dan individuele accounts van overheidsmedewerkers. Idealiter is het gebruik van organisatieaccounts geïntegreerd in een zaakstelsel waarin het betreffende werkproces (burgervragen, klantcontacten, ander werkproces) wordt afgehandeld. In dat geval worden deze chatberichten wel in het bij de burger of bedrijf horende dossier opgenomen en moet de daaraan gekoppelde bewaartermijn van de selectielijst worden toegepast op de chatberichten.

5.11 Situatie in andere landen

Ter voorbereiding van dit advies is een kleinschalig bureau-onderzoek uitgevoerd naar het archiveren van chatberichten in het buitenland. De situatie in de Verenigde Staten is een belangrijke inspiratiebron en in de voorgaande paragrafen beschreven. Door het RDDI is naar aanleiding van het Kamerdebat over de sms'jes van de minister-president navraag gedaan in Noorwegen. Archivering van chatberichten gebeurt in Noorwegen op dit moment handmatig en hierover zijn werkafspraken gemaakt.³⁴ Over andere Europese landen is geen openbare informatie gevonden over hoe chatberichten concreet (moeten) worden beheerd. Wel zijn er recent twee rechtsvergelijkende onderzoeken geweest naar de openbaarmaking van overheidsinformatie in enkele landen.³⁵ Die onderzoeken laten een zeer divers beeld zien, zoals het al dan niet opnemen van het recht op overheidsinformatie in de Grondwet, de keuze voor een documenten- dan wel informatiestelsel of het uitsluiten van interne e-mails en chatberichten van de reikwijdte van het recht op overheidsinformatie. De onderzoeken bevatten echter geen informatie over de informatiehuishouding van overheden.

³⁴ RDDI, 'Archiveren chatberichten... een kijkje in de keuken van Noorwegen', [informatiehuishouding.nl](https://www.informatiehuishouding.nl).

³⁵ Drahmman & Honée 2021 en Drahmman e.a. 2022.

6 Implicaties voor uitvoering van de Woo en de AVG


6.1 De afhandeling van Woo-verzoeken

De selectielijst is een archiefwettelijk instrument om te bepalen hoe lang een organisatie (categorieën) documenten bewaart. Welke chatberichten openbaar kunnen worden, bepaalt de Woo. Althans voor chatberichten die berusten bij overheidsorganisaties, want de Archiefwet regelt de openbaarheid van documenten die zijn overgebracht naar archiefdiensten.

De Woo versterkt de eerder ingezette trend om meer overheidsinformatie actief openbaar te maken. Het Adviescollege vindt het belangrijk actieve openbaarmaking de komende jaren verder uit te bouwen. In de optiek van het Adviescollege moeten overheidsorganisaties toewerken naar informatieregisters waarin zoveel mogelijk de formele documenten vindbaar zijn en direct toegankelijk voor iedereen. Verzoeken om meer informatie, bijvoorbeeld chatberichten, zouden dan gericht kunnen zijn dan nu soms het geval is.

Als overheidsorganisaties chatberichten van sleutelfunctionarissen opnemen in een beheersysteem, komt dat ten goede aan de afhandeling van Woo-verzoeken naar (onder andere) chatberichten. Op dit moment wordt immers aan de betrokken overheidsmedewerker gevraagd om op zijn telefoon te zoeken of wordt ad-hoc georganiseerd dat telefoons worden uitgelezen. Als in ieder geval de chatberichten van sleutelfunctionarissen op een duurzaam toegankelijke wijze worden beheerd, dan zijn deze beschikbaar én kan de organisatie de relevante chatberichten ook sneller vinden voor een Woo-verzoek.³⁶ Aangezien dit advies de reikwijdte van de Woo niet verandert, kan het nog steeds nodig zijn om in een specifieke situatie ook de chatberichten van niet-sleutelfunctionarissen, indien nog aanwezig op de telefoon, te betrekken bij een Woo-verzoek. Wel adviseert het Adviescollege om, in goed overleg met de verzoeker, bij dergelijke Woo-verzoeken eerst in te zetten op het inventariseren, beoordelen en openbaar maken van de chatberichten van sleutelfunctionarissen.

