Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken

Rapport over de naleving van de Archiefwet

Archiefwet verdient verduidelijking

Instructie bewaren chatberichten voldoet niet aan de Archiefwet

Ministerie van Algemene Zaken moet beter sturen op archivering

Hele Rijksoverheid zoekt nog hoe chatberichten te archiveren

2022

Over de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

Een overheid die verantwoording kan afleggen. Erfgoed beschikbaar voor iedereen. Nu en in de toekomst. Dat is onze missie.

Wij zien toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op de zorgvuldige omgang met erfgoed. Wij kijken hoe de regels in de praktijk werken.

Inhoud

Inhoud		3
Samenvatting		4
1	Inleiding	7
2	Chatberichten en de Archiefwet	9
3	Rijksbrede instructie en handreiking	19
4	Organisatie, processen en informatie bij Algemene Zaken	29
5	Kaders en randvoorwaarden voor de archivering bij Algemene Zaken	32
6	Archivering in de praktijk bij Algemene Zaken	39
7	Stand van zaken archivering chatberichten rijksbreed	55
Bijlage 1: Verantwoording		61
Bijlage 2: Bronnen		64

Samenvatting

Een goed archief is belangrijk om te achterhalen hoe zaken zijn verlopen. Daarbij kunnen ook chatberichten belangrijk zijn. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft onderzocht hoe het ministerie van Algemene Zaken chatberichten, ook die van de premier, archiveert.

Dit rapport is het resultaat van het onderzoek. Daarin komt ook aan bod wat de Archiefwet zegt over chatberichten. Tevens is nagegaan of de rijksbrede instructie voor het bewaren van chatberichten, in lijn is met de Archiefwet. Ten slotte is ter referentie verkend of en hoe andere ministeries chatberichten archiveren.

De Inspectie constateert dat organisaties binnen de Rijksoverheid menen een zekere interpretatieruimte te hebben voor welke informatie precies gearchiveerd moet worden. De Inspectie vindt het daarom wenselijk dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap die verantwoordelijk is voor de Archiefwet, verduidelijkt wanneer informatie een archiefstuk is.

De rijksbrede instructie bevat criteria om te bepalen welke chatberichten moeten worden bewaard. Deze instructie is niet in lijn met de Archiefwet. De Inspectie vindt dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de instructie moet aanpassen.

De chatberichten van de minister-president zijn onvoldoende gearchiveerd. De premier archiveert zelf geen chatberichten. Daar moeten zijn ambtenaren voor zorgen. Ontvangen chatberichten stuurt de premier vrijwel altijd door naar een ambtenaar. Bij verzonden chatberichten is dit niet altijd het geval. De ambtenaren maken een selectie uit de doorgestuurde chatberichten en uit chatconversaties waar zij samen met de premier aan deel namen. Bij de keuze *welke* chatberichten moesten worden bewaard, handelden de minister-president en zijn ambtenaren volgens de rijksbrede instructie, maar niet altijd volgens de Archiefwet.

Hoe vaak chatberichten niet zijn gearchiveerd die daar op grond van de Archiefwet wel voor in aanmerking kwamen, kan de Inspectie niet nagaan. Veel chatberichten zijn immers gewist.

De *manier waarop* chatberichten van de minister-president werden bewaard, leidde tot gegevensverlies. Bij doorsturen van chatberichten is bijvoorbeeld niet meer te zien wanneer het oorspronkelijk is ontvangen. Ook bij het maken van een screenshot gaat (context-)informatie verloren. Het ministerie van Algemene Zaken heeft nog geen werkwijze om chatberichten te bewaren zonder gegevensverlies.

Het ministerie van Algemene Zaken moet de richtinggevende capaciteit voor de informatiehuishouding versterken en meer sturen op archivering. Voor het archiveren van chatberichten, ook die van de premier, moet het ministerie van Algemene Zaken betere afspraken maken. Daarnaast moeten de archiefsystemen worden verbeterd. Het ministerie is daar al mee gestart.

Het ministerie van Algemene Zaken is niet het enige departement dat chatberichten beter moet archiveren. Alle ministeries zoeken nog naar een goede technische en organisatorische oplossing.

Aanbevelingen

De Inspectie doet de volgende aanbevelingen:

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- Informeer, in afwachting van de nieuwe Archiefwet, overheidsorganen nader over de afbakening van het begrip “archiefbescheiden”. Verduidelijk dat ook in de nieuwe Archiefwet.
- Garandeer in de nieuwe Archiefwet dat bij de waardering van informatie rekening wordt gehouden met de belangen voor bedrijfsvoering, verantwoording en cultureel erfgoed. Voorkom dat overheidsorganen op eigen houtje kunnen beslissen om archiefbescheiden niet in beheer te nemen. Borg dat gemaakte afwegingen kenbaar en navolgbaar zijn.

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: [1]

- Breng de Instructie bewaren chatberichten in lijn met de eisen van de Archiefwet.
- Zorg bij het maken van nadere instructies die gerelateerd zijn aan de Archiefwet, voor een goede toets aan de Archiefwet.

Aan het ministerie van Algemene Zaken: [2]

Randvoorwaarden

- Versterk de richtinggevende capaciteit voor de informatiehuishouding. Vul zo spoedig mogelijk de vacatures voor Chief Information Officer en senior medewerker informatiehuishouding in.
- Overweeg de verschillende initiatieven op het gebied van beveiligen en beheren van informatie aan elkaar te verbinden in een overkoepelende visie.
- Implementeer een kwaliteitssysteem voor de informatiehuishouding. Onderdeel daarvan moet zijn dat leidinggevenden sturen op opname in het archief van onder andere chatberichten en e-mails.
- Maak een keuze over de mate van ondersteuning door de afdeling Documentaire Informatie Voorziening (DIV) en handel daar ook naar. Weeg daarbij realistisch af welke taken DIV kan uitvoeren. Pas zo nodig de beheersregeling aan.

Algemeen archiefvorming en -beheer

- Breng de informatie in het huidige documentmanagementsysteem (DMS) zo veel mogelijk op orde. Stel hier voldoende capaciteit voor beschikbaar.
- Verbeter in het nieuwe DMS het toekennen van bewaartermijnen en het toevoegen van contextinformatie.

Archivering chatberichten

- Handel bij het archiveren van chatberichten in lijn met de Archiefwet. Waardeer de informatie zoals gewisseld in chatberichten. Leg die waarderingen en bijbehorende bewaartermijnen vast in een selectielijst.
- Archiveer chatberichten systematisch en toetsbaar.
- Zorg dat de verantwoordelijkheden voor het archiveren van chatberichten van de minister-president glashelder zijn en dat ernaar wordt gehandeld.

[1] Dit zijn de aanbevelingen op hoofdlijnen. In hoofdstuk 3 worden ze in meer detail beschreven.
[2] Dit zijn de aanbevelingen op hoofdlijnen. In hoofdstuk 5 en 6 worden ze in meer detail beschreven.

Afbeelding 1 Het ministerie van Algemene Zaken.

1 Inleiding

Bij een goed functionerende democratie hoort een goed archief. Dat maakt het mogelijk om te achterhalen hoe zaken zijn verlopen en hoe besluiten tot stand zijn gekomen. Daarbij kunnen ook chatberichten belangrijk zijn. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft onderzocht hoe het ministerie van Algemene Zaken chatberichten archiveert.

1.1 Aanleiding

De Volkskrant berichtte op 18 mei 2022 dat premier Rutte jarenlang iedere dag sms'jes van zijn telefoon had gewist[3]. Dat kwam aan het licht na een Wob-verzoek om informatie over COVID-19.[4] De chatberichten die de premier zelf relevant achtte voor archivering stuurde hij door naar ambtenaren van zijn ministerie. Daarna verwijderde hij, aldus de Volkskrant, alle chatberichten van zijn telefoon. Dat zou hij hebben gedaan omdat zijn telefoon te weinig opslagruimte had.

Dit signaal vormde de aanleiding voor de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed om te onderzoeken of het ministerie van Algemene Zaken bij het archiveren van chatberichten de Archiefwet naleeft. Daarbij is ook de wijze van archivering van de chatberichten van de minister-president onderzocht.

In zijn brief van 18 mei en het Kamerdebat op 19 mei zette de minister-president uiteen dat hij zich strikt gehouden had aan een rijksbrede handreiking voor het bewaren van chatberichten.[5] In dat debat bleek verder dat niet alle Kamerleden deze handreiking op dezelfde manier interpreteerden. Daardoor ontstond discussie over wat nu wel en wat niet moet worden gearchiveerd. In een rondetafelgesprek op 14 juni, gehouden op voorstel van enkele Kamerleden, werd vervolgens door enkele deelnemers betwijfeld of de genoemde handreiking wel in overeenstemming met de Archiefwet is.[6]

Vanwege deze onduidelijkheden heeft de Inspectie ook uitgezocht wat de Archiefwet zegt over het archiveren van chatberichten. De instructies en handreikingen voor het archiveren van chatberichten zijn bekeken en beoordeeld op overeenstemming met de Archiefwet. De Inspectie heeft tenslotte een (zeer beperkt) vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de stand van het archiveren van chatberichten bij andere ministeries.

1.2 Toetsingskader

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed toetst of organisaties van de centrale overheid hun informatie beheren conform de eisen van de Archiefwet 1995. De Inspectie kijkt of de archieven in goede, geordende en toegankelijke staat bewaard worden en op de juiste wijze worden vernietigd of overgebracht naar een archiefinstelling. De Inspectie doet dit aan de hand van het door haar opgestelde Toetsingskader Informatie van de Centrale Overheid.[7]

[3] Hendrickx & Verwiel, *De Volkskrant* 18 mei 2022.
[4] AZ, *Besluit Wob-verzoek* 2020, AZ, *Beslissing bezwaar* 2021 en *Beslissing Wob* 2021.
[5] Kamerstukken II 2021/22, 35925 III, nr. 15 resp. TK, *Plenair verslag*.
[6] TK, *Rondetafelgesprek* 2022.
[7] Erfgoedinspectie 2017.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de Inspectie bevorderen dat chatberichten goed worden gearchiveerd, en daartoe:

- De naleefbaarheid van de wet- en regelgeving voor de archivering van chatberichten beoordelen en aanbevelingen doen.
- De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken, inclusief die van de minister-president, beoordelen en aanbevelingen doen.

De hoofdvragen van dit onderzoek luiden:

Vraag		Wordt beantwoord in hoofdstuk
1.	Is de Archiefwet duidelijk over het archiveren van chatberichten?	2
2.	Bevorderen de beschikbare instructies en handreikingen voor het archiveren van chatberichten de naleving van de Archiefwet?	3
3.	Archiveert het ministerie van Algemene Zaken chatberichten conform de Archiefwet?	6
4.	Hoe verhoudt de wijze waarop het ministerie van Algemene Zaken chatberichten archiveert, zich tot de praktijk van archiveren van chatberichten elders binnen het Rijk?	7

1.4 Afbakening van het onderzoek

- Het onderzoek bij het ministerie van Algemene Zaken heeft zich gericht op de organisatieonderdelen die het meest communiceren met de premier. Dit zijn de ambtelijke leiding, het Kabinet van de Minister-President en de afdeling Communicatie Algemeen Regeringsbeleid van de Rijksvoorlichtingsdienst. Ook zijn onderdelen van de Directie Bedrijfsvoering onderzocht die kaders en richtlijnen maken voor archivering of ondersteuning bieden bij archivering. Niet onderzocht zijn het Bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Dienst Publiek en Communicatie, die ook onder het ministerie van Algemene Zaken vallen.
- Of informatie wel of niet is geleverd in het kader van verzoeken op basis van de *Wet openbaar bestuur* of de *Wet open overheid*, en welke eventuele weigeringsgronden zijn gehanteerd, valt buiten het bestek van de Archiefwet en ook buiten het bestek van dit onderzoek.

1.5 Aanpak

De hoofdstukken 2, 3, 4 en paragraaf 7.2 zijn grotendeels gebaseerd op literatuuronderzoek.

Voor de hoofdstukken 4, 5 en 6 en voor paragraaf 7.3 zijn (ook) gesprekken gevoerd met de premier, met ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken en met ambtenaren van andere ministeries. Ook zijn enkele waarnemingen ter plaatse gedaan. De bevindingen daarvan zijn schriftelijk vastgelegd en voor wederhoor aan de betreffende personen voorgelegd.

Zie verder de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

2 Chatberichten en de Archiefwet

De Archiefwet eist dat archiefbescheiden van de overheid voor een afgesproken periode worden bewaard. Duidelijk moet dan wat archiefbescheiden zijn, welke ruimte overheidsorganen hebben om beslissingen over het archiveren van informatie te nemen, wie bij die beslissingen betrokken moeten zijn en hoe overheidsorganen zich over die beslissingen moeten verantwoorden. Dat geldt ook voor chatberichten. Volgens de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed verdient de Archiefwet verduidelijking.

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk licht een aantal aspecten van de Archiefwet uit die voor dit onderzoek relevant zijn: welke belangen worden gediend, hoe het systeem van bewaartermijnen werkt en wat archiefbescheiden zijn. Daarna wordt beschreven welke knelpunten de Inspectie ziet en welke oplossingsrichtingen gekozen kunnen worden.

2.2 Wat regelt de Archiefwet?

De overheid produceert en ontvangt veel informatie, of archiefbescheiden, zoals de Archiefwet dat noemt. De Archiefwet beschermt verschillende belangen.

- Organisaties hebben hun archiefbescheiden nodig voor hun dagelijkse werk.
- Archiefbescheiden helpen om te kunnen uitleggen hoe en waarom bepaalde besluiten zijn genomen.
- Mensen kunnen bepaalde rechten ontlenen aan archiefbescheiden.
- Archiefbescheiden kunnen belangrijk zijn voor toekomstig onderzoek.

De Archiefwet regelt daarom het beheer van archiefbescheiden. Zo eist de Archiefwet dat organisaties archiefbescheiden in “goede, geordende en toegankelijke staat” brengen en beheren.[8] Alleen dan kunnen ze gevonden en gebruikt worden.

2.3 Bewaartermijnen

2.3.1 Bewaren en vernietigen

Overheidsorganen leggen in (openbare) selectielijsten vast hoe lang ze hun archiefbescheiden bewaren. Dat is verplicht op grond van de Archiefwet. In een selectielijst worden categorieën onderscheiden, vaak op basis van processen zoals “Het maken, verantwoorden en uitdragen van beleid” en “Het verstrekken of afwijzen van vergunningen en subsidies”. Per categorie wordt vermeld hoe lang de bijbehorende archiefbescheiden bewaard worden. Zie het voorbeeld in Afbeelding 2 hieronder. Wat van historisch belang is, wordt voor altijd bewaard bij een archiefbewaarplaats.[9] De overige informatie moet na afloop van de bewaartermijn worden vernietigd.

[8] Artikel 3 van de Archiefwet 1995.
[9] Voor organisaties van de Rijksoverheid is dat doorgaans het Nationaal Archief.

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
Toelichting: Hieronder vallen annotaties ten behoeve van verschillende overlegvormen zoals het bewindsliedenoverleg, beleidsnota's, beleidsnotities, rapporten, adviezen en evaluaties.			

Afbeelding 2 Fragment uit de selectielijst van het ministerie van Algemene Zaken. De aanduidingen "SAB 2" en "SAB 3" verwijzen naar de criteria die gebruikt zijn om deze categorie als te waarderen als (voor altijd) te bewaren.[10]

2.3.2 Zorgvuldige belangenafweging

Bij het ontwerpen van een selectielijst zijn meer partijen betrokken dan het betreffende overheidsorgaan. Het Nationaal Archief bekijkt een concept-selectielijst vanuit een cultureel-historisch perspectief. Een externe deskundige vertegenwoordigt bij de beoordeling de belangen van de Nederlandse burger. Voordat de minister de selectielijst vaststelt, hebben burgers zes weken de tijd om op het concept te reageren en een zienswijze in te dienen.[11] Zo zijn de verschillende belangen gewaarborgd. De selectielijsten worden gepubliceerd op de website van het Nationaal Archief.

2.3.3 Niveau van de selectielijsten

In een selectielijst wordt over het algemeen een bewaartermijn toegekend aan een werkproces. Soms wordt onderscheid gemaakt in soorten informatie die bij dit werkproces horen. Zie onderstaand voorbeeld in Afbeelding 3:

Categorie 5 **Het geven van voorlichting en verstrekken van informatie aan burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden.**			
Toelichting Voorbeelden van neerslag van de processen in deze categorie zijn: folders, WOB-verzoeken, burgerbrieven, adviezen, Koningsbrieven.			
Nummer en omschrijving GWR PROCES			
5.1, Het geven van publieksvoorlichting (o.a. persberichten, toespraken, publicaties, tv campagnes en Rijksoverheid.nl)			
Procesomschrijving		**Waardering**	**Risicocategorie**
4151.1	Het verrichten van woordvoering en publieksvoorlichting	Bewaren eindproducten SAB 3 V 5 overige neerslag	Midden Laag
Toelichting: Hieronder valt onder andere het opstellen van speeches, persberichten, nieuwsberichten, social media, het begeleiden van interviews, het uitvoeren van campagnes en het verzorgen van de communicatie over de publieke optredens van het Koninklijk Huis in binnen- en buitenland en over de regeringsverklaring.			

Afbeelding 3 Fragment uit de selectielijst van het Ministerie van Algemene Zaken.[12]

[10] Afbeelding geknipt uit Selectielijst Algemene Zaken 2020.

[11] Dit is geregeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 4 van het Archiefbesluit 1995 is de uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing verklaard.

[12] Afbeelding geknipt uit *Selectielijst Algemene Zaken* 2020.

In dit voorbeeld geeft de selectielijst aan dat eindproducten van "Het verrichten van woordvoering en publieksvoorlichting" (voor altijd) bewaard worden en de overige informatie, zoals concepten of communicatie daarover, na 5 jaar wordt vernietigd.

Er wordt dus geen bewaartermijn toegekend op het niveau van individuele stukken. Om te weten wat de bewaartermijn is van specifieke informatie, moet worden nagegaan bij welk werkproces de informatie hoort. Als het werkproces nog niet is opgenomen in de selectielijst, dan mag de zorgdrager de informatie niet vernietigen. De zorgdrager moet de selectielijst dan eerst aanpassen en een bewaartermijn voor het werkproces vaststellen.

2.3.4 Archiefbescheiden over COVID-19 blijvend bewaard

De Archiefwet maakt het daarnaast mogelijk om archiefbescheiden die op grond van de selectielijst op termijn vernietigd zouden moeten worden, toch blijvend te bewaren. De selectielijst hoeft er niet voor te worden aangepast.[13] Een criterium daarvoor kan zijn dat het informatie is over een bijzondere gebeurtenis met een grote maatschappelijke en politieke impact. Zo'n gebeurtenis noemt het Nationaal Archief een hotspot.[14] De COVID-19-pandemie is zo'n hotspot. Archiefbescheiden over COVID-19 daarom zijn uitgezonderd van vernietiging en worden blijvend bewaard.

2.4 Archiefbescheiden

Wat zijn nu precies archiefbescheiden van de overheid?

De huidige Archiefwet uit 1995 definieert archiefbescheiden als "bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten".[15] Enkele begrippen uit deze definitie worden hieronder toegelicht.

2.4.1 Bescheiden

De eerste Archiefwet stamt uit 1918. Daarin staat geen exacte definitie van archiefbescheiden. Het gaat om "boeken en papieren" die nog bij de administratie berusten of al overgebracht zijn naar een archiefbewaarplaats, waaronder akten die "in rechte bewijskracht" hebben.[16]

Een specificatie komt er in de volgende Archiefwet, uit 1962. Daarin worden archiefbescheiden gedefinieerd als "bescheiden door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten".[17] Zo'n definitie was onder andere nodig omdat er in de wet een strafbepaling was opgenomen.[18] Het moest duidelijk zijn wanneer de wet werd overtreden.