³⁶ VWS, Stand van zaken corona Wob-aanpak 2022.



Daarnaast kan het Adviescollege zich bij omvangrijke Woo-verzoeken, die niet binnen de termijn afgehandeld kunnen worden en waarbij ook verzocht wordt om chatberichten, een getrapte aanpak voorstellen. De Woo biedt voor die situaties ook expliciet de ruimte om met de verzoeker in overleg te treden. Dat zou betekenen dat de overheid in samenspraak met de verzoeker afsprekt om bijvoorbeeld eerst de formele stukken te verstrekken, daarna beheerde e-mails en indien daarom wordt verzocht de chatberichten van sleutelfunctionarissen, en daarna als daar aanleiding voor is nog verder te inventariseren of er voor het verzoek belangrijke chatberichten beschikbaar zijn op telefoons van niet-sleutelfunctionarissen. Uiteraard kan in onderling overleg ook tot een andere volgorde en fasering besloten worden.

Voorwaarde voor het op deze wijzen behandelen van Woo-verzoeken is wederzijds vertrouwen én de verzoeker moet eraan willen meewerken. Bovendien moet de organisatie bij de rechter aannemelijk kunnen maken dat beheer- en bewaarstrategieën zoals verantwoord in selectielijsten, daadwerkelijk wordt uitgevoerd en de zoekslagen dus volledig zijn.

Naast het inventariseren van documenten is de inhoudelijke beoordeling daarvan arbeidsintensief. Persoonsgegevens kunnen met behulp van software herkend en gelakt worden, hoewel ook dan vaak nog handmatige controle nodig is. Voor het overige moeten behandelaars van Woo-verzoeken documenten per stuk bekijken, hierop de uitzonderingsgronden van de Woo toepassen, zienswijzen vragen aan derden en de beperkingen van de openbaarheid motiveren in het besluit van het bestuursorgaan. Een goede inrichting van dit proces, aangestuurd door een Woo-coördinator of openbaarheidsfunctionaris met een stevige positie binnen de organisatie, helpt. Ook een andere inrichting van de officiële documentsjablonen, waarbij passages waarop uitzonderingsgronden van de Woo van toepassing kunnen zijn apart staan, kan bijdragen. Een afweziging om die passages af te schermen dient echter van geval tot geval en vooral ook rekening houdend met het tijdsverloop plaats te vinden; na een periode van 5 jaar moet volgens de Woo extra gemotiveerd worden waarom de relatieve uitzonderingsgronden of de bescherming van het intern beraad nog steeds zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid. Er is nog geen technologie die het mensenwerk kan overnemen, maar bouwstenen zijn er al wel. Onder meer in de wetenschap, forensisch onderzoek en bij technologiebedrijven ontwikkelt men kunstmatige intelligentie die op termijn mogelijk behulpzaam kan zijn bij de beoordeling van documenten voor Woo-verzoeken. De overheid kan die technologische innovatie ondersteunen door grote en ongelakte datasets beschikbaar te stellen, in een open en machine-doorzoekbaar bestandsformat.

Het Adviescollege adviseert de overheid om bij de afhandeling van Woo-verzoeken in goed overleg met de verzoeker afspraken te maken over het betrekken van chatberichten en de fasering. Daarbij dient minder te worden geleund op ad-hoc en handmatige processen. Op deze manier wordt bij de afhandeling van Woo-verzoeken stevig op snelheid gestuurd.

Het Adviescollege komt hierop terug in het advies dat het in het najaar van 2023 zal uitbrengen over actieve en passieve openbaarheid.


6.2 Bescherming van persoonsgegevens

Chatberichten – inclusief de bijbehorende metadata – van sleutelfunctionarissen bevatten persoonsgegevens. Het gaat daarbij in ieder geval om de namen van de sleutelfunctionarissen en de namen van derden die chatberichten ontvangen van of versturen naar een sleutelfunctionaris. Daarnaast kunnen de chatberichten zelf persoonlijke informatie van mensen bevatten. Het *structureel, als geheel en zoveel mogelijk geautomatiseerd* onder beheer brengen van werkgerelateerde chatberichten van sleutelfunctionarissen leidt dus tot een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG. Aan het Adviescollege is gevraagd om in te gaan op de consequenties van het gebruik van berichtendiensten voor toepassing van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Uiteraard is dit primair een vraag voor de Autoriteit Persoonsgegevens. Het Adviescollege meent dat de AVG, in samenhang met de Woo en de Archiefwet, in ieder geval voldoende mogelijkheden biedt om werkgerelateerde chatberichten van sleutelfunctionarissen onder beheer te brengen.

Het uitgangspunt is dat overheidsorganisaties persoonsgegevens rechtmatig verzamelen en enkel verwerken voor van tevoren bepaalde doeleinden. Voor het tijdelijk dan wel blijvend bewaren van de werkgerelateerde chatberichten van sleutelfunctionarissen, inclusief persoonsgegevens, vormt opname in de selectielijst de door de AVG vereiste grondslag voor de verdere verwerking. Bij het opstellen van de selectielijst vindt tevens een weging plaats tussen de verschillende doeleinden en belangen, zoals het kunnen afleggen van verantwoording en rechtszekerheid, alsmede de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de daarmee samenhangende beginselen uit de AVG. Van belang daarbij is dat de AVG een bijzondere positie van archivering in het algemeen belang onderkent. Zo wordt de verdere verwerking van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang als een met de aanvankelijke doeleinden verenigbare rechtmatige verwerking beschouwd. Ook mogen de persoonsgegevens in dat kader langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor deze worden verwerkt, zoals voor blijvende bewaring. Daar staat tegenover dat passende technische en organisatorische maatregelen getroffen dienen te worden om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen.³⁷

Het is niet aan het Adviescollege om een uitputtend overzicht geven van maatregelen die in het kader van dit advies getroffen dienen te worden, mede omdat de te treffen maatregelen afhankelijk kunnen zijn van de werkwijzen en ICT-structuren binnen de afzonderlijke overheidsorganisaties. Wel is duidelijk dat de opgeslagen chatberichten adequaat beveiligd dienen te worden tegen ongeautoriseerde toegang.

³⁷ Zie artikel 5, artikel 6 en artikel 89 van de AVG en Memorie van toelichting Archiefwet 2021, p. 49.



Daarnaast dienen overheidsorganisaties bij het beheren van chatberichten van sleutelfunctionarissen in ieder geval met het onderstaande rekening te houden ten behoeve van de bescherming van persoonsgegevens.

- De chatberichten van de sleutelfunctionarissen die de organisatie beheert, mogen niet voor iedereen binnen de organisatie toegankelijk zijn. Het Adviescollege adviseert om de toegang tot de (beheerde) chatberichten te beperken tot geautoriseerd personeel, en de chatberichten alleen te inventariseren en inhoudelijk te beoordelen voor specifieke doeleinden, zoals Woo-verzoeken, informatieverzoeken van de volksvertegenwoordiging of integriteitsonderzoeken. Dit moeten zij vastleggen in een onderzoek-protocol.
- Bij een Woo-verzoek dat zich richt op chatberichten, moeten de uitzonderingsgronden voor openbaarheid van de Woo worden toegepast. Persoonsgegevens van derden en van overheidsmedewerkers, niet zijnde bewindslieden of bestuurders, worden in dit kader doorgaans afgeschermd. Anonimiseren is daarbij niet altijd goed mogelijk, waardoor de overheidsorganisatie in die gevallen een afweging dient te maken tussen het belang van openbaarheid en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bijzondere persoonsgegevens mogen in beginsel niet openbaar gemaakt worden.
- Alleen de blijvend te bewaren chatberichten van bewindslieden en bestuurders worden na verloop van tijd overgebracht naar de archiefdienst. Vanaf dat moment geldt het openbaarheidsregime van de Archiefwet. Ook de Archiefwet bevat uitzonderingsgronden die de beheerder van de archiefdienst toepast ten behoeve van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