2.4.2 Naar hun aard

In de aanloop naar de wet van 1962 verduidelijkte de staatssecretaris dat knipsels, uittreksels en dergelijke meestal niet in het archief thuis horen. Hij benadrukte bovendien dat het objectief duidelijk moest zijn of stukken wel of niet gearchiveerd moeten worden en niet afhankelijk mag zijn van het subjectieve inzicht van de archiefvormer.[19] Het moest gaan om bescheiden "*welke door het orgaan zijn opgemaakt om voor zichzelf te dienen als schriftelijke neerslag van zijn handelingen*".[20] De *Nederlandse Archiefterminologie* voegde hier voor alle duidelijkheid aan toe dat "naar hun aard" betekent dat het gaat om "*originele bewijsstukken [...] van specifieke handelingen van degene, die het archief vormt*".[21]

[13] Artikel 5 lid 1 onder e van het Archiefbesluit 1995.
[14] Jeurgens & Kolle 2015. Overigens kunnen ook decentrale overheden op dezelfde manier *hotspots* definiëren en deze handreiking gebruiken.
[15] Artikel 1 onder 1b. van de Archiefwet 1962.
[16] Archiefwet 1918.
[17] Artikel 1 onder 1b. van de Archiefwet 1962.
[18] Artikel 39 van de Archiefwet 1962.
[19] Ketelaar, p. A1-12b.
[20] Ketelaar, p. A1-12b.
[21] Ketelaar, p. A1-14.

2.4.3 Bestemd te berusten

Een overheidsorgaan hoeft alleen informatie te archiveren die voortvloeit uit een werkproces van dat overheidsorgaan. Privéberichten zijn om die reden geen archiefbescheiden. Ook bijvoorbeeld verkeerd geadresseerde e-mails of chatberichten die geen betrekking hebben op werkprocessen van het overheidsorgaan zijn geen archiefbescheiden.

2.4.4 Ongeacht hun vorm

In 1975 moest door digitalisering worden verduidelijkt dat archiefbescheiden een andere vorm kunnen hebben dan papier. De minister stuurde daarom een circulaire rond om erop te wijzen dat ook niet-schriftelijke registratievormen zoals computerbescheiden tot archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1962 zijn te rekenen.[22] Daarom werd in de Archiefwet 1995 aan de definitie de woorden “ongeacht hun vorm” toegevoegd.[23] Daardoor vallen ook digitale bestanden en informatiedragers onder de Archiefwet.[24]

2.4.5 Geen archiefbescheiden

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de volgende stukken niet worden beschouwd als archiefbescheiden: [25]

Soort stuk	Reden geen archiefstuk
Ontvangen nieuwsbrieven[26]	De inhoud daarvan richt zich niet uitdrukkelijk tot het ontvangende orgaan.
Privéberichten[27]	Deze hebben niet te maken met handelingen van het overheidsorgaan.
Kladjes, aantekeningen en notities van een ambtenaar ten behoeve van het opstellen van een concept die niet buiten het domein van die ambtenaar komen[28]	Er is nog geen sprake van een handeling.
Kopieën, scans[29]	Dit zijn niet de originele stukken. Eenvoudig gezegd: als verschillende kopieën van een document in een dossier voorkomen, hoeft slechts één exemplaar in het dossier aangemerkt te worden als archiefstuk. Kopieën kunnen door be- en verwerking in het werkproces wel archiefbescheiden worden, bijvoorbeeld doordat een behandelend ambtenaar een kopie van een archiefstuk, voorzien van aantekeningen, voorlegt aan een ander.[30]
Verkeerd geadresseerde e-mails [31]	Niet bestemd om te berusten bij het betreffende overheidsorgaan.
SPAM-e-mails[32]	Niet bestemd voor de overheid.

Tabel 1 Soorten informatie die volgens de wetsgeschiedenis niet onder de definitie van archiefbescheiden vallen.

2.4.6 Chatberichten

Zowel sms (afkorting van “short message service”) als *instant messaging*[33] worden gebruikt om tekstberichten over te brengen. Het verschil is dat sms daarvoor de dienst van de telefonieprovider gebruikt, terwijl instant messages als WhatsApp- of Signalberichten via het internet worden verzonden. Sms-berichten kunnen maximaal 160 tekens lang zijn; instant messages kunnen langer zijn.[34] In dit

[22] Ketelaar, p. A1-14a.
[23] Ketelaar p. A1-15.
[24] Ketelaar p. A1-15.
[25] Ketelaar p. A1-15.
[26] Ketelaar p. A1-13
[27] Ketelaar p. A1-16.
[28] Ketelaar p. A1-16.
[29] Ketelaar p. A1-15.
[30] Ketelaar p. A1-15.
[31] Ketelaar p. A1-16.
[32] Ketelaar p. A1-16.
[33] "onmiddellijke berichtgeving" in het Nederlands. Dit is een benaming voor technologieën waarbij het de bedoeling is dat chatberichten zeer snel worden overgebracht. Bron: ‘Instant messaging’, *Wikipedia.nl.*
[34] ‘text messaging vs. instant messaging’, *pcmag.com.*

rapport wordt verder gesproken over “chatberichten”, waarmee dan beide soorten tekstberichten worden bedoeld.

Als ze “naar hun aard” zijn bestemd om te berusten bij het overheidsorgaan, zijn ook chatberichten archiefbescheiden. De vorm van de informatie doet er voor de wet immers niet toe. Ook de Raad van State kwam in 2019 tot deze conclusie.[35]

2.4.7 Bewindslieden en de Archiefwet

De activiteiten van een minister of staatssecretaris vallen onder de Archiefwet, hun partijpolitieke activiteiten niet.[36] Correspondentie met partijgenoten en privécorrespondentie valt evenmin onder de Archiefwet.

2.4.8 Nieuwe vragen door voortschrijdende technologie

Technologische ontwikkelingen roepen nieuwe vragen op. Zo was in 1975 de vraag of digitale informatie onder de Archiefwet viel. In de afgelopen jaren is de vraag gesteld of laagdrempelige communicatiemiddelen als e-mail en berichtenapplicaties gezien moeten worden als archiefbescheiden. Met dergelijke communicatiemiddelen verandert niet zozeer de *vorm* van de informatie – digitale informatie is niet meer nieuw – maar wel het *soort* informatie dat er mee wordt verzonden. Oftewel: de *aard* van de informatie. Niet voor niets was er discussie of deze chatberichten niet eerder het karakter hadden van telefoongesprekken.[37] Zonder daarover een oordeel te hebben, heeft de Inspectie begrip voor de vraag of alle chatberichten voldoen aan het criterium dat het “*originele bewijsstukken zijn van specifieke handelingen van degene, die het archief vormt*” zoals de wetgever in 1962 voor ogen had.[38] Ook de uitspraak van de rechter, dat chatberichten eerder het karakter hebben van e-mails en daarom ook archiefbescheiden *kunnen* zijn, beantwoordt niet de vraag welke chatberichten zódanig van aard zijn, dat ze gearchiveerd moeten worden.[39]

In het (Nederlandse) wetenschappelijke domein wordt archief ook wel gedefinieerd als procesgebonden informatie. Archief bestaat dus uit informatie die door werkprocessen is gegenereerd en die zodanig door die werkprocessen is gestructureerd en vastgelegd dat ze vanuit de context van die werkprocessen kan worden bevraagd.[40] Deze benadering verschaft eveneens onvoldoende duidelijkheid. Want de vraag is of deze definitie kan worden omgedraaid, en impliceert dat álle aan de werkprocessen gerelateerde vastgelegde informatie tot archief gerekend moet worden.

In het buitenland zien we in dit verband een discussie over *recordness*.[41] Er zijn globaal twee stromingen. De eerste opvatting is dat alle vastgelegde informatie die een gevolg is van het werk, onder de noemer van archiefbescheiden valt.[42] De tweede opvatting is dat archiefbescheiden toch een zekere (hoewel niet-juridische) bewijskracht dienen te hebben. Dat lijkt aan te sluiten bij de definitie in één van de belangrijkste normen voor archiefbeheer, waar de Archiefregeling overigens ook naar verwijst, de NEN-ISO 15489. Deze norm zegt: “Archiefstukken *documenteren* individuele gebeurtenissen of transacties, of kunnen aggregaties vormen die zijn ontworpen om werkprocessen, activiteiten of functies te documenteren.” Uit de tweede opvatting volgt dat er ook werkgerelateerde informatie is die *niet* gearchiveerd hoeft te worden.

[35] ABRvS 20 maart 2019.
[36] Dit volgt uit artikel 1 van de Archiefwet 1995.
[37] ABRvS 20 maart 2019.
[38] Zie paragraaf 2.4.2.
[39] ABRvS 20 maart 2019.
[40] Thomassen 1999.
[41] Zie bijvoorbeeld B. Bruemmer e.a. 2004.
[42] Ook hoogleraar archivistiek prof. Jeurgens is deze mening toegedaan.

Dat de Archiefwet niet altijd voldoende houvast biedt om te bepalen welke informatie zódanig van aard is dat deze gearchiveerd moet worden, bijvoorbeeld waar het gaat om diverse soorten concepten of databases, is al eerder gesignaleerd.[43]

2.5 In de praktijk

Archivering begint bij het opslaan van documenten, e-mails, chatberichten enzovoorts in een beheerde omgeving. Bij de meeste overheidsorganisaties moeten medewerkers dat zelf doen. Medewerkers moeten dus weten welke informatie ze moeten opslaan. Daarom verduidelijken organisaties wat medewerkers in hun werksituatie onder “archiefbescheiden” moeten verstaan.

Een snelle blik leert dat dat gebeurt in beheersregels, in interne richtlijnen en bij de praktische toepassing daarvan.

Doorvertaling in beheersregels

Overheidsorganen zijn verplicht beheersregels op te stellen waarin ze vastleggen hoe de verantwoordelijkheden rond het archiefbeheer zijn verdeeld.[44] De beheersregels bevatten meestal ook een definitie van archief of archiefbescheiden. Enkele organisaties gebruiken andere benamingen voor het begrip archiefbescheiden, zoals “records”, “documentaire informatie”, of “documenten”.

Een aantal archiefbeheerregelingen beschrijft dat medewerkers moet bepalen wat archiefbescheiden zijn. Zie de voorbeelden in Afbeelding 4, Afbeelding 5 en Afbeelding 6. Deze voorbeelden illustreren dat organisaties van mening zijn dat niet alle bescheiden die voortkomen uit een werkproces archiefbescheiden zijn.

Artikel 4. Identificatie en registratie archiefbescheiden

1 Van archiefbescheiden is sprake als deze voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van DNB of de verantwoording door DNB in het kader van haar doelstellingen, taken en werkzaamheden zoals neergelegd in onder meer de Bankwet 1998 van belang zijn (NEN-ISO 15489).

3 De ‘Gouden Regels voor archivering’ zijn opgesteld als principle based rules om DNB medewerkers te helpen deze archiefbescheiden te identificeren.

Afbeelding 4 Fragment uit de beheersregels van DNB dat aangeeft wat DNB als archiefbescheiden beschouwt.[45]

Artikel 5. Manager

1. De manager:
   d. bepaalt mede, in overleg met het teamhoofd RDM & Functioneel Beheer, op basis van de procedures en algemene voorschriften welke informatie binnen de werkprocessen van de afdeling archiefwaardig is;

Afbeelding 5 Fragment uit de regeling archiefbeheer van het COA dat aangeeft hoe de manager bepaalt welke informatie archiefwaardig is.[46]

[43] Zie voor de noodzaak hiervoor bijvoorbeeld Ten Cate 1999.
[44] Artikel 14 van het Archiefbesluit 1995.
[45] Afbeelding geknipt uit *Beheersregels archief DNB 2019*, 2019.
[46] Afbeelding geknipt uit *Regeling archiefbeheer COA 2020*.

Artikel 4. Identificatie en registratie van records

1 Het hoofd van een archiefvormend orgaan is er verantwoordelijk voor dat de identificatie van records ten minste plaatsvindt op basis van de bedrijfsvoerings- en verantwoordingsbelangen van dat orgaan.

Afbeelding 6 Fragment uit de beheersregeling van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat aangeeft hoe archiefbescheiden moeten worden geïdentificeerd.[47]

Doorvertaling in interne richtlijnen

Overheidsorganisaties maken ook interne richtlijnen voor medewerkers. Zie bijvoorbeeld onderstaande fragmenten uit een *factsheet* voor medewerkers van een departement over het opslaan van COVID-19-gerelateerde e-mails (Afbeelding 7 en Afbeelding 8). Daarin staat dat medewerkers alleen “relevante” e-mails hoeven op te slaan. E-mails die “procesafspraken” bevatten hoeven volgens deze richtlijn niet te worden opgeslagen.[48]

Wat archiveer je wel en wat niet?

Om te beginnen:

- Een handig uitgangspunt is dat iedereen zelf de relevante intern verzonden items archiveert. Als iedereen de eigen verzonden items archiveert, dan zijn mails die binnen [redacted] zijn verzonden in principe gedekt;
- Over ontvangen e-mails (van buiten [redacted] die naar meerdere collega’s van je team of directie zijn gestuurd, maak je in je team afspraken. Wijs bijvoorbeeld iemand aan (desnoods in roulatie) die de e-mails archiveert;
- Een optie is om binnen je team een interne functionele postbus aan te maken waarnaar medewerkers hun relevante e-mails toesturen. Spreek vervolgens binnen je team af wie deze postbus bijhoudt en archiveert (in [redacted]);

Afbeelding 7 Fragment 1 uit een factsheet over het opslaan van e-mails.[49]

Niet archiveren

- Ontvang je een mail cc of ter informatie, dan hoef je deze niet op te slaan;
- Mails waarin ‘procesafspraken’ staan, zoals wie pakt welke actie op, wie gaat naar welk overleg, verzoeken om een vergadering in te plannen staan enz;
- Mailings die je niet zelf hebt verstuurd;
- Nieuwsbrieven, attenderingen, nieuwsoverzichten en privé mail;
- Privé mail;
- Mails gericht op personeelszorg / sociale kant van het team (o.a. werkdruk, bezetting, ziekteverzuim);
- Afschriften of documenten die ter herinnering naar je zijn gestuurd en geen nieuwe actie vereisen;

Afbeelding 8 Fragment 2 uit een factsheet over het opslaan van e-mails.[50]

Doorvertaling in de praktijk

Het komt ook voor dat de medewerker de interne richtlijnen zelf nog nader moet interpreteren. Zie bijvoorbeeld het voorbeeld in Afbeelding 7 dat aangeeft dat de medewerker alleen “relevante” e-mails moet opslaan. De medewerker moet dan zelf bepalen wat relevant is.

2.6 Reflectie van de Inspectie

2.6.1 Reden en risico’s van doorvertaling

Organisaties geven dus een eigen invulling aan het begrip “archiefbescheiden”, soms in officiële regelingen, soms via interne richtlijnen, soms in de praktijk. Dat toont aan dat ze veronderstellen dat de Archiefwet een zekere ruimte biedt om informatie al dan niet tot archiefbescheiden te rekenen.

[47] Afbeelding geknipt uit *Beheersregeling documentaire informatieverzorging Infrastructuur en Waterstaat* 2012.
[48] Zie voor een ander voorbeeld: OCW, ‘Samenwerken in Proza’, *overheid-i.nl*.
[49] Afbeelding geknipt uit BZK, *Factsheet e-mail*.
[50] Afbeelding geknipt uit BZK, *Factsheet e-mail*.

Risico's van deze eigen invullingen:

- Mogelijk komt de eigen definitie niet overeen met het begrip "archiefbescheiden" in de Archiefwet.
- Criteria om iets wel of niet te archiveren die vastgelegd zijn in interne richtlijnen, zijn meestal niet kenbaar voor anderen dan de organisatie zelf.
- Als interne richtlijnen ruimte laten voor interpretatie, is het uiteindelijk de individuele medewerker die beslist of iets een archiefstuk is of niet. Het ontbreken van een duidelijke, meer objectieve grondslag maakt de medewerker kwetsbaar. Iemand anders kan immers altijd de afweging betwisten. Niet voor niets zegt de Archiefwet dat het objectief duidelijk moet zijn wat er in het archief thuishoort en wat niet.

Natuurlijk is niet alle informatie even belangrijk. Daarom kunnen archiefbescheiden ook (heel) korte bewaartermijnen hebben. Maar als organisaties hele categorieën uitzonderen van het bereik van de Archiefwet, kan informatie verdwijnen zonder een proces van waardering te doorlopen. De belangen van verschillende belanghebbenden zijn dan niet tegen elkaar afgewogen.

2.6.2 Mogelijke oplossingen

De Inspectie realiseert zich dat elke omschrijving of definitie randgevallen zal kennen. Maar het grijze gebied is nu te groot. De Inspectie ziet verschillende oplossingsrichtingen, die ook in combinatie met elkaar kunnen worden toegepast:

1. Aanscherping definitie in de wet

De huidige definitie zondert bepaalde documenten uit van de definitie van archiefbescheiden (zoals privéberichten en ontvangen nieuwsbrieven). Denkbaar is dat dit ook gebeurt voor werkgerelateerde informatie met slechts een sociaal karakter en andere categorieën informatie die een zeer beperkte rol hebben gespeeld in het werkproces.

Nota bene: gevolg zou zijn dat deze informatie niet in beheer genomen hoeft te worden. Als de informatie wel Woo-baar is, kunnen ad hoc zoekslagen nodig zijn.

2. Uitwerking in selectielijsten

Zeker als de definitie van archiefbescheiden breed moet worden geïnterpreteerd, en alle aan het werk gerelateerde informatie onder de wet valt, is het denkbaar dat een overheidsorgaan bepaalde informatie niet in beheer neemt. Een overheidsorgaan moet immers zelfpassend archiefbeheer inrichten. Het overheidsorgaan moet zich daar dan wel voor verantwoorden. De meest logische plaats voor zo'n verantwoording is – in de huidige systematiek – de selectielijst. Omdat hierbij meer partijen adviseren is immers gegarandeerd dat meer belangen dan alleen die van het overheidsorgaan worden betrokken in de afweging.

Ook voor deze doorvertaling zijn er twee mogelijkheden. In de selectielijst kan een organisatie specificeren welke informatie ze niet in beheer neemt. Feitelijk wordt die dan niet als archiefbescheiden beschouwd. De bewaartermijnen – en andere archiefwettelijke eisen – zouden dan alleen van toepassing zijn op de niet-uitgezonderde informatie. In de generieke selectielijst van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is een dergelijke oplossing gekozen. Daarin staat dat concepten die geen rol hebben gespeeld in het proces, niet bewaard hoeven te worden.[51] Het gevolg is dat deze informatie kan verdwijnen zonder verklaring van vernietiging. Als deze informatie wel Woo-baar is, kunnen ad hoc zoekslagen nodig zijn.

[51] *Selectielijst VNG 2020.*

Concepten

Concepten, dat willen zeggen, (al dan niet automatisch opgeslagen) versies van archiefbescheiden die verder geen rol of status hebben in het proces, hoeven niet bewaard te worden.