7 Aanbevelingen voor uitvoering van het advies

Een goede uitvoering van dit advies is alleen mogelijk als het als collectieve norm wordt omarmd door alle bewindslieden, bestuurders en topambtenaren van overheidsorganisaties. Openbaarheid en archivering zijn belangrijke pijlers onder de democratische rechtstaat en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het is géén corvee, het is *chefsache*.

Overheidsorganisaties zijn zelf verantwoordelijk voor naleving van de Woo en de Archiefwet en zij bepalen dus ook zelf of zij dit advies opvolgen. Wel moeten én kunnen de bewindslieden van BZK en van OCW vanwege hun stelseltaken voor openbaarheid en archiefbeleid de normstelling van dit advies bekrachtigen en de uitvoering ervan bevorderen. Paragraaf 7.1 is daarom aan hen gericht. Daarop volgen in paragraaf 7.2 de aanbevelingen over de Archiefwet voor de staatssecretaris van Cultuur en Media. Paragraaf 7.3 richt zich op alle overheidsorganisaties, en de rol van de VNG, IPO en de UvW voor hun achterban. Tot slot is paragraaf 7.4 gericht aan het parlement én aan de vertegenwoordigende organen van gemeenten, provincies en waterschappen.

Er zijn geen termijnen opgenomen in de afzonderlijke aanbevelingen. Het Adviescollege roept alle betrokkenen dringend op ervoor te zorgen dat in 2024 de nieuwe beheer- en bewaarstrategie voor chatberichten is verantwoord in selectielijsten én kan worden uitgevoerd.

7.1 Stelseltaken voor de bewindslieden van BZK en OCW

De bewindslieden van BZK kunnen er zo nodig voor zorgen dat tenminste alle ministeries dit advies volgen, door gebruik te maken van hun coördinerende bevoegdheden voor de bedrijfsvoering van het Rijk. De staatssecretaris Cultuur en Media (van OCW) is op grond van de Archiefwet verantwoordelijk voor het vaststellen van de selectielijsten van ministeries, gemeenten, provincies, waterschappen en andere overheidsorganen. Daarom aan hen de volgende aanbevelingen:

- Staatssecretaris Cultuur en Media: Vraag aan de algemene rijksarchivaris om spoedig een openbare reactie uit te brengen op dit advies van het Adviescollege.
- Bewindslieden BZK en OCW: Pas aan de hand van dit advies en de reactie van de rijksarchivaris het rijksbeleid voor berichtendiensten aan. Vertaal het beleid in een gezamenlijk ontwerp voor een aanvulling op de selectielijsten van alle ministeries, en volg daarvoor de wettelijke procedure zoals het betrekken van de rijksarchivaris en een of meer onafhankelijke deskundigen.³⁸
- Staatssecretaris van OCW: Bespoedig, gezien de maatschappelijke discussie, de vaststelling van een aanvulling voor chatberichten op de selectielijsten van de ministeries.
- Investeer binnen het meerjarenplan informatiehuishouding in technologische innovatie voor het archiveren van chatberichten. Breng in beeld welke technologie beschikbaar en bruikbaar is voor het geautomatiseerd afvangen én duurzaam toegankelijk houden van chatberichten en bepaal wat de vereisten zijn voor verdere ontwikkeling van technologie. Zorg ervoor dat techbedrijven vanaf het begin betrokken kunnen zijn bij de ontwikkeling en niet pas bij aanschaf van software en andere diensten. Benut alle mogelijkheden die inkoop- en aanbestedingsregels hiervoor bieden.³⁹ Stimuleer of eis ontwikkeling als open source.
- Werk hierbij samen met andere overheidsorganen: Hoge Colleges van Staat, zelfstandig bestuursorganen en de koepelorganisaties voor gemeenten (VNG), provincies (IPO) en de waterschappen (UvW).

7.2 Aanbevelingen aan staatssecretaris Cultuur en Media over de Archiefwet

De staatssecretaris Cultuur en Media is verantwoordelijk voor een modernisering van de Archiefwet 1995. Het wetsvoorstel Archiefwet 2021 is inmiddels in behandeling bij de Tweede Kamer en een nota naar aanleiding van het verslag zal begin 2023 verschijnen. Naar aanleiding van dit advies doet het Adviescollege de volgende aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat selectielijsten ook onder de Archiefwet 2021 een centrale rol houden. Keuzes over het beheren én dus het bewaren van overheidsinformatie moeten altijd berusten op publieke waardering. Als een organisatie ervoor zou kiezen bepaalde categorieën documenten slechts kort te bewaren of vernietiging door individuele medewerkers toe te staan, dan moet ook dat blijken uit selectielijsten. Een vergelijkbare aanbeveling is ook al opgenomen in het rapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.
- Maak werk van de beloofde aanpassing van het Archiefbesluit ten behoeve van een frequente actualisering van selectielijsten. Ook de effectiviteit van de beheer en bewaarstrategie van chatberichten moet gevolgd worden en zo nodig moet de aanpak worden herzien en publiekelijk verantwoord.

³⁸ Dit kunnen mensen zijn die voor de ministeries al benoemd zijn op basis van de Archiefwet, maar ook meer en andere onafhankelijke deskundigen.

³⁹ Zie bijvoorbeeld: PIANOo, *Innoveren & Innovatiegericht inkopen 2020*.

7.3 Aanbevelingen aan gemeenten, provincies, waterschappen en andere overheidsorganen

Dit advies is relevant voor alle overheidsorganen. In de expertbijeenkomsten bleek dat men namelijk overal zoekt naar een goede omgang met chatberichten en in sommige gevallen al werkt aan een oplossing. Het Adviescollege hoopt dat dit advies houvast en richting geeft, en doet de volgende aanbevelingen:

- Maak in koepelverband, dus binnen VNG, IPO en de UvW, een aanvulling op de gezamenlijke selectielijsten voor gemeenten, provincies en waterschappen op basis van dit advies.
- Werk ook aan handreikingen en technologische innovatie, in koepelverband en met het Rijk, zodat het advies zo snel mogelijk kan worden uitgevoerd.
- Ook voor de overige overheidsorganen van de centrale overheid (niet zijnde een ministerie), is uiteraard de aanbeveling dit advies over te nemen en te verantwoorden in een aanvulling op hun selectielijst.

7.4 Parlement

In het digitale tijdperk zijn gerichte keuzes ten aanzien van het beheer en bewaartermijnen van specifieke verschijningsvormen van documenten, zoals e-mails en chatberichten, noodzakelijk. Daarom heeft het Adviescollege ook voor het parlement een aantal aanbevelingen.

- Behandel dit advies zo snel mogelijk, tegelijk met de reactie die bewindslieden binnen drie maanden aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer zullen sturen (volgens artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges).
- Besteed bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Archiefwet 2021 aandacht aan het instrument selectielijsten.

We doen verder een appél op gemeenteraden, provinciale staten en de algemene waterschapsbesturen om hun bestuurders over dit onderwerp te bevragen en te controleren.