Afbeelding 9 Fragment uit de generieke selectielijst van de VNG.[52]

De andere mogelijkheid is dat bepaalde informatie als archiefstuk wordt aangemerkt, met eventueel een (heel) korte bewaartermijn. Dan zijn echter andere eisen uit de Archiefwet ook van toepassing, zoals de verplichting tot het opmaken van een verklaring van vernietiging. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook om de Archiefwet en de AVG met elkaar in overeenstemming te brengen. Een selectielijst kan een categorie "onrechtmatig verzamelde persoonsgegevens" bevatten, met een bewaartermijn "direct vernietigen na ontdekken".[53]

2.7 De nieuwe Archiefwet

2.7.1 Brede definitie

Inmiddels is een opvolger van de Archiefwet 1995 in behandeling in de Tweede Kamer.[54] Ook dat wetsontwerp zorgt niet voor voldoende duidelijkheid. In het voorstel voor deze nieuwe Archiefwet is het begrip "archiefbescheiden" vervangen door "documenten". Volgens de memorie van toelichting vallen alle documenten die een relatie hebben met de uitvoering van de taken van het overheidsorgaan binnen de reikwijdte van de Archiefwet. [55] Er blijkt niet uit of het moet gaan om stukken met enige (niet-juridische) bewijskracht. [56] Evenmin blijkt of bijvoorbeeld kopieën nog steeds worden uitgezonderd. De vraag blijft dus of er werkgerelateerde informatie bestaat die *niet* onder de definitie van "documenten" valt, zoals een aantal overheidsorganisaties nu wel veronderstelt.

2.7.2 Risicobenadering

In de memorie van toelichting van de nieuwe Archiefwet is erkend dat er tegenwoordig veel informatie *de facto* wordt vastgelegd, en dat het praktisch onuitvoerbaar is om alle informatie op dezelfde manier onder beheer te brengen. Daarom kent de nieuwe Archiefwet een risicobenadering. De organisatie moet "passende maatregelen" nemen om informatie duurzaam toegankelijk te houden, afhankelijk van het belang van die informatie. Als het belang en het risico gering worden geacht, kan een organisatie besluiten om documenten, applicaties en systemen *niet* onder archiefbeheer te brengen. Op deze informatie hoeven dan geen bewaartermijnen te worden toegepast. De informatie valt dus wel onder de Archiefwet, maar dat heeft geen consequenties. De organisatie moet zich wel verantwoorden over deze risicobenadering in de beheersregels.

2.7.3 Wel transparant, geen garantie voor evenwicht

Lost dit iets op? In de nieuwe wet blijft de definitie dus heel breed, en bepaalt de organisatie zelf waarop maatregelen worden genomen, dus feitelijk wat volgens de huidige wet onder "archiefbescheiden" zou worden gerekend. Deze oplossing komt dichtbij de oplossing die hierboven is geschetst, om in selectielijsten aan te geven hoe de organisatie aangeeft wat men tot archiefbescheiden rekent. Met één verschil, namelijk dat bij het toepassen van de risicobenadering geen anderen betrokken zijn dan de organisatie zelf. Wat tot archiefbescheiden, of "beheerde documenten" wordt gerekend, wordt dan wel transparant – want de beheersregels worden gepubliceerd in de Staatscourant – maar er zijn geen

[52] Afbeelding geknipt uit Selectielijst VNG 2020.
[53] Werkgroep AVG, *Weten of vergeten* 2020 p. 14.
[54] *Kamerstukken II* 2021/22, 35 968, nr. 3.
[55] *Kamerstukken II* 2021/22, 35 968, nr. 3 p. 68.
[56] De vraag is of aan de woorden "naar zijn aard" in de nieuwe definitie, dezelfde betekenis moet worden toegekend als onder de huidige wet, namelijk dat het gaat om "originele bewijsstukken van specifieke handelingen van degene, die het archief vormt".

"derden" betrokken die de belangen voor recht- en bewijszoekende burger en voor het cultureel erfgoed kunnen behartigen. In het extreme geval kan de organisatie, geheel in lijn met de wet, hele categorieën informatie buiten beheer plaatsen - die daardoor ook kunnen "verdwijnen" - zonder dat anderen dan de organisatie zelf daar iets over hebben gezegd. Dit lijkt de Inspectie ongewenst.

2.8 Conclusie

In de geschiedenis van de Archiefwet is het soms nodig gebleken dat de wetgever verduidelijkt wat onder "archiefbescheiden" moet worden verstaan.

Volgens de Inspectie is zo'n verduidelijking ook nu weer gewenst. Dat komt onder andere doordat vanwege technologische ontwikkelingen informatie met een ander karakter wordt uitgewisseld. Dat leidt in de praktijk tot verschillende interpretaties van de Archiefwet, bijvoorbeeld bij het bepalen welke chatberichten als archiefbescheiden moeten worden beschouwd.[57] Blijkbaar veronderstellen sommige organisaties dat er informatie is die niet "naar zijn aard" bestemd is om te worden gearchiveerd.

Daardoor ligt de afbakening van wat tot archiefbescheiden gerekend wordt, in de praktijk deels bij de afzonderlijke organisaties of de individuele ambtenaar. Precies wat de Archiefwet al in 1962 wilde voorkomen. De kans is dan reëel aanwezig dat hele categorieën informatie worden onttrokken aan het systeem van checks and balances van de Archiefwet. De belangen van bedrijfsvoering, verantwoording en (historisch) onderzoek worden dan onvoldoende tegen elkaar afgewogen. Bovendien zijn de criteria op basis waarvan de afwegingen worden gemaakt, vaak niet kenbaar voor "derden".

De in ontwikkeling zijnde nieuwe Archiefwet biedt voor dit probleem evenmin een afdoende oplossing.

Duidelijk moet zijn wat archiefbescheiden zijn, welke ruimte overheidsorganen hebben om beslissingen over het archiveren van informatie te nemen, wie bij die beslissingen betrokken moeten zijn en hoe overheidsorganen zich over die beslissingen moeten verantwoorden.

Een oplossing kan worden geboden door het aanscherpen van het begrip "archiefbescheiden" (of "documenten") in de Archiefwet, en/of te bevorderen dat organisaties zich in hun selectielijsten verantwoorden over welke informatie ze niet of slechts heel kort in beheer nemen.

2.9 Aanbevelingen

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- Informeer, in afwachting van de nieuwe Archiefwet, overheidsorganen nader over de afbakening van het begrip "archiefbescheiden". Verduidelijk dat ook in de nieuwe Archiefwet.
- Garandeer in de nieuwe Archiefwet dat bij de waardering van informatie rekening wordt gehouden met de belangen voor bedrijfsvoering, verantwoording en cultureel erfgoed. Voorkom dat overheidsorganen op eigen houtje kunnen beslissen om archiefbescheiden niet in beheer te nemen. Borg dat gemaakte afwegingen kenbaar en navolgbaar zijn.

[57] Hetzelfde geldt nu overigens voor e-mails.

3 Rijksbrede instructie en handreiking

In 2019 oordeelde de Raad van State dat chatberichten onder de Wob (nu: Woo) vallen. In reactie daarop is rijksbreed beleid en een instructie ontwikkeld voor de omgang met chatberichten. Volgens de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is die instructie niet in lijn met de Archiefwet.

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft eerst wat de uitspraak van de Raad van State betekende voor chatberichten in relatie tot de Archiefwet.

In reactie op de uitspraak is een rijksbrede instructie ontwikkeld voor de omgang met chatberichten. De totstandkoming daarvan wordt in dit hoofdstuk uiteengezet. Vervolgens wordt toegelicht waarom, naar de interpretatie van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, deze instructie niet in lijn is met de Archiefwet.

3.2 De uitspraak van de Raad van State en de relatie met de Archiefwet

3.2.1 De uitspraak

In 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat sms-en WhatsApp-berichten onder de definitie van document zoals gehanteerd in de Wet openbaar bestuur (Wob) vallen, wanneer de inhoud van de chatberichten een bestuurlijke aangelegenheid betreft.[58] Het maakt daarbij niet uit of de chatberichten op een zakelijke of privételefoon van een ambtenaar staan. De Raad van State argumenteerde dat de sms- en WhatsApp-berichten over het algemeen weliswaar informeel en vluchtig van aard zijn, maar dat ze in functie en gebruik meer lijken op e-mailberichten dan op telefoongesprekken. Over e-mailberichten had de Raad van State al in 2009 geoordeeld dat ze onder de reikwijdte van de Wob vallen.[59] Onder de Woo verandert dit niet.

3.2.2 Relatie met de Archiefwet

Deze uitspraak had geen directe gevolgen voor de vraag of chatberichten al dan niet archiefbescheiden zijn. Als chatberichten “naar hun aard bestemd [waren] te berusten” bij het overheidsorgaan, dan moesten ze toch al worden gearchiveerd. De Archiefwet heeft het niet voor niets over archiefbescheiden “ongeacht hun vorm”. Wel groeide door deze uitspraak het bewustzijn van het feit dat chatberichten ook archiefbescheiden kunnen zijn.

De Archiefwet stelt niet dat alle archiefbescheiden op dezelfde manier moeten worden beheerd. Een aantal eisen geldt wel voor álle archiefbescheiden. De voor dit onderzoek belangrijkste eisen zijn:

- Alle archiefbescheiden moeten in “goede, geordende en toegankelijke staat” worden beheerd. De concrete invulling daarvan kan verschillen.
- Alle archiefbescheiden worden gewaardeerd: in een systeem van checks and balances worden er bewaartermijnen aan toegekend. Zie hoofdstuk 2 *Chatberichten en de Archiefwet.*

[58] ABRvS 20 maart 2019.
[59] ABRvS 12 augustus 2009.

- Alle archiefbescheiden mogen alleen worden vernietigd na afloop van de bewaartermijn.[60] Als ze zijn vernietigd dan blijkt dat uit een verklaring van vernietiging. Dat is belangrijk omdat dan bijvoorbeeld bij een Wob/Woo-verzoek kan worden ingeschat in hoeverre het zin heeft nog naar deze informatie te zoeken en of deze informatie ooit bestaan heeft.

3.2.3 Belang van de Archiefwet voor de uitvoering van de Wet open overheid.

Als archiefbescheiden niet conform de Archiefwet worden beheerd, kan dat tot gevolg hebben dat niet duidelijk is waar archiefbescheiden zich bevinden. Ook kan het onduidelijk zijn of informatie op rechtmatige wijze vervangen of vernietigd is. Dat kan tot gevolg hebben dat bij een Woo-verzoek tijdrovende en kostbare inspanningen moeten worden verricht om te zoeken welke informatie de organisatie verder nog onder zich heeft.

3.2.4 Archiveren is niet hetzelfde als openbaar maken

Het feit dat informatie gearchiveerd moet worden, impliceert niet dat deze direct openbaar is. Zowel de Woo als de Archiefwet kennen bepalingen op basis waarvan openbaarheidsbeperkingen van toepassing zijn. Andersom is het dus ook niet zo dat als informatie niet geopenbaard hoeft te worden, deze ook nooit hoeft te worden gearchiveerd.

3.3 Exporteren van chatberichten, migratie en vervanging

Het exporteren van chatberichten uit een telefoon om ze op een andere manier op te slaan is een handeling die beschreven is in de Archiefregeling. Het automatisch uitlezen van telefoons, chatberichten exporteren als tekst, het maken van een screenshot, en zelfs overtypen of parafraseren waarbij chatberichten bijvoorbeeld in een documentmanagementsysteem (DMS) of andere omgeving worden opgeslagen, zijn vormen van migratie. In de Archiefregeling wordt migratie gedefinieerd als het overzetten van gegevens en toepassingsprogrammatuur naar een ander platform.[61]

Migratie is aan regels onderworpen, om er achteraf zeker van te kunnen zijn dat er geen belangrijke informatie verloren gaat. Aan het vervangende exemplaar moet immers dezelfde rechtskracht kunnen worden toegekend als aan het oorspronkelijke exemplaar. Daarvoor moeten alle belangrijke (meta-) gegevens van het origineel op de telefoon behouden blijven in de nieuwe versie. Bovendien moet het door de migratie niet moeilijker worden om chatberichten te raadplegen.[62] De zorgdrager is daarom verplicht om achteraf een verklaring van migratie op te stellen.[63] Daarin moet de zorgdrager toelichten welke archiefbescheiden zijn gemigreerd en hoe getoetst is dat de archiefbescheiden na migratie aan de eisen van geordende en toegankelijke staat voldoen.[64] Als de archiefbescheiden door migratie niet voldoen aan de geordende en toegankelijke staat, dan is de migratie niet toegestaan.[65]

Als de gegevens uit een telefoon worden geëxporteerd met het doel dat de chatberichten vervolgens van de telefoon worden verwijderd, is er ook sprake van vervanging zoals bedoeld in het Archiefbesluit.[66] De Archiefregeling verbindt eisen aan vervanging. Voorafgaand aan de vervanging moet een zorgdrager een besluit publiceren.[67] In dat besluit moet de zorgdrager de procedure en de gemaakte keuzes ten aanzien van de techniek van vervanging vastleggen en zich daarover verantwoorden.[68]

[60] Aanvullende voorwaarden om te mogen vernietigen zijn onder andere dat de informatie niet betrokken is in een lopend Wob/Woo-verzoek, en geen onderdeel is van een hotspot.
[61] Artikel 1 onder k van de Archiefregeling 1995.
[62] Artikel 25 lid 1 van de Archiefregeling1995.
[63] Artikel 25 lid 2 van de Archiefregeling1995.
[64] Artikel 25 lid 2 van de Archiefregeling1995.
[65] Artikel 25 lid 2 van de Archiefregeling1995.
[66] Artikel 6 van het Archiefbesluit 1995.
[67] Artikel 8 van het Archiefbesluit 1995.
[68] Artikel 26b van de Archiefregeling 1995.

De procedurele eisen voor zowel migratie als vervanging gelden in de huidige archiefwetgeving alleen voor te bewaren archiefbescheiden. In de nieuwe Archiefwet zullen eisen voor migratie en vervanging worden gesteld aan alle archiefbescheiden.

3.4 Totstandkoming instructie

Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State is een rijksbrede instructie opgeleverd.[69] Daarin wordt omschreven welke chatberichten gearchiveerd zouden moeten worden.

3.4.1 Waarom specifieke richtlijnen voor berichten?

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vond specifiek beleid voor het archiveren van chatberichten noodzakelijk omdat chatberichten vluchtig zijn en omdat er meestal informele informatie mee wordt uitgewisseld.[70] Bovendien gaat het volgens BZK om "ongeordende" informatie.[71] Met de instructie wilde BZK een werkbaar beleid formuleren voor het bewaren van WhatsApp en sms-berichten, waarmee tevens bij toekomstige Woo-verzoeken uitvoering gegeven kan worden aan de uitspraak van de Raad van State.[72]

Hieronder wordt geschetst hoe de instructie tot stand is gekomen. Daarbij zijn veel partijen betrokken geweest. Hieronder worden de verschillende betrokkenen en hun verantwoordelijkheden toegelicht. Vervolgens wordt de totstandkoming beschreven in de vorm van een tijdlijn.

3.4.2 Bij de totstandkoming van de instructie betrokken partijen

Organisatie(onderdeel) of overleg	Verantwoordelijkheid of rol
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	Elk ministerie is verantwoordelijk voor zijn eigen informatie. De minister van Binnenlandse Zaken (BZK) is echter verantwoordelijk voor de coördinatie op het gebied van de informatievoorziening in de openbare sector als geheel.[73] De minister van BZK kan in deze hoedanigheid aanbevelingen doen voor de informatievoorziening in de rijksdienst.[74] Het opstellen van een rijksbrede instructie past daarbij.
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor de Archiefwet.
Directie CIO Rijk	De directie CIO Rijk is onderdeel van het Ministerie van BZK. CIO Rijk heeft als missie het bevorderen dat informatisering en ICT in het Rijk en zelfstandig bestuursorganen optimaal wordt vormgegeven, door het stellen van kaders en door daarop toe te zien.[75] De directie CIO Rijk is ook gedelegeerd opdrachtgever van het Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI).
Overleg van secretarissen-generaal (SGO)	Het SGO is het overleg van de hoogste ambtenaren van de ministeries.
Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR)	De ICBR is het ambtelijk voorportaal dat belangrijke wetgeving en beleidsonderwerpen op het terrein van de bedrijfsvoering van de rijksdienst voorbereidt en daarover adviseert.[76] Leden zijn de hoogst verantwoordelijke ambtenaren voor de bedrijfsvoering van alle ministeries.[77]
Interdepartementaal Overleg van Wetgeving en Juridische Zaken (IOWJZ)	Het IOWJZ is het ambtelijk voorportaal dat de strategische vraagstukken op het gebied van wetgeving en juridische aangelegenheden behandelt. Leden zijn de directeuren Wetgeving en Juridische Zaken van de departementen.
Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI)	Het programma RDDI ondersteunt de rijksoverheid om bij het hele Rijk de digitale informatiehuishouding op orde te brengen en duurzaam toegankelijk te maken.[78] Het RDDI

[69] BZK e.a., *Instructie* 2019.
[70] BZK e.a., *Instructie* 2019 p. 1.
[71] BZK e.a., *Instructie* 2019 p. 1.
[72] BZK, *Aanbiedingsformulier instructie* 2019
[73] Artikel 5 van het Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990.
[74] Artikel 9 van het Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990.
[75] Rijksoverheid, 'Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie',*Rijksoverheid.nl.*
[76] 'Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR)', *Overheid.nl.*
[77] 'Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR)', *Overheid.nl.*
[78] RDDI, 'Over RDDI', *Informatiehuishouding.nl*.

	wil onder andere ondersteunende kaders/handreikingen bieden en waar nodig met rijksbrede generieke voorzieningen komen.[79]
Stuurgroep RDDI	De Stuurgroep RDDI is een interdepartementale stuurgroep onder leiding van BZK en OCW, waar het meerjarenplan RDDI, haar projecten en projectresultaten worden behandeld en geaccordeerd.
Nationaal Archief	Het Nationaal Archief is verantwoordelijk voor (goed beheer van) de archieven van de centrale overheid na overbrenging. De algemene rijksarchivaris adviseert de minister van OCWover archiefbeleid. Ook zorgt de algemene rijksarchivaris voor de eenheid van het beleid over de waardering en selectie van alle overheidsarchieven in Nederland, zoals bij de totstandkoming van alle selectielijsten.

Tabel 2 Partijen die betrokken waren bij de totstandkoming van de Instructie bewaren chatberichten.

3.4.3 Het traject van totstandkoming

Wanneer	Wat	Inhoud
Februari 2018	Rijksbrede beleidslijn voor het gebruik van berichtenapps	Het CIO-beraad[80] stelt in de Rijksbrede beleidslijn vast dat het gebruik van berichtenapps bij de Rijksoverheid wordt ontraden voor communicatie over bestuurlijke aangelegenheden. Wordt een berichtenapp hier toch voor gebruikt, dan gelden de “gangbare eisen van archivering en openbaarheid”.[81]
Maart 2019	Uitspraak Raad van State	Op 20 maart 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat WhatsApp-berichten, sms’jes en gelijksoortige chatberichten documenten zijn in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur.[82] Dit betekent dat dergelijke chatberichten, wanneer deze in het kader van het werk zijn verstuurd, onderdeel kunnen uitmaken van de informatie die beschikbaar wordt gesteld bij een Wob-verzoek. Het maakt daarbij niet uit of de chatberichten via een privé- of zakelijke telefoon zijn verstuurd.
April 2019	Besluiten van het overleg van secretarissen-generaal (SGO)	Het SGO stemt in met het opstellen van een instructie en het voorbereiden van de implementatie daarvan. Het SGO gaat ook akkoord met de introductie van de beleidslijn dat privételefoons van bewindslieden niet gebruikt worden voor zakelijke communicatie.[83]
April 2019	Voorkeursaanpak Ministerraad	In de Ministerraad van 18 april 2019 is als voorkeursaanpak afgesproken dat alle individuele medewerkers van de Rijksoverheid voortaan op periodieke basis hun chatberichten schiften en handmatig en per stuk de relevante chatberichten exporteren.[84]
Juni 2019	*White paper* met uitgangspunten aanpak berichtendiensten gereed	Een kernteam heeft een *white paper* opgesteld met uitgangspunten voor een beleidskader.[85] Daarin zijn de belangrijkste juridische, technische en beleidsmatige principes onderzocht en op een rij gezet. In het white paper wordt het advies gegeven om over te gaan tot de implementatie van het besluit van de ministerraad om chatberichten periodiek te schiften op stuksniveau en de relevante informatie handmatig te exporteren naar een DMS of mailbox. Aanname daarbij is dat een inventarisatie bij Wob-verzoeken zich vervolgens kan beperken tot die chatberichten die in het DMS zijn opgeslagen, omdat die volledig zou moeten zijn. Dit advies wordt voorgelegd aan het SGO. Het kernteam bestond uit vertegenwoordigers van het Ministerie van OCW, het Nationaal Archief; directe Constitutionele zaken en Wetgeving van het Ministerie van BZK,; het RDDI en de directie CIO Rijk van het Ministerie van BZK.
Juli 2019	SGO stemt in met *White Paper* en advies	Het white paper is besproken in het SGO. Het SGO heeft ingestemd met het advies en gevraagd om een heldere instructie *welke* chatberichten bewaard moeten blijven.[86]

[79] RDDI, ‘Over RDDI’, *Informatiehuishouding.nl*.
[80] Het CIO-beraad is de vergadering van de Chief Information Officers van de departementen.
[81] RDDI, ‘Berichtenapps’, *Informatiehuishouding.nl.*
[82] ABRvS 20 maart 2019.
[83] BZK e.a., *Instructie* 2019 p. 4.
[84] RDDI, ‘Berichtenapps’, *Informatiehuishouding.nl.*
[85] BZK e.a., *White paper* 2019.
[86] BZK e.a., *Instructie* 2019 p. 5.