Geraadpleegde literatuur en bronnen

Korte beschrijving	Volledige beschrijving
AZ, <i>Reactie op rapport en aanbevelingen</i> 3 oktober 2022	Ministerie van Algemene Zaken, <i>Reactie op rapport en aanbevelingen</i> (kenmerk: 4290300), Den Haag 3 oktober 2022.
Buijze e.a. 2022	A.W.G.J. Buijze e.a., <i>Transparantie en openbaarheid. Preadviezen</i> , Den Haag: Boom juridisch 2022.
BZK, <i>Adviesaanvraag</i> 29 augustus 2022	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, <i>Adviesaanvraag digitale communicatiekanalen</i> (kenmerk 2022-0000381166), Den Haag: 29 augustus 2022. Online beschikbaar via https://www.acoi.nl/nieuws/adviesaanvraag-na-kamerdebat-over-omgang-sms-berichten .
BZK, <i>Kader Topstructuur en Topfuncties Rijk</i> 2017	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, <i>Kader Topstructuur en Topfuncties Rijk</i> , Den Haag 2017.
BZK, <i>Voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's</i> 10 mei 2021	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, <i>Voorstel voor beleidslijn actieve openbaarmaking nota's</i> (kenmerk: 2021-0000250948), Den Haag: 10 mei 2021. Online beschikbaar via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/05/10/kamerbrief-over-voorstel-voor-beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas .
Calovizza e.a. 2022	G. Calovizza e.a., 'Archives and AI: An Overview of Current Debates and Future Perspectives', <i>Journal on Computing and Cultural Heritage</i> , 2022/15, pp. 1-15.
CBS, 'Vertrouwen in mensen en in organisaties: persoonskenmerken', cbs.nl	Centraal Bureau voor Statistiek, 'Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken', cbs.nl . Online beschikbaar via https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82378ned?dl=1B45F .
Daalder 2015	E.J. Daalder, <i>Handboek openbaarheid van bestuur</i> , Den Haag: Boom Juridisch, tweede druk, 2015.
De Brauw Blackstone Vestbroek, <i>Beoordeling verhouding van de handreiking</i> 2022	De Brauw Blackstone Vestbroek, <i>'Beoordeling verhouding van de handreiking 'Bewaren van chatberichten' tot de Archiefwet 1995 en de Wet open overheid'</i> , Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36200, nr. 6.

Korte beschrijving	Volledige beschrijving
Doubleday 2022	J. Doubleday, 'NARA looks to double down on email records approach with texts, other messages', <i>Federal News Network</i> , 5 september 2022. Online beschikbaar via https://federalnewsnetwork.com/open-datatransparency/2022/09/nara-looks-to-double-down-on-email-records-approach-with-texts-other-messages/ .
Drahmann & Honée 2021	A. Drahmann en L.F.D. Honée, <i>Openbaarmaking van overheidsinformatie in Stockholm, Miami en Londen. Een rechtsvergelijkend onderzoek</i> , 22 november 2021.
Drahmann e.a. 2022	A. Drahmann, L.F.D. Honée & O.A. al Khatib, <i>Openbaarmaking van overheidsinformatie. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de wetgeving in Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Slovenië en Estland</i> , Universiteit Leiden, september 2022.
Geconsolideerde artikelsgewijze toelichting Woo	Geconsolideerde artikelsgewijze toelichting Woo. Eerste Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 33328, nr. AB.
Gemeente Den Haag, 'Gemeentelijk dossier vreugdevuren', denhaag.raadsinformatie.nl	Gemeente Den Haag, 'Gemeentelijk dossier vreugdevuren', denhaag.raadsinformatie.nl . Online beschikbaar via https://denhaag.raadsinformatie.nl/dossiers/36814 .
Grimmelikhuijsen 2012	S.G. Grimmelikhuijsen, <i>Transparency & Trust. An Experimental Study of Online Disclosure and Trust in Government</i> , Utrecht: Utrecht University 2012.
Hendrickx & Verwiel, De Volkskrant 18 mei 2022	F. Hendrickx & E. Verwiel, 'Premier Rutte wiste jarenlang iedere dag berichten op telefoon', De Volkskrant 18 mei 2022.
IOE, <i>De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken</i> 2022	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken. Rapport over de naleving van de Archiefwet</i> , Den Haag 3 oktober 2022.
IOE, <i>De archivering van MH17-informatie</i> 2020	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>De archivering van de MH17-informatie. Onderzoek naar de duurzame toegankelijkheid van de informatie gerelateerd aan het neerhalen van vlucht MH17</i> , Den Haag september 2020.
IOE, <i>E-mailarchivering monitor overheidsinformatie 2021-2022</i> 2022	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>E-mailarchivering monitor overheidsinformatie 2021-2022. Resultaten van 287 zorgdragers van de centrale overheid over archiefwettelijke bepalingen</i> , Den Haag december 2022.

Korte beschrijving	Volledige beschrijving
JenV, <i>Beslissing op bezwaar</i> 2021	Ministerie van Justitie en Veiligheid, <i>Beslissing op bezwaar Wob-verzoek de Telegraaf over de antiracisme demonstratie op de Dam op 1 juni 2020</i> (kenmerk: 3251569), Den Haag 7 april 2021. Online beschikbaar via https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20210407/beslissing_op_bezwaar_wob_verzoek/meta .
Jeurgens 2014	C. Jeurgens, 'Risk-based appraisal of records: some developments in Dutch appraisal practice', in J. Borbinha, Z. Szatucsek & S. Ross (red.), <i>Making the information governance landscape in Europe: proceedings of the DLM Forum - 7th triennial conference, 10-14 November 2014, Lisbon, Portugal</i> , 2014, p. 7-11.
Jeurgens 2017	C. Jeurgens, <i>Het archief is dood, leve het archief!</i> (Oratiereeks; Nr. 586), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2017.
Memorie van toelichting Archiefwet 1995	Memorie van toelichting Archiefwet 1995, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22866, nr. 3.
Memorie van toelichting Archiefwet 2021	Memorie van toelichting Archiefwet 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35968, nr. 3.
NA, <i>Belangen in balans</i> 2015	Nationaal Archief, <i>Belangen in balans. Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd</i> , Den Haag 2015.
NA, 'Hotspotlijst', nationaalarchief.nl	Nationaal Archief, 'Vastgestelde hotspotlijsten', nationaalarchief.nl . Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/vastgestelde-hotspotlijsten .
NA, <i>Rapport werkgroep selectie van sleutelfunctionarissen</i> 2018	Nationaal Archief, <i>Rapport werkgroep selectie van sleutelfunctionarissen</i> , Den Haag 2018.
PIANOO, <i>Innoveren & Innovatiegericht inkopen</i> 2020	PIANOO, <i>Innoveren & Innovatiegericht inkopen</i> 2020. Online beschikbaar via https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2020-11/stappenplan-innovatiegericht-inkopen-ministeriejenv-november2020.pdf .
RDDI, 'Archiveren chatberichten... een kijkje in de keuken van Noorwegen', informatiehuishouding.nl	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, 'Archiveren chatberichten... een kijkje in de keuken van Noorwegen', informatiehuishouding.nl . Online beschikbaar via https://www.informatiehuishouding.nl/actueel/nieuws/2022/10/04/archiveren-chatberichten%E2%80%A6-een-kijkje-in-de-keuken-van-noorwegen .