Juli 2019	Rijksbeleid inzake gebruik en opslag van berichten	Op 3 juli 2019 is in het SGO aanvullend beleid vastgesteld voor het gebruik berichtenapps en bewaren van chatberichten binnen het Rijk.[87] Dit beleid stelt: • Het gebruik van berichtenapps voor formeel zakelijke communicatie wordt zoveel mogelijk beperkt. • Het gebruik van berichtenapps voor bestuurlijke aangelegenheden wordt ontraden. • Het berichtenverkeer dat toch plaatsvindt, wordt periodiek geschift. Archiefwaardige chatberichten worden handmatig geëxporteerd en veiliggesteld.[88]
Oktober 2019	Instructie bewaren chatberichten aangeboden	De instructie waar het SGO om had gevraagd is op 15 oktober besproken en geaccordeerd in de ICBR.[89] De instructie is opgesteld door de ministeries van OCW, van Infrastructuur en Waterstaat, van Justitie en Veiligheid en van BZK. De instructie is op 26 september besproken en geaccordeerd in het IOWJZ en op 3 oktober besproken en geaccordeerd in de Stuurgroep van RDDI.[90] Doel van de instructie *"is een werkbaar beleid voor het bewaren van WhatsApp en Sms-berichten. Daarmee kan tevens bij Wob-verzoeken uitvoering worden gegeven aan de uitspraak van de Raad van State d.d. 20 maart 2019 over WhatsApp- en chatberichten."*[91] De toelichting bij de instructie luidt:[92] *"Voor het creëren van een werkbaar beleid worden enkele afgewogen keuzes gemaakt met de bijbehorende aandachtspunten. Zie hiertoe de oplegmemo. Kort en goed: bewaar alleen de chatberichten die betrekking hebben op de "bestuurlijke besluitvorming" i.p.v. het ruimere Wob-begrip "de bestuurlijke aangelegenheid" indien en voor zover deze informatie niet ook al op een andere wijze – bijvoorbeeld in een e-mail of nota – is vastgelegd. Voor het ontzorgen van de politieke top wordt het voorstel gedaan om de verantwoordelijkheid voor het bewaren zo "laag" mogelijk in de ambtelijke organisatie te beleggen.* *RDDI zal in bewustwordingscampagnes nadrukkelijk stilstaan bij gebruik van chatdiensten, terwijl ondertussen wordt nagedacht over aanvullende technische oplossingen."*
2020	RDDI ontwikkelt instrumenten	Op basis van de instructie heeft het RDDI in 2020 ter ondersteuning bij het proces van bewaren van chatberichten met een interdepartementaal en multidisciplinair projectteam een aantal instrumenten ontwikkeld voor de organisaties van de Rijksoverheid.[93] Eén daarvan is de Handreiking voor het bewaren van chatberichten.[94]

Tabel 3 Tijdlijn die aangeeft hoe de *Instructie bewaren chatberichten* tot stand is gekomen.

3.5 De instructie bewaren chatberichten

In Afbeelding 10 hieronder is de *Instructie bewaren chatberichten*, zoals die uiteindelijk is vastgesteld in het ICBR, integraal opgenomen. Daarna wordt aangegeven hoe deze zich verhoudt tot de Archiefwet.

[87] 'Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding > Projecten > Berichtenapps', *Informatiehuishouding.nl*.
[88] 'Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding > Projecten > Berichtenapps', *Informatiehuishouding.nl*.
[89] BZK, *Aanbiedingsformulier instructie* 2019.
[90] BZK e.a., *Instructie* 2019 p. 1.
[91] BZK, *Aanbiedingsformulier instructie* 2019.
[92] BZK, *Aanbiedingsformulier instructie* 2019.
[93] RDDI, *Inventarisatie en evaluatie* 2022.
[94] RDDI, *Handreiking* 2022.

3.5.1 De instructie

INSTRUCTIE BEWAREN CHATBERICHTEN

<u>Vooraf:</u> Deze instructie heeft *enkel* betrekking op het bewaren van App en SMS-berichten (verder: chatberichten) en ziet niet op (het bewaren) van e-mails en andere documenten. Een chatbericht kan de vorm hebben van een geschreven bericht, afbeelding of een geluidsopname.

NB: Privé-berichten en interne partijpolitieke aangelegenheden hoeven sowieso niet te worden bewaard.

Welke chatberichten moeten worden bewaard?

Stap 1: Heeft het chatbericht betrekking op de 'bestuurlijke besluitvorming'?

- → NEE, het bericht kan worden verwijderd
- → JA, ga door naar stap 2

Toelichting: De meeste chatberichten die gewisseld worden in het kader van een bestuurlijke aangelegenheid, niet zijnde de besluitvorming zelf, betreffen vanwege de aard van het sociale medium enkel procesmatige of (betekenisloze) details. Aan dergelijke berichten komt geen zelfstandige betekenis toe, zodat het bewaren ervan niets zou toevoegen aan het belang dat gesteld wordt met het bewaren van overheidsinformatie, namelijk ter publieke controle en verantwoording. Om die reden wordt de selectie gericht op chatberichten die betrekking hebben op de 'bestuurlijke besluitvorming'.

Stap 2: Is de informatie uit het chatbericht al op een andere manier vastgelegd?

- → JA, het bericht kan worden verwijderd
- → NEE, het bericht moet worden bewaard. Ga door naar stap 3.

Toelichting: Relevante informatie in een chatbericht is in veel gevallen ook terug te vinden in andere documenten zoals e-mails, memo's en nota's. Uit oogpunt van deugdelijke en overzichtelijke dossiervorming hoeft die informatie niet dubbel bewaard te worden (*'schiften van gelijksoortige informatie'*). Controleer daarom of <u>de informatie in</u> het relevante chatbericht in enige vorm al is terug te vinden in een ander document.

Is de relevante informatie in het chatbericht ook al terug te vinden in een ander document, dan kan het chatbericht worden verwijderd. Is dat niet het geval, dan moet het chatbericht worden bewaard en geëxporteerd naar het DMS. Zie hiertoe de technische instructie (link).

Stap 3: Een chatbericht kent een verzender en een ontvanger. Het is niet nodig dat binnen 1 bestuursorgaan beide hetzelfde chatbericht bewaren en zo nodig exporteren. Maak hierover heldere afspraken.

Toelichting: Uitgangspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor het bewaren van (de informatie in) het relevante chatbericht zo 'laag' mogelijk in de ambtelijke organisatie wordt belegd. Bewindspersonen en de ambtelijke top hoeven <u>enkel</u> zorg te dragen voor berichten <u>die alleen zij hebben</u> (en dus qua inhoud niet ook al op een andere wijze zijn vastgelegd).

Afbeelding 10 Instructie bewaren chatberichten. De symbolen links in de kantlijn (vinkje, kruisjes, waarschuwingsteken) zijn toegevoegd door de Inspectie.[95]

[95] Afbeelding (zonder symbolen) geknipt uit BZK e.a., *Instructie* 2019.

3.5.2 De instructie afgezet tegen de Archiefwet

Hieronder wordt per stap aangegeven in hoeverre deze volgens de Inspectie in overeenstemming is met de Archiefwet.

Vooraf

De instructie stelt dat privé-berichten en interne partijpolitieke aangelegenheden niet hoeven te worden bewaard.

Dit klopt. Privé-berichten zijn niet bestemd om te berusten onder het betreffende overheidsorgaan. En voor hun partijpolitieke activiteiten vallen bewindslieden niet onder de Archiefwet. Zie hoofdstuk 2.

Stap 1

Volgens de instructie hoeven chatberichten alleen te worden bewaard als ze betrekking hebben op "bestuurlijke besluitvorming".

In de toelichtende notitie op de instructie is aangegeven dat het begrip "bestuurlijke besluitvorming" een bewuste inperking is ten opzichte van het begrip "bestuurlijke aangelegenheid" dat in de Wet openbaarheid van bestuur werd gehanteerd. [96] Ook wordt gesteld dat het afhankelijk is van de concrete casus wat er exact onder dient te vallen.[97]

De Archiefwet kent het begrip "bestuurlijke besluitvorming" niet. Als het chatbericht informatie bevat die geen "besluit" betreft maar wel zodanig van aard is dat deze onder het overheidsorgaan behoort te berusten, dan behoort het gearchiveerd te worden. Dat komt grosso modo overeen met wat de Wob "bestuurlijke aangelegenheden" noemde en wat in de Woo en onder de nieuwe Archiefwet beschreven wordt als "een schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak".

Dat betekent niet dat alle chatberichten moeten worden opgenomen in een DMS. Maar gewoon "verwijderen" kan niet. Dat zou alleen mogen als in de selectielijst van het overheidsorgaan is vastgelegd dat de informatie niet in beheer wordt genomen, zoals toegelicht in paragraaf 2.6.2 *Mogelijke oplossingen.* De chatberichten mogen ook vernietigd worden als ze voorzien zijn van een (heel korte) bewaartermijn en als die termijn inmiddels is verstreken. Ook deze optie is toegelicht in paragraaf 2.6.2. In dat geval moet het overheidsorgaan een verklaring van vernietiging opmaken.

Deze stap is dan ook niet in lijn met de Archiefwet.

Stap 2

Volgens de instructie hoeft een chatbericht niet te worden bewaard als de informatie erin al op een andere manier is vastgelegd.

Deze stap lijkt voort te komen uit het feit dat op basis van de Wob/Woo niet per se *documenten* hoeven te worden verstrekt, maar *informatie uit* documenten.[98] Dan heeft informatie in een tweede document wellicht weinig toegevoegde waarde ten opzichte van het eerste document met dezelfde strekking.

Zo'n bepaling kent de Archiefwet niet. Het is niet zo dat het voor de Archiefwet volstaat om bijvoorbeeld per chatbericht genomen besluit *achteraf* over te nemen in een memo. Zo'n werkwijze zou alleen in lijn met de Archiefwet zijn als er dan aantoonbaar volgens een vaste en beschreven procedure wordt gehandeld, die garandeert dat alle relevante informatie uit het chatbericht ook wordt overgenomen in de

[96] BZK e.a., *White paper* 2019 p. 2.
[97] BZK e.a., *White paper* 2019 p. 3.
[98] BZK e.a., *White paper* 2019 p. 3.

memo. Er is dan sprake van vervanging zoals bedoeld in het Archiefbesluit en zoals hierboven in paragraaf 3.3 *Exporteren van chatberichten, migratie en vervanging* is beschreven .[99]

Overigens lijkt het de Inspectie niet waarschijnlijk dat een besluit alleen zou vastliggen in een chatbericht. Dat zou de uitvoering ervan bemoeilijken. Dat zou impliceren dat er volgens de richtlijn praktisch geen enkel chatbericht hoeft te worden bewaard.

Chatberichten moeten worden gearchiveerd als ze een "objectief bewijs van een specifieke handeling" zijn. Zoals toegelicht in paragraaf 2.4.2 maakt dat immers dat het chatbericht "naar zijn aard" bestemd is onder het overheidsorgaan te berusten. De Inspectie kan zich wel voorstellen dat bij sommige chatberichten de vraag kan worden gesteld of dat het geval is. Denk bijvoorbeeld aan een chatbericht waarin iemand wordt geattendeerd op reeds aanwezige informatie, bijvoorbeeld op een e-mail gericht aan dezelfde persoon waarin een verwijzing is opgenomen naar een stuk dat al in een DMS aanwezig is.

De algemene formulering in de instructie is echter niet in lijn met de Archiefwet.

Stap 3

De instructie stelt dat verzender en ontvanger afspraken maken over wie het chatbericht archiveert.

Deze stap is op zich niet in strijd met de Archiefwet. Wel moet informatie worden beheerd in samenhang met andere informatie uit hetzelfde proces. Als deze afspraken bovendien elke keer ad hoc worden genomen, is er een risico dat men vergeet de afspraak te maken.

Aanvullende opmerkingen

- Naar aanleiding van de toelichting op de instructie:
  De toelichting op de instructie stelt dat een nationale crisis kan vragen om meer chatberichten te bewaren dan in deze instructie is voorgeschreven. De Archiefwet kent zo'n bepaling niet. Een *hotspot* biedt de mogelijkheid om meer archiefbescheiden *voor altijd* te bewaren, maar de definitie van archiefbescheiden – met andere woorden: wat er überhaupt in (een vorm van) beheer genomen moet worden, wijzigt dan niet.
- Over migratie:
  De rijksbrede instructie bevat niet een verplichting tot het opstellen van een verklaring van migratie. Dat zou wel behulpzaam om te bewerkstelligen dat organisaties die de instructie volgen, in lijn handelen met de Archiefwet. De (uitwerking van de) instructie zou ook kunnen specificeren welke metadata in ieder geval beschikbaar moeten zijn bij een dergelijke vervanging of migratie.

3.6 Handreiking *Bewaren van chatberichten*

Het SGO heeft aan het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) gevraagd om de vastgestelde rijksbrede instructie praktisch te implementeren. Daartoe heeft RDDI onder andere de handreiking voor de Rijksoverheid *Bewaren van chatberichten* opgesteld.[100]

Zoals ook in het rijksbeleid is het centrale uitgangspunt van deze handreiking dat het gebruik van berichtenapps voor bestuurlijke besluitvorming wordt ontraden. In het geval dat er toch bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgehad via berichtenapps moet de medewerker deze conform de instructie bewaren. De handreiking beschrijft hoe de ambtenaar moet bepalen of archiveren nodig is. Ook worden opties gegeven voor hoe en waar de chatberichten praktisch kunnen worden bewaard.

Omdat de rijksbrede instructie niet in lijn is met de Archiefwet, moet de daarop gebaseerde handreiking ook worden herzien.

[99] Artikel 6 en artikel 8 van het Archiefbesluit 1995.
[100] RDDI, *Handreiking* 2022.

3.7 Recente ontwikkelingen

De rijksbrede instructie bevat regels om bewindslieden te “ontzorgen”. Die komen er op neer dat bewindspersonen alleen zelf chatberichten hoeven te bewaren die niemand anders in de organisatie heeft, bijvoorbeeld omdat er met een extern iemand is gechat. Zie Afbeelding 11 hieronder.

Ter illustratie:

- Is de ambtelijk organisatie betrokken bij de chatconversatie met een of meerdere bewindspersonen of de ambtelijke top, dan regelt het ambtelijk veld dat er wordt bewaard.

- Zijn uitsluitend bewindspersonen en ambtelijke top betrokken bij de conversatie, dan regelt de ambtelijke top dit.

- Is uitsluitend de ambtelijke top betrokken bij de conversatie met externen (buiten het ministerie), dan moet de ambtelijke top dit regelen.

- Zijn uitsluitend bewindspersonen betrokken bij de conversatie (tussen bewindspersonen en/of met externe derden), dan dragen de bewindspersonen hiervoor zorg.

Meerdere personen en/of departementen betrokken

Bij zogenaamde ‘groepsapps’ kan als uitgangspunt worden gehanteerd dat de ‘beheerder’ ervan zorg draagt voor het bewaren van de relevante informatie inzake (reconstructie van) de bestuurlijke besluitvorming.

Bij betrokkenheid van meerdere departementen bij 1 chatconversatie ligt de verantwoordelijkheid voor het bewaren van de relevante chatberichten bij de departementen zelf.

Afbeelding 11 Instructies voor ontzorgen politieke en ambtelijke top.[101]

De Kamer heeft in het debat van 19 mei 2022 over sms-berichten aangegeven dat het beleid en de regels over het bewaren en archiveren van sms-berichten, apps en andere digitale communicatie van bewindspersonen (ministers en staatssecretarissen) duidelijker moet.[102] De minister-president heeft in dat debat toegezegd dat onderzocht zal worden of en hoe een vier-ogen principe kan worden ingevoerd bij het selecteren van chatberichten van bewindspersonen. Ook zei hij toe te laten onderzoeken hoe de “Noorse werkwijze” hier behulpzaam bij zou kunnen zijn. De Noorse werkwijze is een veronderstelde werkwijze waarbij periodiek een (semi-)geautomatiseerde export wordt gemaakt van de chatberichten op de telefoon voor archiveringsdoelen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport wordt aan dit onderzoek gewerkt.

De Inspectie wil hier op voorhand het volgende over zeggen:

- Voor de naleving van de Archiefwet en voor een efficiënte uitvoering van de Woo moet er sprake zijn van een proces van archiveren van informatie (voor alle soorten informatie). Dat proces moet gedocumenteerd, toegepast en getoetst zijn. In het proces moeten de verantwoordelijkheden glashelder zijn. Dat realiseren de opstellers van de Instructie bewaren chatberichten zich overigens ook. De toelichting op de instructie stelt: *“Een duidelijke instructie op dit punt én naleving van die instructie zijn essentieel in verband met toekomstige gerechtelijke procedures. Om deze werkwijze bij de rechter geaccepteerd te krijgen, is het ontstaan van een zichtbare praktijk van chatberichten die zijn terug te vinden in de archieven essentieel.”*[103]

- De afweging om chatberichten al dan niet te archiveren, moet gemaakt worden op de juiste gronden. Als een medewerker zelf deze afweging maakt, zijn daarvoor zo eenduidig mogelijke instructies nodig. Zoals aangegeven in paragraaf 2.5 *Doorvertaling in de praktijk* maakt interpretatieruimte de medewerker (waaronder bewindslieden) kwetsbaar, omdat iemand anders altijd de keuze kan

[101] Afbeelding geknipt uit BZK e.a., *Instructie* 2019 p. 1.
[102] TK, *Plenair verslag.*
[103] BZK e.a., *Instructie* 2019 p. 3.

betwisten. Een alternatief is dat de medewerker deze keuze niet zelf maakt maar dat een daarvoor opgeleide functionaris de keuze maakt.

3.8 Conclusie

Chatberichten kunnen archiefbescheiden zijn. Het is goed dat dit besef steeds beter doordringt. Daar heeft de *Instructie bewaren chatberichten* aan bijgedragen. Maar de instructie is onvoldoende in lijn met de Archiefwet. De instructie draagt daardoor niet bij aan de naleving van de Archiefwet.

Zo stelt de instructie dat alleen werkgerelateerde chatberichten die “bestuurlijke besluitvorming” betreffen, moeten worden bewaard. Volgens de Archiefwet moeten in ieder geval alle chatberichten over “bestuurlijke aangelegenheden” worden gearchiveerd. De rijksbrede instructie zou ook de verplichting tot het opstellen van een verklaring van migratie moeten bevatten.

Als de rijksbrede instructie een vertaling had gekregen in de individuele selectielijsten van de organisaties, zoals toegelicht in paragraaf 2.6.2 *Mogelijke oplossingen* dan was er wel sprake geweest van een sluitend systeem van waardering en selectie. Die mogelijkheid is er nog steeds. Dat betekent dat organisaties binnen de randvoorwaarden van de Archiefwet wetgeving prima praktische procedures en werkwijzen kunnen ontwikkelen en toepassen.

Om te bewerkstelligen dat bij Woo-verzoeken alleen gezocht hoeft te worden in de gearchiveerde informatie omdat die “compleet” is, is een instructie voor het archiveren van chatberichten niet voldoende. Er moet ook kunnen worden aangetoond dat de instructie wordt nageleefd.

3.9 Aanbevelingen

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- Breng de Instructie bewaren chatberichten in lijn met de eisen van de Archiefwet.
    - Hanteer ruimere criteria om chatberichten te archiveren en/of neem in de instructie de verplichting op om de criteria vast te leggen in de selectielijsten.
    - Neem in de rijksbrede instructie de regel op dat een overheidsorgaan, als er chatberichten uit een telefoon worden geëxporteerd, handelt volgens de archiefwettelijke regels voor migratie c.q. vervanging.
    - Pas de van de instructie afgeleide producten aan zodat ze in lijn zijn met de eisen van de Archiefwet.
- Zorg bij het maken van nadere instructies die gerelateerd zijn aan de Archiefwet, voor een goede toets aan de Archiefwet.

4 Organisatie, processen en informatie bij Algemene Zaken

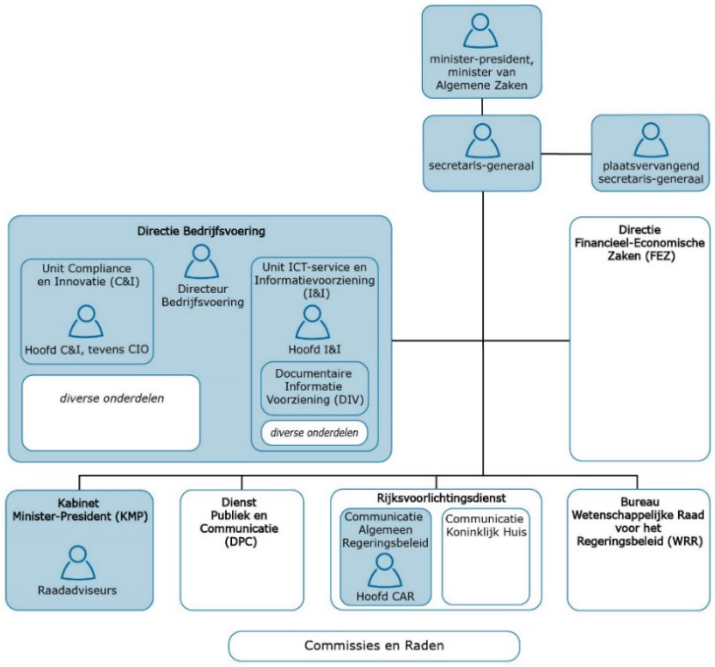
Algemene Zaken is het ministerie van de minister-president, tevens minister van Algemene Zaken. Het ministerie houdt zich onder andere bezig met de coördinatie van het algemeen regeringsbeleid en van de overheidscommunicatie. Het ministerie heeft geen eigen beleidsterreinen: het gaat over "algemene zaken, maar niet over alle zaken".[104]

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de organisatie, processen en informatie van het ministerie van Algemene Zaken, voor zover relevant voor dit onderzoek.

4.2 Organisatie

Bij het ministerie werken in totaal ongeveer 490 fte.[105] De structuur van het ministerie van Algemene Zaken is weergegeven in Afbeelding 12.



Afbeelding 12 Organogram van het ministerie van Algemene Zaken. Van de blauw gekleurde onderdelen zijn personen geïnterviewd. [106]

[104] Uitspraak van een van de gesprekspartners.
[105] 'Afkorting van 'fulltime-equivalent'. Dat is een rekeneenheid voor de omvang van een baan of voor de totale personeelssterkte. Eén fte is iemand die een volledige werkweek (van 36 uur) werkt.
[106] Afbeelding gebaseerd op AZ, *Introductiedossier* 2021 p.6 en aangevuld met informatie uit gesprekken.

Dit onderzoek heeft betrekking op de archivering van chatberichten bij drie organisatieonderdelen. Deze organisatieonderdelen zijn nauw betrokken bij de werkzaamheden van de minister-president. Deze onderdelen zijn hieronder beschreven.

4.2.1 Kabinet Minister-President

Het Kabinet Minister-President (KMP) adviseert en ondersteunt de minister-president bij de uitvoering van de hem opgedragen taken. De secretaris-generaal van het ministerie is tevens het hoofd van het KMP.

Bij het KMP werken 10 raadadviseurs. Zij adviseren en ondersteunen de minister-president en voeren de secretariaten van de onderraden. In de onderraden wordt de besluitvorming over een aantal thematisch samenhangende gebieden van het beleid voorbereid, zoals bijvoorbeeld internationale en Europese zaken. Het werk van de raadadviseur staat in het teken van het bewaken van de eenheid van het regeringsbeleid. De eenheid van het regeringsbeleid impliceert dat bewindspersonen, naast hun individuele verantwoordelijkheid voor het ministerie en jegens het parlement, ook verantwoordelijkheid dragen voor het collectief van het beleid. De raadadviseurs opereren zowel strategisch als praktisch en vormen de spin in het web tussen de minister-president, de ministerraad en de bewindspersonen.

Het KMP is verantwoordelijk voor het verzorgen van het secretariaat van de ministerraad, van de onderraden en van ministeriële commissies. Het KMP verzorgt tevens juridische ondersteuning, zoals voor het beantwoorden van Wob/Woo-verzoeken.

4.2.2 Rijksvoorlichtingsdienst en Communicatie Algemeen Regeringsbeleid

De Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) verzorgt de woordvoering van de minister-president en het kabinet. De RVD is verantwoordelijk voor de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid, de minister-president en het ministerie van Algemene Zaken. Daarnaast verzorgt de dienst de communicatie over, en begeleiding van, de publieke optredens van het Koninklijk Huis in binnen- en buitenland.

De RVD kent een afdeling Communicatie Algemeen Regeringsbeleid (CAR). CAR verzorgt de informatievoorziening voor de minister-president en de ambtelijke leiding van het ministerie van Algemene Zaken. CAR houdt zich daarnaast bezig met alle aspecten van de communicatie over (de eenheid van) het algemeen regeringsbeleid. De afdeling bereidt ook de publieke optredens van de minister-president voor. Zij voert daarnaast het inhoudelijke secretariaat van de Voorlichtingsraad (VoRa). De VoRa is een adviesorgaan dat de minister-president en de ministerraad adviseert over het gemeenschappelijk communicatiebeleid van de Rijksoverheid.

Een aantal uitgangspunten is ontwikkeld om de eenheid in de woordvoering tussen bewindspersonen te bevorderen. Een van die uitgangspunten is dat de minister-president de eerste woordvoerder van het kabinet is. Dit geldt met name bij onderwerpen waarover nog geen overeenstemming is bereikt en bij onderwerpen die politiek gezien dienen te worden gedragen door de collectiviteit van het kabinet.

4.2.3 Directie Bedrijfsvoering

De directie Bedrijfsvoering (DBV) bestaat uit de unit Compliance en Innovatie (C&I), de unit ICT-service en Informatievoorziening (I&I), de unit Facilitair, Huisvesting en Inkoop (FHI), de unit Personeel en Organisatie (P&O), de projectorganisatie Tijdelijke Huisvesting/Renovatie Binnenhof (TH/RB) en een secretariaat. De unitmanager en de teamcoördinatoren sturen hun unit of team aan. De unitmanager C&I vervult tevens de rol van Chief Information Officer (CIO). De afdeling Documentaire Informatievoorziening (DIV) is onderdeel van de unit I&I. De vaste formatie van DIV bedraagt 10 fte. Daar bovenop is er spraken van een aantal tijdelijke medewerkers.

De DBV ondersteunt het management in zaken zoals arbeidsvoorwaarden en rechtspositie, organisatieontwikkeling, personeelsontwikkeling, arbeidsomstandigheden en sociaal beleid. DBV verzorgt tevens de dienstverlening op het gebied van ICT en DIV, facilitair, huisvesting, gebouwbeheer en

inkoop. De DBV is verantwoordelijk voor interne strategie- en visievorming, kaderstelling en het stimuleren van kwaliteitsverbetering en sturing op het gebied van informatievoorziening, informatiebeveiliging en ICT, met inachtneming van de rijksbreed afgesproken kaders, departementale structuur en standaarden.[107]

4.3 Processen en informatie

De informatiehuishouding van het ministerie van Algemene Zaken bevat weinig beleidsinhoudelijke informatie. De beleidsinformatie waar het ministerie van Algemene Zaken wel over beschikt is vaak afkomstig van andere ministeries. De neerslag van de werkprocessen van de raadadviseurs bestaat voornamelijk uit vergaderstukken (vanuit hun rol als secretaris), notities en communicatie via e-mail en chatberichten.

Analoog nog steeds belangrijk

Analoge (papieren) overheidsinformatie speelt bij het ministerie van Algemene Zaken nog steeds een belangrijke rol. Het betreft bijvoorbeeld inkomende poststukken, documenten die met een zogenaamde 'natte handtekening' worden verstuurd, en documenten die tijdens de behandeling in papieren vorm beschikbaar zijn geweest en waarop inhoudelijke aantekeningen gemaakt zijn, of parafen gezet.

Vaste processen

Het ministerie van Algemene Zaken kent diverse vaste processen met vaste informatiestromen, bijvoorbeeld voor de verslaglegging van de ministerraad en onderraden. Deze processen zijn al vele jaren ongewijzigd.

Bij CAR monitoren de politiek redacteuren het binnen- en buitenlandse nieuws dat relevant is voor het kabinetsbeleid, betrekking heeft op het Koninklijk Huis of de minister-president. Relevante uitspraken worden vervolgens per e-mail naar een vaste groep geadresseerden binnen de ambtelijke en politieke top verzonden. CAR verstuurt dagelijks ook een zogenaamde "knipselkrant". Deze is samengesteld uit artikelen uit onder andere dagbladen. De politiek analisten bereiden, mede op basis van de nieuwsberichten, de publieke optredens van de minister-president voor in de vorm van statements en zogenaamde Q&A's (*questions & answers*).

Communicatie met de minister-president

De raadadviseurs en de ambtelijke leiding communiceren met de minister-president veelal in persoon, telefonisch en via sms. De minister-president maakt geen gebruik van WhatsApp of Signal. De raadadviseurs nemen dagelijks met de minister-president de actualiteiten door. De minister-president ontvangt de door CAR voorbereide statements en Q&A's voor publieke optredens op papier.

De minister-president gebruikte tot begin mei 2022 twee telefoons: een Nokia en een iPhone.[108] Inmiddels is de Nokia vervangen door een tweede iPhone. Op de iPhone die al in zijn bezit was ontvangt de minister-president dagelijks geselecteerde (nieuws)berichten van de RVD / CAR, de zogenaamde knipselkrant, en de e-mails met relevant nieuws, zoals hierboven genoemd. De andere telefoon gebruikt hij om mee te bellen en te sms-en.

Beveiligingsniveau

Het ministerie van Algemene Zaken beschikt over veel informatie van een hoog gerubriceerd niveau. Die informatie vergt een (zeer) hoog niveau van beveiliging.

[107] *Selectielijst Algemene Zaken* 2020.

[108] Daarnaast beschikken alle bewindspersonen over een cryptotelefoon (Sectra). Die wordt alleen gebruikt voor situaties waarin telefonisch hoger gerubriceerde informatie wordt besproken.

5 Kaders en randvoorwaarden voor de archivering bij Algemene Zaken

Voor een goed archiefbeheer moet een organisatie beschikken over een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, over voldoende deskundig personeel, over voldoende middelen en over een effectief kwaliteitssysteem. De Inspectie heeft bij het ministerie van Algemene Zaken verbeterpunten geconstateerd.

5.1 Inleiding

De Archiefwet noemt een aantal kaders en randvoorwaarden voor archivering. Ten eerste moeten zorgdragers de verantwoordelijkheden rond het archiefbeheer vastleggen in beheersregels.[109] Degenen met een formele verantwoordelijkheid moeten zich ook feitelijk verantwoordelijk voelen, anders werkt de aansturing niet. Ten tweede hecht de Inspectie waarde aan een overkoepelende visie op de informatiehuishouding, om versnippering van initiatieven te voorkomen. Vervolgens moeten organisaties beschikken over voldoende, deskundig personeel[110] en moeten er voldoende middelen zijn om de visie te kunnen uitvoeren. Ook moet de organisatie beschikken over een kwaliteitssysteem met toetsbare eisen.[111]

In de volgende paragrafen wordt beschreven in hoeverre aan deze randvoorwaarden is voldaan.

5.2 Verantwoordelijkheden ten aanzien van de naleving van de Archiefwet

Het ministerie van Algemene Zaken heeft haar beheersregels vastgesteld in 2020.[112] De onderstaande tabel vergelijkt de verantwoordelijkheden voor de informatiehuishouding volgens de beheersregels met de uitvoering daarvan in de praktijk.[113]

Beschrijving in de beheersregels	Geconstateerd in de praktijk
De minister-president, de minister van Algemene Zaken	
De minister is als *zorgdrager* eindverantwoordelijk voor de archiefbescheiden en voor het vaststellen en publiceren de van beheersregels.	In lijn met de beheersregels is de verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken een formele rol.
De secretaris-generaal	
De secretaris-generaal is namens de minister verantwoordelijk voor het beheer van de archiefbescheiden van het ministerie en voor de voorwaarden om goed archiefbeheer mogelijk te maken. De secretaris-generaal is hiernaast verantwoordelijk voor de kwaliteit van het archiefbeheer bij het ministerie. De secretaris-generaal mandateert deze verantwoordelijkheid aan de archiefbeheerder.	De betrokkenheid van de secretaris-generaal bij de informatiehuishouding van het ministerie van Algemene Zaken uit zich vooral door zijn rol als ambassadeur voor het belang van informatiehuishouding. Hij ziet het als zijn rol om het belang van archiveren te benadrukken als daar aanleiding toe is. Ook is hij betrokken bij het programma Open op Orde en is hij voorzitter van de stuurgroep van het programma AZ Next.[114]

[109] Archiefbesluit art. 12.
[110] Archiefbesluit art. 14.
[111] Archiefregeling art. 16.
[112] Beheersregeling Archiefbeheer AZ 2020.
[113] De beheersregeling bevat ook specifieke verantwoordelijkheden op het gebied van informatiebeveiliging. Deze zijn hier niet opgenomen.
[114] Voor Open op Orde: zie paragraaf 5.7.1, voor AZ Next: zie paragraaf 5.3.

De archiefbeheerder	
De archiefbeheerder is namens de secretaris-generaal verantwoordelijk voor het laten uitvoeren van een effectief en efficiënt archiefbeheer voor de onder hem / haar vallende archiefvormende onderdelen. De archiefbeheerder is onder andere verantwoordelijk voor vastgestelde beheersregels voor het dagelijks archiefbeheer en het vaststellen van nadere regels, richtlijnen en procedures voor de uitvoering van dit archiefbeheer. Hiernaast stelt de archiefbeheerder de selectielijst(en) van het ministerie van Algemene Zaken op, onderhoudt ze, beheert ze en stelt ze vast. De rol van archiefbeheerder is gekoppeld aan de functie van directeur Bedrijfsvoering.[115] De archiefbeheerder legt verantwoording af aan de secretaris-generaal.	Op basis van de beheersregeling heeft de directeur Bedrijfsvoering een centrale rol in het archiefbeheer. In de praktijk is deze rol vooral voorwaardescheppend. Zo bewaakt de archiefbeheerder de werkdruk bij DIV. De archiefbeheerder is op hoofdlijnen inhoudelijk betrokken. De archiefbeheerder stuurt niet actief op het archiefbeheer door DIV. Bijsturing vindt plaats als er signalen zijn dat er iets niet goed gaat. De aandacht van de archiefbeheerder concentreert zich op het vervangingstraject van het huidige DMS Plato.[116] Veel van de instrumenten (beheersregeling, selectielijst, instructies) die de archiefbeheerder moet vaststellen, dateren van vóór de tijd van de huidige functionaris. Gezien zijn relatief kortdurende aanstelling ziet de archiefbeheerder eventuele evaluatie of aanpassing van deze instrumenten als een taak van zijn opvolger.
Het archiefbeherend onderdeel	
Dit is het organisatieonderdeel dat tot taak heeft de feitelijke uitvoerende werkzaamheden met betrekking tot het archiefbeheer uit te voeren. Bij het ministerie van Algemene Zaken is de afdeling Documentaire Informatievoorziening (DIV) het archiefbeherend onderdeel. DIV heeft onder andere tot taak de archiefbescheiden van het ministerie van Algemene Zaken in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden en de uiteindelijke overbrenging van de archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats. Hiernaast stelt ze beheersregels en nadere richtlijnen en procedures op, onderhoudt deze en draagt zorg voor de verspreiding van en voorlichting over deze regels binnen het ministerie. Het archiefbeherend onderdeel legt over de uitvoering van het archiefbeheer verantwoording af aan de archiefbeheerder.	De senior-adviseurs en de record managers van DIV voeren hun taken grotendeels uit zoals beschreven in de beheersregels. Ze registreren analoge archiefbescheiden, ze maken instructies voor medewerkers over de archivering van archiefstukken in het DMS, en geven hierover voorlichting. DIV heeft de laatste jaren te maken gehad met capaciteitsgebrek. Zo was er een tijd lang geen teamcoördinator. Vanwege capaciteitsgebrek en ook omdat tijdens de Coronapandemie veel werd thuisgewerkt, heeft DIV minder aan voorlichting kunnen doen. Kwaliteitscontroles worden slechts beperkt uitgevoerd.[117] Wel controleert DIV de plaatsing van stukken in het DMS. Hierover stuurt DIV rapportages naar de directeuren van de archiefvormende onderdelen. In afwijking van de beheersregels “ontzorgt” DIV de medewerkers van KMP bij het archiveren.
De Chief Information Officer (CIO)	
De CIO is verantwoordelijk voor het strategische beleid voor informatievoorziening en ICT. Hiertoe stelt de CIO beleids-, kwaliteits- en toetsingskaders op het gebied van document- en archiefbeheer vast. Verder bewaakt de CIO de toepassing van rijksbrede kaders op het gebied van document- en archiefbeheer binnen het ministerie van Algemene Zaken en houdt toezicht op de naleving van de bepalingen van de beheersregels, zoals opgesteld door de Archiefbeheerder.	De functie van CIO is momenteel vacant en wordt waargenomen door de directeur Bedrijfsvoering. De aandacht van de CIO richt zich momenteel vooral op de projecten die vernieuwing en vervanging brengen. Toezicht op de naleving van de bepalingen van de beheersregels wordt niet gehouden.
De archiefvormende onderdelen	
De archiefvormende onderdelen binnen het ministerie verzamelen, ontvangen en/of maken en bewaren procesgebonden informatie. De diensthoofden van deze onderdelen zijn verantwoordelijk voor het archiefbeheer binnen hun organisatieonderdeel, tot het moment dat de archiefbescheiden worden overgedragen aan het archiefbeherend onderdeel. Het diensthoofd bepaalt aan de hand van werkprocessen welke documenten een dossier moet bevatten om volledig te zijn, en welke documenten archiefwaardig zijn. Het diensthoofd is hiermee ook verantwoordelijk voor de volledigheid en kwaliteit van dossiers.	In de praktijk voeren de diensthoofden waarmee de Inspectie gesproken heeft, geen periodieke kwaliteitscontrole uit op (de volledigheid van) de dossiers. Als hoofd van een archiefvormend onderdeel acht de directeur Bedrijfsvoering het pas opportuun om steviger te gaan sturen op archivering als het nieuwe DMS is geïmplementeerd. De redenering is dat het huidige DMS te gebruiksonvriendelijk is om medewerkers voldoende te ondersteunen.

[115] *Beheersregeling Archiefbeheer AZ 2020* art. 1 onder n.
[116] Zie paragraaf 5.7.
[117] Voor kwaliteitscontroles: zie paragraaf 5.6.

De medewerker	
Volgens de beheersregels moeten medewerkers er zelf voor zorgen dat ze hun archiefbescheiden op de juiste manier in het document-managementsysteem plaatsen, of op correcte wijze ter opname aanbieden aan het archiefbeherend onderdeel. De medewerkers voorzien de door hen behandelde digitale archiefbescheiden van de vereiste metagegevens.	Medewerkers van KMP worden door DIV "ontzorgd" voor wat betreft de registratie van stukken. Dit komt de kwaliteit van registratie ten goede. Het kost DIV echter veel tijd. Het KMP blijft uiteraard wel zelf verantwoordelijk voor de volledigheid van hun dossiers, aangezien DIV alleen registreert wat zij aangeleverd krijgt vanuit het KMP.
De archiefcommissie	
De archiefcommissie adviseert, gevraagd en ongevraagd, de departementsleiding over de inrichting van de informatiehuishouding van het ministerie.	De commissie is relatief nieuw en bestaat uit ongeveer 12 leden vanuit alle onderdelen binnen het ministerie van Algemene Zaken. De commissie houdt zich nu met een veelheid van onderwerpen bezig en moet zijn koers nog bepalen.

Tabel 4 Verantwoordelijkheden volgens de beheersregels en in de praktijk.

5.3 Visie en strategische kaders

Het ministerie van Algemene Zaken beschikt niet over een vastgestelde overkoepelende visie op de informatiehuishouding. Een dergelijke visie had geen prioriteit, aangezien de processen bij het ministerie van Algemene Zaken stabiel zijn. Veranderingen worden vooral veroorzaakt door voortschrijdende technische ontwikkelingen. Het ministerie van Algemene Zaken geeft aan dat men, gezien de geringe omvang van het ministerie, daarbij zo veel mogelijk de oplossingen volgt die elders – bij grotere organisaties – bedacht zijn.

Het ministerie van Algemene Zaken sluit aan bij de I-strategie van het Rijk en maakt daar een eigen doorvertaling van in de *I-strategie Algemene Zaken 2024*.[118] Hierin wordt aandacht besteed aan de informatiehuishouding in relatie tot openbaarmaking en informatiebeveiliging. Ook is het ministerie van Algemene Zaken aangesloten bij het rijksprogramma voor een duurzaam digitale informatiehuishouding, Open op Orde.[119] Hiernaast loopt bij het ministerie van Algemene Zaken momenteel het programma AZ Next, dat onder andere een aantal meer praktische wijzigingen in de informatiehuishouding beoogt, zoals de implementatie van een nieuw DMS.[120]

In bovengenoemde kaders en programma's besteedt het ministerie van Algemene Zaken veel aandacht aan informatiebeveiliging maar minder aan de informatiehuishouding. In de plannen voor Open op Orde worden wel doelen voor de verbetering van de informatiehuishouding genoemd, zoals implementatie van de rijksbreed beoogde werkwijze voor e-mailarchivering, archivering van chatberichten en implementatie van de digitale handtekening. Aan de plannen voor deze doelen wordt gewerkt, maar ze zijn nog niet gereed. De plannen worden meegenomen in de implementatie van het nieuwe DMS.

5.4 Voldoende, deskundig personeel

Bij het ministerie van Algemene Zaken zijn er op dit moment meerdere knelpunten in de capaciteit:

- De functie van hoofd van de unit Compliance & Innovatie, die tevens de rol van CIO vervult, is vacant.
- Er wordt momenteel een groot beslag gelegd op de capaciteit van de medewerkers van DIV. Hun expertise is nodig in de projecten op het gebied van informatiehuishouding en ook bij het beantwoorden van de vele informatieverzoeken, waaronder Kamervragen, Wob/Woo-verzoeken en parlementaire enquêtes. Daarnaast vergt de voorbereiding op de migratie naar het nieuwe DMS meer capaciteit dan beschikbaar is.
- De functie van senior adviseur informatiehuishouding, ook bij de unit Compliance & Innovatie, is al enkele jaren vacant. De senior adviseur informatiehuishouding adviseerde het management inhoudelijk, voerde kwaliteitscontroles uit en nam deel in interdepartementale gremia. Het

[118] AZ, *Concept I-strategie* 2021.
[119] AZ, *Programma Informatiehuishouding* 2022, ook aangeboden bij *Kamerstukken II*, 2021-22, 35925 III nr. 30.
[120] AZ, *Programmaplan AZ-Next* 2020.

programma AZ Next is mede geïnitieerd door de vorige senior adviseur informatiehuishouding. Aanvankelijk werd de vervulling van de vacature niet als zeer dringend ervaren, omdat het nodige al op de rit stond. Door nieuwe uitdagingen als gevolg van technologische ontwikkelingen, zoals hoe e-mailarchivering goed te implementeren, is dat gevoel pregnanter. Het is tot op heden nog niet gelukt de vacature in te vullen.

Bij het ministerie van Algemene Zaken is men van mening dat een versterking van de capaciteit aan informatieprofessionals bij de betrokken afdelingen DIV en CIO-office hard nodig is. In het kader van het programma Open op Orde is daarom financiering gevonden om de activiteiten te intensiveren en de formatie (tijdelijk) te versterken.[121] De vaste formatie zou volgens het ministerie van Algemene Zaken grotendeels voldoende moeten zijn voor het uitvoeren van het reguliere archiefbeheer. In voorkomende gevallen wil men een beroep doen op externe inhuur.

5.5 Middelen

Alle organisaties binnen het Rijk, zo ook het ministerie van Algemene Zaken, krijgen extra financiering om de plannen in het kader van Open op Orde uit te voeren. Die financiering loopt tot en met 2026. Men voorziet echter geen budgettaire problemen voor daarna.

5.6 Kwaliteitssysteem

Het ministerie beschikt niet over een kwaliteitssysteem met toetsbare criteria, specifiek voor de informatiehuishouding. Op onderdelen zijn er operationele criteria, bijvoorbeeld over de juiste wijze van plaatsing van (digitale) archiefbescheiden in het DMS. Waar de DIV-medewerkers afwijkingen signaleren, zoals wanneer stukken niet (juist) geplaatst zijn, attenderen zij de afdelingen daarop. DIV is de laatste tijd vanwege de werkdruk echter nauwelijks toegekomen aan bepaalde kwaliteitscontroles.

Geen van de leidinggevenden die de Inspectie heeft gesproken, gaf aan dat archivering een onderwerp van gesprek is in de dagelijkse aansturing of in functioneringsgesprekken. Ook blijkt uit gesprekken dat leidinggevenden niet altijd het goede voorbeeld geven, bijvoorbeeld door het niet archiveren van e-mails. Medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken gaan ervan uit dat ze het wel van DIV horen als er iets niet goed gaat. DIV kan dit echter maar zeer beperkt signaleren. Vooral voor informatie als e-mails of chatberichten kunnen DIV-medewerkers niet controleren of er informatie ten onrechte niet is gearchiveerd.

Uiteindelijk hangt het daarmee van de medewerker af of er goed wordt gearchiveerd. In de ambtelijke organisatie verschilt de aandacht voor het opnemen van informatie in het archief. Bij KMP is men zich zeer bewust van het belang van verantwoording. Daar is het archiveren van chatberichten (over bestuurlijke besluitvorming, conform rijksbrede handreiking) meermaals een onderwerp van gesprek geweest. In andere onderdelen van de organisatie lijkt dat minder het geval te zijn. Het wordt aan de individuele medewerker overgelaten om al dan niet goed te archiveren.

De ambtelijke leiding heeft aandacht voor projecten, bijvoorbeeld doordat men zelf lid is van een stuurgroep. In overleggen waaraan men zelf deelneemt, komt het belang van bijvoorbeeld het opslaan van chatberichten wel ter sprake. Een reguliere rapportage op meetbare aspecten van de informatiehuishouding is er echter niet.

[121] AZ, *Samenvatting Open op Orde 2022*.

5.7 Ontwikkelingen

5.7.1 Plannen in het kader van het programma Open op Orde

Programma Open op Orde[122]

De informatiehuishouding van de Rijksoverheid is niet op orde. Dat bleek recentelijk weer uit onder andere het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, het ongevraagd advies van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid en uit recente publicaties en monitoring van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Daarom heeft het kabinet Rutte III besloten een grootscheepse verandering van de informatiehuishouding Rijk in gang te zetten.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is daarom een programma gestart met de naam Open op Orde. Als eerste is daarin een generiek actieplan ontwikkeld. Aansluitend op dit generieke actieplan hebben alle Rijksorganisaties in 2021 eigen actieplannen opgeleverd. In de actieplannen geven organisaties aan wat ze gaan doen om hun informatiehuishouding op orde te brengen, op welke termijn, en hoe de situatie nu is. Ze beschrijven bijvoorbeeld hoe zij de komende jaren werk gaan maken van betere informatiesystemen en werkprocessen en hoe medewerkers extra ondersteuning krijgen.

De verandering die nodig is kost tijd, kennis en extra middelen. Het kabinet gaat daarom uit van een Rijksbrede verbeteroperatie tot en met 2026.

Het ministerie van Algemene Zaken neemt deel in het programma Open op Orde. De plannen van het ministerie zijn beschreven in het *Programma informatiehuishouding Algemene Zaken volgens Rijksbreed beleid Open op Orde*. [123] Het ministerie van Algemene Zaken wil daarin doelen bereiken met betrekking tot e-mailarchivering, actieve openbaarmaking en webarchivering. Men wil sturen op zo min mogelijk gebruik van berichtenapps voor formeel zakelijke communicatie en voor bestuurlijke besluitvorming. Als berichtenapps toch worden gebruikt, wil men de berichten periodiek schiften en handmatig veiligstellen en archiveren. Daartoe wil het ministerie de bewustwording van dit beleid vergroten in campagnes en de benodigde technische randvoorwaarden inrichten, waaronder een nieuw DMS.[124]

5.7.2 Randvoorwaarde: nieuw DMS

Met veel van de technische aspecten van de beoogde vernieuwing kan pas worden gestart na de implementatie van het nieuwe DMS. Dit nieuwe DMS moet de nieuwe basis voor het archiefbeheer gaan vormen. Het ministerie van Algemene Zaken wil eind 2022 de migratie naar het nieuwe DMS afgerond hebben.[125]

Het nieuwe DMS gaat echter niet alles oplossen. Voor het (automatisch) archiveren van chatberichten zoekt het ministerie van Algemene Zaken nog naar aanvullende functionaliteit.

De implementatie vergt nog veel werk, onder andere voor DIV. Zo is een deel van de informatie die in het huidige DMS is opgeslagen onvoldoende geordend. Die informatie kan weliswaar gemigreerd worden naar het nieuwe DMS, maar zal daarin niet eenvoudig vindbaar zijn. Het is een uitdaging voor de afdeling DIV om de onvoldoende geordende informatie alsnog in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen. Een ander ingrijpend aspect van de implementatie, dat de hele organisatie raakt, is dat het ministerie van Algemene Zaken ook op een andere manier wil gaan werken: van procesgericht naar zaakgericht. Dat is niet alleen een technische wijziging maar impliceert ook een verandering in werkprocessen. De huidige werkprocessen worden nu in kaart gebracht, maar er is nog veel werk te doen.

[122] Beschrijving gebaseerd op RDDI, *Actieplan Open op Orde* 2021 p. 3.
[123] AZ, *Programma Informatiehuishouding* 2022, ook aangeboden bij Kamerstukken II, 2021-22, 35925 III nr. 30.
[124] AZ, *Programma Informatiehuishouding* 2022 p. 16.
[125] Lopende het onderzoek is de planning herzien. Het nieuwe DMS is nu voorzien voor begin 2023.

5.8 Conclusie

Het ministerie van Algemene Zaken heeft niet alle randvoorwaarden voor goede archivering voldoende ingevuld.

Sturing op opnemen van informatie in het archief moet beter

Momenteel ontbreekt de richtinggevende rol op het gebied van de informatiehuishouding, die vraagstukken in de uitvoering adequaat kan adresseren op tactisch of strategisch niveau. Reden daarvoor is dat zowel de functie van senior adviseur informatiehuishouding als het unithoofd C&I, tevens Chief Information Officer (CIO), vacant zijn.

Archivering is in de praktijk van het ministerie van Algemene Zaken in belangrijke mate een aangelegenheid van DIV. DIV verzorgt de instructies, de voorlichting over de instructies, de uitvoering van de instructies en de naleving van de instructies. Hoewel de beheersregeling stelt dat medewerkers zelf verantwoordelijk zijn voor het archiveren van hun stukken, wordt het KMP op dit gebied zo goed als volledig ontzorgd. Dit komt de kwaliteit van de registratie ten goede maar legt een groot beslag op de capaciteit van DIV. Dat kan ten koste gaan van de reguliere recordmanagementtaken.

Het opnemen van informatie in het archief is het grootste knelpunt. Op korte termijn komt er geen makkelijke technische oplossing voorhanden. Daardoor blijft zeker het opslaan van e-mails en chatberichten vooralsnog tijdrovend. De initiatieven om medewerkers bewust te maken van hun verantwoordelijkheid om hun informatie goed op te slaan zijn nuttig, maar het blijft van de individuele medewerkers afhankelijk of ze dat uiteindelijk ook doen. De aandacht daarvoor en sturing daarop moet dan ook beter, juist in processen waar archivering niet standaard is ingeregeld en waar er weerstand is.

Overkoepelende visie ontbreekt

Het ministerie van Algemene Zaken heeft plannen voor verschillende deelonderwerpen. Informatiebeveiliging heeft daarin een prominente plaats. Er is geen overkoepelende visie die de verschillende initiatieven op het gebied van informatiebeveiliging en informatiehuishouding aan elkaar verbindt. Daardoor bestaat het risico dat initiatieven versnipperd raken. De richtinggevende rol die een CIO en/of een senior adviseur informatiehuishouding zou kunnen spelen wordt ook hier gemist.

Op de korte termijn veel extra werk; risico voor reguliere recordmanagementtaken

Het risico bestaat dat het ministerie van Algemene Zaken onvoldoende capaciteit heeft voor de reguliere record managementtaken. De komende tijd wordt er veel extra inspanning gevraagd van medewerkers van de afdeling DIV. Dit betreft onder andere meewerken in projecten, het alsnog toevoegen van bewaartermijnen en het opschonen van het huidige DMS Plato en het voorbereiden op het nieuwe DMS.

Kwaliteitssysteem ontbreekt

Het ministerie beschikt niet over een kwaliteitssysteem met toetsbare criteria voor de informatiehuishouding. Daardoor kan het ministerie van Algemene Zaken niet na gaan in hoeverre procedures voor omgang met informatie worden opgevolgd. Aan het afleggen van verantwoording en de interne controles, waarvan in de beheersregeling sprake is, wordt in de praktijk nauwelijks gevolg gegeven.

Overgang naar nieuw DMS randvoorwaardelijk

Voor veel van de beoogde doelen in Open op Orde is de implementatie van het nieuwe DMS randvoorwaardelijk. Vanwege de hoeveelheid werk die nog voor het nieuwe DMS moet worden verzet, in combinatie met het beoogde tijdpad, én het feit dat het nieuwe DMS ook niet alles gaat oplossen, twijfelt de Inspectie aan het realiteitsgehalte van (de planning van) sommige doelen.

5.9 Aanbevelingen

Aan het ministerie van Algemene Zaken:

- Versterk de richtinggevende capaciteit voor de informatiehuishouding. Vul zo spoedig mogelijk de vacatures voor CIO en senior medewerker informatiehuishouding in.
- Overweeg de verschillende initiatieven op het gebied van beveiligen en beheren van informatie aan elkaar te verbinden in een overkoepelende visie.
- Implementeer een kwaliteitssysteem voor de informatiehuishouding.[126] Onderdeel daarvan moet zijn dat leidinggevenden sturen op opname in het archief van onder andere chatberichten en e-mails.
- Maak een keuze over de mate van ontzorging door DIV en handel daar ook naar. Weeg daarbij realistisch af welke taken DIV kan uitvoeren. Pas zo nodig de beheersregeling aan.

[126] Zie over een kwaliteitssysteem bijvoorbeeld: Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 'Kwaliteitszorg', *inspectie-oe.nl*.

6 Archivering in de praktijk bij Algemene Zaken

Archivering begint bij het opslaan van informatie in een beheerde omgeving. Vervolgens moet informatie – waaronder chatberichten - beschikbaar, vindbaar en leesbaar blijven en geïnterpreteerd kunnen worden. Daarom stelt de Archiefwet eisen aan veilige en duurzame opslag, aan een overzicht, aan contextinformatie, aan selectie en vernietiging en aan overbrenging.

6.1 Inleiding

In de volgende paragrafen wordt beschreven wat de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heeft aangetroffen bij het ministerie van Algemene Zaken en wat zij op basis daarvan concludeert. De opbouw is als volgt. Eerst wordt eerst de algemene situatie beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de situatie voor chatberichten. In dit hoofdstuk wordt de term "rijksbrede instructie" gebruikt. Daarmee wordt de instructie, inclusief de op basis daarvan ontwikkelde handreiking, aangeduid die is behandeld in hoofdstuk 3 van dit rapport.

De tekst in de lichtblauwe kaders is de norm waartegen de bevindingen worden afgezet.

6.2 Kaders en richtlijnen

Interne richtlijnen voor het archiefbeheer zijn belangrijk. Voorkomen moet immers worden dat medewerkers naar eigen inzicht bepalen of ze informatie al dan niet opslaan of naar eigen inzicht dossiers vormen en beheren. Interne richtlijnen dragen bij aan de duurzame toegankelijkheid en het behoud van informatie.

Het ministerie van Algemene Zaken beschikt over een selectielijst. Deze is in 2020 opgesteld en geldt met terugwerkende kracht vanaf 2007.[127]

Daarnaast zijn er uitvoerende kaders voor de informatiehuishouding opgesteld:

- Instructies die helpen te bepalen welke stukken gearchiveerd moeten worden, als uitvloeisel van de Beheersregeling art. 4: "het archiefvormend onderdeel identificeert zelf de archiefbescheiden, aan de hand van de geldende selectiecriteria". Het ministerie van Algemene Zaken heeft gedefinieerd welke e-mailberichten gearchiveerd moeten worden, en waarom.[128] Deze richtlijn is in lijn met de Archiefwet. De interne richtlijnen voor het archiveren van chatberichten volgen de rijksbrede instructie en zijn, zoals geconcludeerd in hoofdstuk 3, niet conform de Archiefwet.
- Instructies over hoe medewerkers hun COVID-19-gerelateerde documenten, waaronder chatberichten en e-mails, moeten archiveren in het DMS Plato.[129] Deze zijn gedurende de eerste maanden van de Coronapandemie verspreid. Voor de archivering van chatberichten is er enkel een werkwijze voor de hotspot, niet voor de reguliere situatie. Dit is te verklaren doordat de uitspraak van de Raad van State over chatberichten vlak voor de uitbraak van de Coronapandemie is geweest.[130]

[127] Voor nadere toelichting zie hoofdstuk 1.
[128] AZ, *Instructie e-mail archiveren* 2009 en AZ, *Vuistregels e-mail* 2022. Het ministerie van Algemene Zaken heeft daarin bepaald dat e-mailberichten gearchiveerd moeten worden "als ze deel uitmaken van een dossier, project, opdracht of zaak en dergelijke".
[129] AZ, *COVID-19-instructie*; AZ, *Instructie opslaan*; AZ, *Archiveren KMP* 2020 en AZ, *Archiveren RVD* 2020.
[130] ABRvS 20 maart 2019.

Het ministerie van Algemene Zaken wil deze richtlijnen ook voor de reguliere situatie blijven toepassen.

- Handboek Vervanging: opgesteld in 2018.[131] Dit bevat instructies voor het proces waarbij analoog materiaal wordt vervangen door een digitale versie. Het handboek is een bijlage bij het *Besluit digitale vervanging ministerie van Algemene Zaken*.[132]
- Werkinstructies voor DIV. Deze bevatten per soort document (bijvoorbeeld burgerbrieven, facturen of Kamervragen) een instructie voor het juist registreren in het DMS Plato.[133]

Medewerkers ontvangen bij hun indiensttreding instructies over de omgang met informatie bij het ministerie van Algemene Zaken. Daarnaast verzorgt DIV voor nieuwe medewerker een introductiecursus over het gebruik van het DMS Plato. Daarin worden ook de algemene richtlijnen voor archivering bij het ministerie toegelicht. Deze cursus is de afgelopen periode vanwege het vele thuiswerken en de onderbezetting bij DIV niet of digitaal gegeven. Tijdens deze periode was er weinig zicht op hoe en of nieuwe medewerkers deze informatie tot zich namen. Sinds kort wordt de cursus ook weer op locatie gegeven.

6.2.1 Richtlijnen voor chatberichten

Ten tijde van de Coronapandemie zijn medewerkers van het KMP en de RVD door DIV aanvullend geïnstrueerd over het archiveren van chatberichten. Medewerkers worden in instructies gewezen op het mogelijke belang van "e-mails, sms'jes en *appjes*" voor de reconstructie van besluitvorming.[134] Benadrukt wordt dat deze "bij twijfel" moeten worden bewaard en gearchiveerd in het DMS Plato. Volgens de instructies moeten alle medewerkers zelf hun chatberichten exporteren en archiveren. Indien nodig biedt DIV ondersteuning. Een uitzondering geldt voor KMP, dat immers door DIV wordt 'ontzorgd' ten aanzien van archivering (zie paragraaf 5.2). Medewerkers van KMP sturen hun geëxporteerde chatberichten per e-mail aan DIV. DIV verzorgt vervolgens de archivering. Medewerkers van de RVD mochten tijdens de Coronapandemie ook van deze mogelijkheid gebruik maken.

6.2.2 Richtlijnen voor chatberichten minister-president

De minister-president hoeft zelf vrijwel nooit chatberichten te archiveren. Het ministerie van Algemene zaken volgt hierbij de *Handreiking bewaren chatberichten*: "Bewindspersonen hoeven alleen chatberichten te bewaren die niemand anders in de organisatie heeft, bijvoorbeeld omdat er met een extern iemand is gechat."[135] Voor interne chatberichten geldt dat de verantwoordelijkheid voor het archiveren van chatberichten verzonden aan of door de minister-president ligt bij de betrokken medewerker die 'het laagst in rang' is.[136] De betrokken medewerkers moeten hier afspraken over maken.

6.3 Alle informatie in beheer

Archiefbescheiden moeten in beheer worden genomen. Anders is het onmogelijk om te voldoen aan andere eisen van de Archiefwet, zoals tijdige overbrenging of vernietiging en zorgen dat ze ook vindbaar zijn.

6.3.1 In de praktijk

Medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken zijn zelf verantwoordelijk voor de juiste opname van "door hen behandelde archiefbescheiden" in het DMS Plato.[137] Daarbij worden ze technisch

[131] AZ, *Handboek vervanging* 2018.
[132] *Besluit digitale vervanging ministerie van Algemene zaken*, 2019.
[133] AZ, *DIV Werkinstructie* 2021.
[134] AZ, *Archiveren KMP* 2020 en AZ, *Archiveren RVD* 2020.
[135] RDDI, *Handreiking* 2022 p. 12.
[136] RDDI, *Handreiking* 2022 p. 12.
[137] *Beheersregeling Archiefbeheer AZ* 2020, art. 3 onder 7.

ondersteund door een koppeling tussen de tekstverwerker MS Word en het DMS. Daardoor is het mogelijk om Word-bestanden direct in het DMS op te slaan. Bovendien worden medewerkers ook gestimuleerd om het DMS Plato te gebruiken doordat een aantal netwerkschijven is afgesloten. In de praktijk wordt echter niet alle informatie in het DMS gezet. Medewerkers maken bijvoorbeeld nog steeds gebruik van netwerkschijven. Tijdens het onderzoek van de Inspectie gaven de medewerkers verschillende redenen aan voor het wel of niet gebruiken van het DMS Plato: archiveren is ingewikkeld, medewerkers gaan ervan uit dat informatie niet relevant is, of elders al gearchiveerd is en/of vinden archivering niet hun taak of besteden de taak uit aan iemand anders.

Voor het KMP geldt, zoals eerder aangegeven in paragraaf 5.2, een afwijkende situatie. DIV verzorgt voor het KMP de registratie van zowel analoge als digitale stukken, bijvoorbeeld nota's, post, e-mails en chatberichten. Dit komt de kwaliteit van registratie ten goede maar kost DIV veel tijd.

Registratie van digitaal archief

De informatie die wordt geproduceerd in standaardprocessen wordt over het algemeen gearchiveerd. Zo archiveren medewerkers documentatie bij CAR de knipselkrant, en slaan de politiek analisten de door hun opgestelde statements en Q&A's op in het DMS Plato.

Tijdens de inspectiegesprekken is gebleken dat, ondanks de duidelijke selectiecriteria voor e-mailarchivering, de richtlijnen nog niet veelvuldig en consequent worden opgevolgd door medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken. Niet alle te archiveren e-mails worden daardoor ook daadwerkelijk opgenomen in het DMS Plato.

Registratie van analoog archief

Van binnenkomende analoge stukken die niet direct worden vervangen door digitale versies, wordt de vindplaats geregistreerd in het DMS.

6.3.2 Het opnemen van chatberichten in het archief

In de nulmeting voor het programma Open op Orde geeft het ministerie van Algemene Zaken aan voor het archiveren van chatberichten op niveau 2 te zitten.[138] Men zegt daarmee dat *"Systemen, processen, procedures en beleid aanwezig [zijn], maar deze worden nog niet overal consistent toegepast en vernieuwd. Niet alle chatberichten die volgens de RDDI handreiking relevant cq. van belang zijn voor het reconstrueren van bestuurlijke besluitvorming worden gearchiveerd c.q. zijn duurzaam toegankelijk."*[139]

DIV heeft een korte instructie opgesteld voor het exporteren en opslaan van relevante chatberichten. WhatsApp-berichten moeten ze exporteren uit hun telefoon. Voor sms- en Signal-berichten moet een screenshot worden gemaakt.[140] Medewerkers moeten zelf een selectie maken van hun chatberichten.

Uit gesprekken gevoerd door de Inspectie blijkt dat medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken weinig tot geen chatberichten archiveren. Zij achten dit vaak ook niet nodig. Ze volgen de rijksbrede instructie die stelt dat een chatbericht niet hoeft te worden opgeslagen als er geen besluit wordt genomen. De instructie stelt ook dat opslaan niet nodig is als de informatie al ergens anders is vastgelegd. Bovendien wordt het voorgeschreven proces van het archiveren van chatberichten als lastig en tijdrovend ervaren. Het risico bestaat daardoor dat het opslaan wordt uitgesteld en daarna vergeten.

In het DMS Plato staat daarom slechts een kleine hoeveelheid chatberichten. Het merendeel daarvan is geplaatst nadat in het kader van de COVID-19-hotspot informatie is uitgevraagd bij medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken.

[138] AZ, *Nulmeting informatiehuishouding 2022.* De nulmeting is onderdeel van het programma Open op Orde. Zie voor verdere uitleg hoofdstuk 7.
[139] AZ, *Nulmeting informatiehuishouding 2022* p. 1.
[140] AZ, *Instructie opslaan.*

6.3.3 Het opnemen van chatberichten van de minister-president in het archief

Conform de rijksbrede instructie wordt de minister-president zoveel mogelijk “ontzorgd” voor het bewaren van zijn chatberichten. De minister-president hoeft zelf enkel zorg te dragen voor het bewaren van chatberichten die alleen hij binnen het ministerie van Algemene Zaken heeft.[141] Bij chatconversaties waarin zowel de minister-president als ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken betrokken zijn, moeten deze conversaties worden gearchiveerd door de betreffende ambtenaren.[142] Als de minister-president chatberichten ontvangt van mensen buiten het ministerie van Algemene Zaken, stuurt hij deze vrijwel altijd door naar een ambtenaar, behoudens chatberichten met een privékarakter of van partijpolitieke aard. Dat doet hij om de ambtenaar te informeren, te consulteren of te vragen een actie te ondernemen naar aanleiding van het bericht. De ambtenaar moet vervolgens beoordelen of archivering nodig is.

De minister-president stuurt zijn verzonden chatberichten niet altijd door naar ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken. Bijvoorbeeld wanneer een raadadviseur een concept-antwoord opstelt. De minister-president stuurt dit chatbericht vervolgens door naar de persoon waarmee hij in contact is. Deze verzonden chatberichten stuurt de minister-president niet opnieuw door naar de raadadviseur. Vaak stuurt de minister-president wel een bevestiging dat het opgestelde chatbericht verstuurd is.

Het ministerie van Algemene Zaken heeft weinig chatberichten van de minister-president gearchiveerd omdat:

- De minister-president zelf geen chatberichten archiveert. Volgens hem heeft hij geen chatberichten ontvangen of gestuurd die voldoen aan de criteria dat a) hij als enige over dit chatbericht beschikte; b) er een besluit in wordt genomen en c) de informatie niet ergens anders vastligt.
- Het ondersteunend apparaat weinig chatberichten van de minister-president heeft gearchiveerd aangezien men chatberichten volgens de rijksbrede instructie selecteert voor bewaring.

Het ministerie van Algemene Zaken heeft geen regulier proces waarmee chatberichten van de minister-president worden veiliggesteld, zoals het periodiek uitlezen van telefoons.

Het merendeel van de chatberichten van de minister-president die bij het ministerie van Algemene Zaken zijn gearchiveerd, is in het DMS geplaatst als onderdeel van een informatie-uitvraag. Deze chatberichten beperken zich niet tot bestuurlijke besluitvorming maar zijn wel werkgerelateerd.

De niet bewaarde chatberichten van de minister-president die (mogelijk) onder de Archiefwet vallen, kunnen niet alsnog worden veiliggesteld. Dat komt omdat de minister-president geregeld chatberichten van zijn telefoon verwijderde, zodat het scherm van zijn telefoon overzichtelijk bleef en de telefoon niet trager werd. In mei 2022 is de Nokia van de minister-president ingeruild voor een iPhone. Sinds eind mei 2022 verwijdert hij geen chatberichten meer van zijn telefoon. De werkwijze van de minister-president is verder ongewijzigd.

6.4 Veilige en duurzame opslag

De informatie dient goed te worden bewaard en beheerd. Informatie moet veilig zijn, beschermd tegen (onbedoelde) wijzigingen door medewerkers en beschermd tegen invloeden van buiten af. Daarbij kan het gaan om invloeden van fysieke aard, zoals overstromingen en inbraken, maar ook om onbedoelde of bedoelde wijziging of vernietiging door bijvoorbeeld virussen en hacks.

[141] BZK e.a., *Instructie* 2019, stap 3.
[142] BZK e.a., *Instructie* 2019, stap 3.

Bij digitale informatie moet worden voorkomen dat deze onleesbaar wordt, bijvoorbeeld door veroudering van bestandsformaten. Daartoe stelt de Archiefregeling dat archiefbescheiden in principe uiterlijk op het tijdstip van overbrenging waar mogelijk worden opgeslagen in een open formaat.[143]

6.4.1 In de praktijk

Het DMS Plato is sinds 2005 in gebruik en is een implementatie van het OpenText-product eDocs.

Het ministerie van Algemene Zaken beschikt over twee werkomgevingen met een verschillende mate van beveiliging, het “gele” en het “blauwe” netwerk. Deze twee omgevingen zijn niet aan elkaar gekoppeld. Het “blauwe” netwerk geldt als de algemene werkomgeving binnen het ministerie. Informatie die hoger dan “departementaal vertrouwelijk” is gerubriceerd (staatsgeheim) wordt geplaatst in de” gele” omgeving. Slechts een beperkt aantal medewerkers kan op deze omgeving inloggen. Bovendien kan dat alleen op locatie via daarvoor bestemde pc’s. Op zowel het “gele” als op het “blauwe” netwerk wordt het DMS Plato gebruikt.

Het DMS Plato is zowel functioneel als technisch verouderd en wordt vervangen. Het heeft een recordmanagementmodule waarmee onder andere bewaartermijnen kunnen worden toegekend. Voor dit doel wordt deze echter nauwelijks gebruikt. Het nieuwe DMS zal wel beschikken over geïmplementeerde recordmanagementfunctionaliteiten.

Bij het ministerie van Algemene Zaken wordt ook informatie op netwerkschijven bewaard. Daarnaast zijn er afzonderlijke netwerken voor de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden, de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en het project Tijdelijke Huisvesting/Renovatie Binnenhof.

Opslag analoog archief

In het DMS Plato op het gele netwerk is de vindplaats van het analoge archief geregistreerd. Dit archief is opgeslagen in de archiefruimte van het ministerie van Algemene Zaken. De archiefruimten voldoen, naar eigen inschatting van het ministerie, niet volledig aan de gestelde eisen in de Archiefregeling.[144] De ruimten voor fysiek archief vallen verder buiten de scope van dit onderzoek.

6.5 Vervanging en migratie

Onder voorwaarden is het mogelijk archiefbescheiden te vervangen. Bijvoorbeeld bij het digitaliseren van analoge archiefbescheiden. De nieuwe versie wordt dan beschouwd als het originele archiefstuk. Een van die voorwaarden is dat na de vervanging het origineel vernietigd wordt. Van migratie is sprake als digitale informatie anders wordt opgeslagen. Vervanging en migratie zijn aan regels gebonden.[145]

Het ministerie van Algemene Zaken ontvangt en verzendt dagelijks analoge documenten. Digitaal is leidend bij het ministerie van Algemene Zaken, waarmee ze het rijksbeleid om zoveel mogelijk digitaal te werken volgen. Ontvangen analoge informatie wordt daarom gescand.

Bij het ministerie van Algemene Zaken is in 2018 het *Handboek routinematige digitale vervanging Plato* opgesteld. Vervolgens is op 19 april 2019 het *Besluit digitale vervanging ministerie van Algemene Zaken* vastgesteld.[146] Het Handboek Vervanging is de praktische uitwerking van het Vervangingsbesluit.[147] Het bevat bijvoorbeeld afspraken over het digitale bestandsformaat waar naartoe gescand wordt (in dit geval naar het voorkeursformaat pdf/a), en over de uitvoering van een kwaliteitscontrole op de scan. Tijdens de controle wordt onder andere gelet op het voorkomen van verlies van informatie.[148]

[143] Hoofdstuk 2, hoofdstuk 4, hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 van de Archiefregeling 1995.
[144] Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Monitor 2022*.
[145] Artikel 7 van de Archiefwet 1995, artikel 6 van het Archiefbesluit 1995, artikel 26b van de Archiefregeling 1995 en artikel 25 van de Archiefregeling 1995.
[146] *Besluit digitale vervanging ministerie van Algemene zaken*, 2019.
[147] AZ, *Handboek vervanging* 2018.
[148] AZ, *Handboek vervanging* 2018. p. 14.

Bij vervanging dienen twee verklaringen te worden opgesteld: de verklaring van vervanging, en de verklaring van vernietiging van het origineel.

6.5.1 In de praktijk

Hoewel het Besluit digitale vervanging ministerie van Algemene Zaken in 2019 is vastgesteld, vindt er geen routinematige digitale vervanging plaats. In 2019 is wel gestart met het inrichten van het vervangingsproces. Tijdens een steekproef bleek echter dat de kwaliteit van de scans niet voldeed aan de eisen zoals gesteld in het Handboek Vervanging. Zo trad onder andere gegevensverlies op. Hierom is besloten het vervangingsproces stop te zetten. Analoge archiefbescheiden worden nu enkel gescand, waarna de scan in het DMS wordt geregistreerd. Gescande papieren stukken worden voorlopig bewaard in dagdozen die in de archiefruimte opgeslagen zijn.[149] De analoge archiefbescheiden worden momenteel niet vernietigd. Doordat de analoge originelen niet vernietigd worden, is momenteel geen sprake van vervanging. Dat betekent dat de oorspronkelijke, analoge documenten nog steeds beschouwd moeten worden als originele archiefbescheiden. Het ministerie van Algemene Zaken werkt momenteel aan een plan om het vervangingsproces opnieuw in te richten.

6.5.2 Migratie en/of vervanging van chatberichten

Het exporteren van WhatsApp-berichten en het maken van screenshots van sms- en Signal-berichten wordt door het ministerie van Algemene Zaken niet beschouwd als migratie en/of vervanging zoals bedoeld in de Archiefregeling.[150] Er is een instructie aanwezig voor het exporteren van WhatsApp-berichten en het maken van screenshots van sms- en Signal-berichten.[151] Op de kwaliteit van dit proces vindt echter geen toetsing plaats.[152]

Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat bij het maken van exports of screenshots (meta)gegevens verloren gaan. Ook bij het doorsturen van chatberichten ter archivering gaat metadata verloren, zoals de oorspronkelijke datum van ontvangst. Hierdoor is niet duidelijk of aan een chatbericht in een DMS dezelfde (niet-juridische) bewijskracht kan worden toegekend als aan het originele chatbericht op de telefoon.

6.6 Overzicht en ordening

Een overheidsorgaan moet een overzicht moet hebben van de informatie waarvoor ze zorg draagt en moet weten waar deze informatie zich bevindt. Een ordeningsstructuur zorgt ervoor dat archiefbescheiden die bij elkaar horen, zowel fysiek als digitaal, ook samen gevonden kunnen worden. Voorbeeld is een mappenstructuur, dossierstelsel of zaakgerichte ordening.[153]

6.6.1 In de praktijk

Het ministerie van Algemene Zaken heeft een ordeningsstructuur vastgesteld die uitgaat van de taken van het ministerie en de werkprocessen waarmee die taken worden uitgevoerd.

De ordening bestaat uit de volgende lagen, van algemeen naar specifiek:[154]

Laag	Beschrijving
Hoofdproces	De hoofdtaak, bijvoorbeeld: Adviseren en ondersteunen MP.
Werkproces	Een onderdeel van het hoofdproces, bijvoorbeeld 'Het adviseren en ondersteunen van de MP op het gebied van verkeer en vervoer'. In het DMS Plato heet dit werkproces dan: Verkeer en vervoer.

[149] Dagdozen zijn archiefdozen waarin analoge archiefstukken op datum zijn opgeborgen.
[150] Artikel 25 van de Archiefregeling 1995.
[151] AZ, *Instructie opslaan*.
[152] Indien vervanging: vastleggen in handboek. Indien migratie: verklaring opstellen.
[153] Artikel 18 van de Archiefregeling 1995.
[154] AZ, *Selectielijst* 2020 p. 19.

Subwerkproces (optioneel)	Bijvoorbeeld: Infrastructurele projecten.
Dossier	Een dossier in het DMS Plato is vergelijkbaar met een dossier op papier en bevat een verzameling zaken. Bijvoorbeeld: aanleg Betuweroute.
Dossiermap	Een dossiermap is een onderdeel van een dossier en bevat alle documenten die betrekking hebben op een zaak of een aspect van het dossier. Bijvoorbeeld: aanleg Betuweroute/kosten of aanleg Betuweroute/technische zaken.

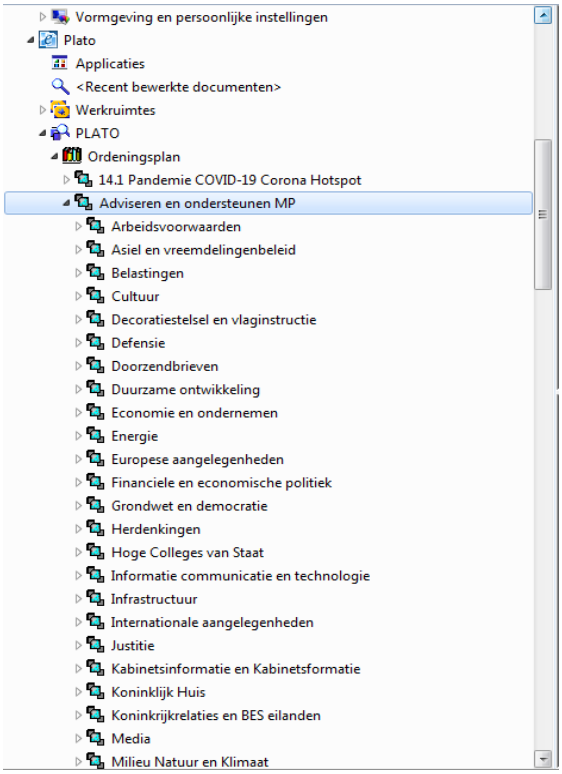
Tabel 5 Lagen in de ordeningsstructuur bij het ministerie van Algemene Zaken.

Deze ordeningsstructuur is geïmplementeerd in het DMS Plato. De ordening is in het DMS Plato vormgegeven in mappen en submappen. De ordeningsstructuur in het DMS komt in de praktijk niet geheel overeen met de in de selectielijst genoemde processen. Niet alle werkprocessen van iedere afdeling zijn even goed beschreven in de selectielijst waardoor de ordeningsstructuur in de praktijk op bepaalde plekken afwijkt.

E-mails en chatberichten worden niet bij de overige informatie uit het werkproces opgeslagen, maar worden binnen een dossier in een aparte dossiermap opgeslagen.

DIV bewaakt de ordeningsstructuur. Medewerkers kunnen zelf geen mappen aanmaken, maar hier wel een verzoek voor indienen. DIV bewaakt ook de plaatsing van documenten in de ordeningsstructuur. Bij afdelingen waar DIV de registratie niet voor uitvoert controleren ze of nieuw geregistreerde digitale archiefbescheiden correct geplaatst zijn.

De ordeningsstructuur van het DMS Plato wordt binnen het ministerie van Algemene Zaken gebruikt als informatieoverzicht.



Afbeelding 13 Schermafbeelding ordeningsstructuur map Adviseren en ondersteunen MP.[155]

[155] Afbeelding op verzoek van de Inspectie aangeleverd door het ministerie van Algemene Zaken.

6.6.2 Ordening voor COVID-19

Het ministerie van Algemene Zaken heeft ervoor gekozen om alle COVID-19-gerelateerde stukken bij elkaar te plaatsen. Voor de COVID-19-hotspot heeft DIV een aparte hoofdmap gemaakt in het DMS Plato. Binnen die map is de reguliere ordeningsstructuur gekopieerd. Hierdoor komt bijvoorbeeld de map 'Adviseren en ondersteunen MP' tweemaal voor in de ordeningsstructuur; binnen en buiten de hotspot-map.

Stukken die COVID-19-gerelateerde informatie bevatten, worden in de hotspot-map geplaatst. Ook als er tevens informatie in staat die niet over de Coronapandemie gaat. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de notities met vragen en antwoorden (Q&A's) die de minister-president van de RVD ontvangt. Die komen dan niet in de reguliere plaats in de ordeningsstructuur terecht, waardoor die structuur doorbroken wordt en de logica wordt verstoord. Dat wordt bij sommige vaste processen als een te groot nadeel gezien. Daarom is voor de stukken van overleggen als de Ministerraad en de Voorlichtingsraad en stukken gerelateerd aan de bedrijfsvoering een uitzondering gemaakt. Deze worden niet geplaatst in de hotspot-map, maar op de reguliere plek in de ordeningsstructuur.

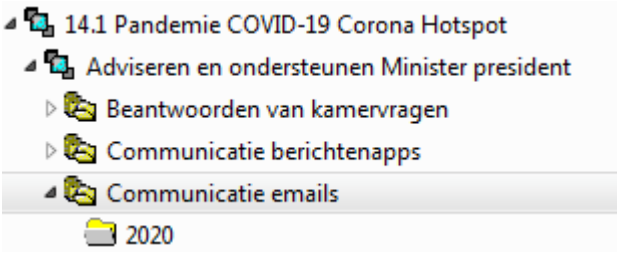
Risico

De Inspectie heeft eerder al benadrukt dat het bij een hotspot van belang is dat er voldoende contextinformatie is om te begrijpen welke rol de informatie in een proces heeft gehad.[156] Het is voor een hotspot dan ook niet wenselijk om de oorspronkelijke ordening te doorbreken vanwege het verlies van context dat hiermee optreedt. Ook het Nationaal Archief pleit voor het behoud van de oorspronkelijke ordening en context van informatieobjecten en geeft aan dat het niet de bedoeling is om een thematisch hotspotarchief te creëren, zoals het ministerie van Algemene Zaken wel heeft gedaan voor de COVID-19-hotspot.[157]

Het ministerie heeft dit risico deels ondervangen. De COVID-19-stukken zijn goed vindbaar, omdat hier een overzicht van is. De aparte map voor COVID-19 levert wel een risico op wanneer gezocht wordt vanuit de oorspronkelijke ordeningsstructuur.

6.6.3 De ordening van chatberichten

De Inspectie heeft op een aantal plekken in het DMS chatberichten aangetroffen. Deze chatberichten bevinden zich voornamelijk in de map voor de COVID-19-hotspot. Slechts op drie andere plekken buiten de hotspotmap zijn er ook chatberichten geregistreerd. De in het DMS Plato aanwezige chatberichten zijn door DIV geregistreerd, waarbij altijd een aparte dossiermap aangemaakt wordt met de naam 'Communicatie berichtenapps' (zie Afbeelding 14). De chatberichten worden binnen een dossier dus altijd in een aparte dossiermap geplaatst.



Afbeelding 14 Schermafbeelding ordeningsstructuur map 14.1 Pandemie COVID-19 Corona Hotspot in het DMS Plato.[158]

[156] Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Archivering MH17-informatie* 2020.
[157] Nationaal Archief, 'Hotspotlijst maken', *Nationaalarchief.nl*.
[158] Afbeelding geknipt uit AZ, *COVID-19-instructie* 2020.

6.6.4 Voorgenomen ordeningsstructuur in het nieuwe DMS

Het ministerie van Algemene Zaken werkt aan de implementatie van een nieuw DMS. In dat kader onderzoekt het ministerie hoe de ordeningsstructuur beter kan aansluiten bij de selectielijst. Ook zal de ordening, in tegensteling tot het huidige DMS waar gekozen is voor een procesgerichte ordening, zaakgericht zijn.

Bij de overgang van het oude naar het nieuwe DMS komt de oude structuur van het DMS Plato naast de nieuwe ordeningsstructuur te staan als archiefbak, zodat medewerkers nog gemakkelijk informatie terug kunnen vinden. Er is nog geen besluit genomen over hoe de documenten uit de oude structuur in de nieuwe structuur een plaats kunnen krijgen. Het zal veel communicatie met gebruikers vergen om de documenten van de oude naar de nieuwe structuur te brengen.

6.7 Contextinformatie

Archiefbescheiden moeten juist geïnterpreteerd kunnen worden. Daarom is inzicht in de context belangrijk. Ook is de relatie met andere archiefbescheiden nodig. Deze context en relaties kunnen worden aangebracht door de archiefbescheiden te plaatsen in een ordeningsstructuur. Ook kan extra informatie worden toegevoegd, bijvoorbeeld in de vorm van metadata.[159]

6.7.1 Metadatering generiek

Het ministerie van Algemene Zaken beschikt niet over een vastgesteld metagegevensschema. Dit komt niet overeen met wat het ministerie in haar beheersregeling heeft vastgelegd over metadatering, namelijk dat het Toepassingsprofiel Metagegevens Rijksoverheid (TMR) de basis vormt voor alle metagegevensschema's van het ministerie.[160] Het ministerie van Algemene Zaken werkt nu aan een metagegevensschema op basis van het schema Metagegevens Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie (MDTO).[161]

Wel worden in het DMS Plato metadata vastgelegd. Voor de registratie van stukken zijn verschillende *templates* aanwezig om metadata toe te voegen. De templates bevatten generieke metadatavelden, zoals wie het stuk heeft opgesteld, of het een inkomend of uitgaand stuk betreft en of het al dan niet aangetekend is verzonden. Afhankelijk van het type stuk bevatten de templates specifieke metadatavelden. Zo moeten bij burgerbrieven verplicht trefwoorden worden toegevoegd en zijn er bij de registratie van contracten velden die de status van het proces weergeven. Op verzoek van gebruikers voegt functioneel beheer velden voor metadata toe. Een aantal metadatavelden is altijd verplicht, zoals de opsteller, datum registratie en onderwerp.

Daarnaast kennen sommige afdelingen richtlijnen voor naamgeving van documenten. Deze richtlijnen zijn niet toegankelijk via het registratiescherm. Het gebruik daarvan vereist dat de registrerende medewerker op de hoogte is van die richtlijnen. Voor de naamgeving van documenten die in de COVID-19-hotspot map geplaatst worden zijn ook richtlijnen opgesteld. Een van deze richtlijnen is bijvoorbeeld dat bij de registratie van documenten in het DMS Plato de onderwerpsomschrijving altijd moet beginnen met 'COVID-19 – beschrijving document', zodat met één zoekopdracht alle stukken over de Coronapandemie makkelijk te vinden zijn. De eerste maanden werd deze richtlijn in de praktijk ook goed opgevolgd, maar op den duur zijn medewerkers, afgezonderd van de recordmanagers, deze richtlijn vergeten. DIV is momenteel bezig met het corrigeren van de COVID-19-documenten zonder juiste onderwerpsomschrijving.

[159] Artikel 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 en 24 van de Archiefregeling 1995.
[160] *Beheersregeling Archiefbeheer AZ 2020*, art. 8 lid 2; Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Monitor 2022*. Voor meer informatie over metagegevens en het TMR, zie Nationaal Archief, 'Metagegevens', *Nationaalarchief.nl*.
[161] Voor meer informatie over het MDTO zie Nationaal Archief, 'Metagegevens', *Nationaalarchief.nl*.

6.7.2 Plaatsing in de ordeningsstructuur

Bij de registratie van een document wordt het automatisch een ongeplaatst stuk. Daarna behoort de medewerker dit document naar de juiste map in het DMS te slepen. In praktijk gebeurt dit niet altijd, waardoor er veel stukken ongeplaatst blijven. Wanneer er een dossiermapcode bij de registratie wordt ingevuld komt een stuk wel automatisch in de juiste map en wordt het dus geen ongeplaatst stuk. Voor de COVID-19-hotspot is aan medewerkers die niet door DIV ondersteund worden instructie gegeven om bij de registratie van COVID-19-documenten wel dossiermapcodes in te vullen van de afdeling waarbij zij werkzaam zijn. Hierdoor wordt een stuk automatisch in de juiste map opgeslagen en is het niet nodig om het stuk naar de juiste map in het ordeningsplan te slepen. In praktijk zijn er veel documenten in het DMS Plato nog ongeplaatst. De map ongeplaatste stukken bevat nauwelijks documenten van het KMP, omdat deze worden geregistreerd door DIV. Bij afdelingen waar DIV minder betrokken bij is verloopt de registratie niet altijd goed. Medewerkers laten na registratie het document in de map ongeplaatste stukken staan, waardoor veel documenten op de verkeerde plek in de ordeningsstructuur zijn opgeslagen.[162]

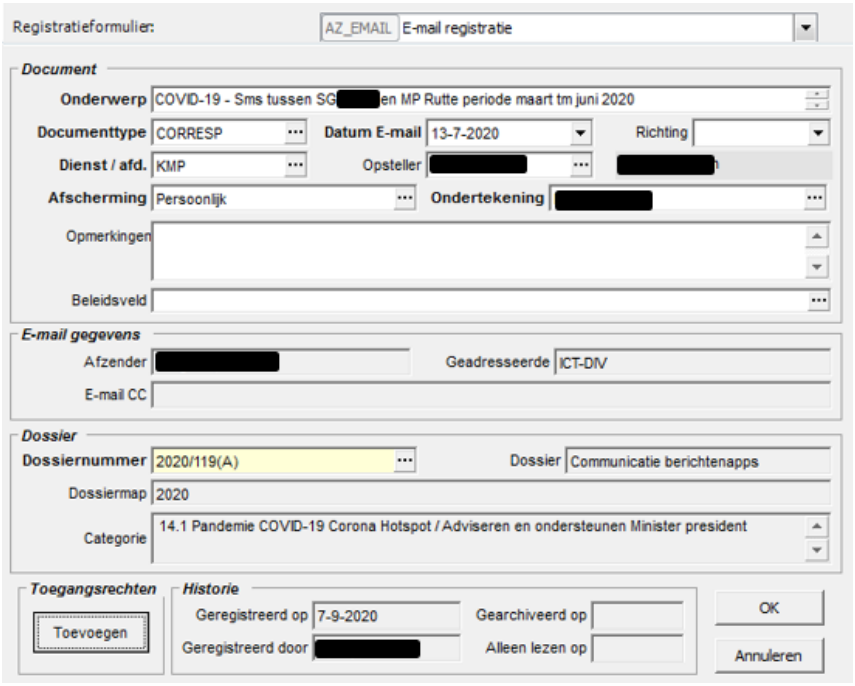
6.7.3 De metadatering van chatberichten

DIV ontvangt de te archiveren chatberichten conform de interne richtlijnen via e-mail.[163] Bij de archivering van chatberichten in het DMS Plato wordt alleen de e-mail die chatberichten als bijlage bevat geregistreerd en gemetadateerd. Deze e-mails worden door DIV in de map 'Communicatie berichtenapps' geplaatst. De chatberichten worden hierbij opgeslagen als bijlage van een e-mail. Ze worden niet als aparte bestanden opgeslagen en geregistreerd. Een e-mail kan vele bijlagen met chatberichten bevatten. Het is daardoor onduidelijk hoeveel chatberichten er in het DMS Plato zijn geregistreerd. Deze procedure is niet in lijn met de door het ministerie van Algemene Zaken zelf opgestelde instructies voor e-mailarchivering, waarin wordt beschreven dat e-mails en bijlagen bij voorkeur van elkaar gescheiden worden bij het opslaan in het DMS Plato.[164] De instructie beschrijft hierbij ook dat het inkapselen van de bijlagen in het e-mailbericht ervoor kan zorgen dat op termijn de bijlage onleesbaar wordt. Het DMS zorgt zelf dat er automatisch een relatie wordt gelegd tussen de e-mail en bijlage, wanneer er gekozen wordt voor aparte registraties van de e-mail en bijlages.

Bij de registratie van zo'n e-mail moet een aantal metadatavelden verplicht ingevuld worden (zie Afbeelding 15), waaronder datum, afdeling, afzender en onderwerp.[165] Het onderwerp wordt overgenomen van de onderwerpregel van de e-mail. Bij het in Afbeelding 15 getoonde voorbeeld van een dergelijke registratie is ook te zien dat alleen in het onderwerpveld iets staat over de afzender, ontvanger en data van alle sms'jes die zijn toegevoegd aan de e-mail.

Dit verhoogt het risico op het niet meer kunnen terugvinden van de chatberichten en het verliezen van context. De inhoud van de chatberichten is niet beschreven in de metadata en daarmee ook niet doorzoekbaar.

[162] AZ, *Registreren en archiveren.*
[163] AZ, *Archiveren KMP* 2020 voor het KMP en AZ, *Archiveren RVD* 2020 voor de RVD.
[164] AZ, *Instructie e-mail archiveren* 2009; AZ, *Vuistregels e-mail* 2022.
[165] Afbeelding geknipt uit AZ, *COVID-19-instructie* en vervolgens gelakt.



Afbeelding 15 Schermafbeelding metadatavelden in het DMS Plato met gelakte persoonsgegevens.[166]

6.8 Selectie en vernietiging

Criteria worden gehanteerd om te bepalen hoe lang informatie bewaard moet blijven. Daarom moet de organisatie beschikken over een vastgestelde selectielijst. De selectielijst wordt ook toegepast: wat bewaard moet worden blijft ook bewaard.

Vernietigen van informatie dient een bewuste beslissing te zijn, op basis van de bewaartermijnen die in de selectielijsten zijn vastgelegd. Informatie mag niet “toevallig” of “per ongeluk” verdwijnen. En wat vernietigd is, moet ook echt weg zijn. [167]

6.8.1 Selectie

Het ministerie van Algemene Zaken beschikt over een vastgestelde selectielijst. De selectielijst is niet geïmplementeerd in het DMS Plato, waardoor er niet (automatisch) bewaartermijnen worden toegekend aan archiefbescheiden in het DMS.[168] Via de recordmanagementmodule is het wel mogelijk om handmatig bewaartermijnen toe te kennen. Dit gebeurde lange tijd niet standaard waardoor de meeste documenten geen bewaartermijn hebben.

Voor de overgang naar het nieuwe DMS wil het ministerie de archiefbescheiden die momenteel in het DMS Plato staan zo goed mogelijk op orde brengen. Hierom is DIV recentelijk gestart met het toekennen van bewaartermijnen aan dossiers en documenten. Door gebrek aan tijd en capaciteit heeft DIV besloten om voorlopig alleen de archiefbescheiden die blijvend bewaard moeten worden te markeren.

[166] Afbeelding geknipt uit AZ, *COVID-19-instructie*.
[167] Artikel 5 van de Archiefwet 1995 en Artikel 8 van het Archiefbesluit 1995.
[168] Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Monitor* 2022.

Chatberichten

Aan individuele chatberichten in het DMS Plato is geen bewaartermijn gekoppeld. Omdat vrijwel alle chatberichten in de map “communicatie berichtenapps” onder de COVID-19-hotspot opgeslagen zijn, en dus onder deze hotspot vallen, is de bedoeling dat deze blijvend bewaard worden.

6.8.2 Vernietiging

Het ministerie van Algemene Zaken kent grote achterstanden in haar vernietiging. De vernietiging van analoog archief is pas recent weer opgestart. Dit wordt uitgevoerd door een ingehuurde partij. Digitaal archief wordt nog niet vernietigd, op een eenmalige set archiefbescheiden na. Hiervan is een verklaring van vernietiging opgemaakt.

Vrijwel alle digitale archiefbescheiden, ook de bescheiden die volgens de eigen selectielijst al vernietigd hadden moeten zijn, zijn nog in beheer bij het ministerie van Algemene Zaken.[169]

Gebruikers kunnen in hun werkomgeving wel een document verwijderen waarvan zij zelf de opsteller zijn. Dit document komt in een prullenbak te staan, maar het wordt nog niet permanent vernietigd.

6.9 Zoeken en vinden van informatie

Het archiveringssysteem moet zodanig zijn ingericht dat elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn kan worden gevonden. Er kan systematisch gezocht worden.[170]

6.9.1 In de praktijk