Korte beschrijving	Volledige beschrijving
RDDI, Bewaren van chatberichten 2020	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, Bewaren van chatberichten. <i>Handreiking voor de Rijksoverheid</i> , Den Haag 2020.
RDDI, <i>Handleiding aanwijzing en registreren van sleutelfuncties</i> 2022	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, <i>Handleiding aanwijzing en registreren van sleutelfuncties (versie 2.0)</i> , Den Haag 2022.
RDDI, <i>Handleiding: Risico's en maatregelen bewaren van chatberichten</i> 2022	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, <i>Handleiding: Risico's en maatregelen bewaren van chatberichten (versie 2.0)</i> , Den Haag 2022.
RDDI, <i>Handreiking. Actief openbaar maken doe je zo</i> 2022	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, <i>Handreiking. Actief openbaar maken doe je zo (versie 1.3)</i> , Den Haag 2022.
RDDI, <i>Handreiking. Bewaren van e-mail Rijksoverheid</i> 2020	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, <i>Handreiking. Bewaren van e-mail Rijksoverheid</i> , Den Haag 2020.
Rijksarchief België, 'E-mailarchivering', arch.be	Rijksarchief België, 'E-mailarchivering', arch.be . Online beschikbaar via https://www.arch.be/index.php?l=nl&m=ambtenaar&r=termen-en-thema-s&sr=e-mailarchivering .
ROB, <i>Gij zult openbaar maken</i> 2012	Raad voor Openbaar Bestuur, <i>Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie</i> , Den Haag 2012. Online beschikbaar via https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2012/09/17/gij-zult-openbaar-maken .
RvS, <i>Ministeriële verantwoordelijkheid</i> 2020	Raad van State, <i>Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering</i> , Den Haag 2020. Online beschikbaar via https://www.raadvanstate.nl/@121396/advies-ministeriële-verantwoordelijkheid/ .
SCP, 'Continu onderzoek burgerperspectieven', scp.nl	Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Continu onderzoek burgerperspectieven', scp.nl . Online beschikbaar via https://www.scp.nl/over-scp/data-en-methoden/onderzoeken-in-uitvoering/lopende-onderzoeken/continuu-onderzoek-burgerperspectieven .
Van den Berg, 'Openbaarheid als kernwaarde', denerlandsegrondwet.nl	J.P. Van den Berg, 'Openbaarheid als kernwaarde', denerlandsegrondwet.nl . Online beschikbaar via https://www.denerlandsegrondwet.nl/id/vla4ghmzh4ws/nieuws/openbaarheid_als_kernwaarde .
Van der Loop 2022	M.L.M. van der Loop, 'De Wet open overheid, een nieuw tijdperk?', <i>Ars Aequi</i> , mei 2022, p. 400-411.

Korte beschrijving	Volledige beschrijving
Van der Sluis 2022	C.N. van der Sluis, <i>Wet open overheid. Artikelsgewijze toelichting, voor de praktijk besproken</i> . Rotterdam: Ten Holter Noordam advocaten 2022.
VNG Realisatie, <i>Handreiking Archivering tekstberichten</i> 2020	VNG Realisatie, <i>Handreiking Archivering tekstberichten, zoals sms- en WhatsApp-berichten</i> , september 2020.
VNG, IPO, UvW en NA, <i>Handreiking Periodieke hotspot-monitor decentrale overheden</i> 2017	VNG, IPO, UvW en Nationaal Archief, <i>Handreiking Periodieke hotspot-monitor decentrale overheden</i> , Den Haag 19 juli 2017.
VNG, <i>Selectielijst e-mailbewaring volgens de Capstone-methodiek</i> 2022	Vereniging van Nederlandse Gemeenten, <i>Selectielijst e-mailbewaring volgens de Capstone-methodiek</i> , Den Haag 9 juni 2022. Online beschikbaar via https://vng.nl/brieven/selectielijst-e-mailbewaring-volgens-de-capstone-methodiek .
VWS, <i>Documenten bij Woo-besluit</i> 2022	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, <i>Geopenbaarde documenten bij Woo-besluit over Sywert-deal</i> , Den Haag 16 augustus 2022. Online beschikbaar via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/08/16/geopenbaarde-documenten-bij-woo-besluit-in-zake-sywert-deal .
VWS, <i>Stand van zaken corona Wob-aanpak</i> 2022	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, <i>Stand van zaken corona Wob-aanpak</i> (kenmerk: 3363710-1028833-PDO), Den Haag 23 mei 2022.

Download dit advies:



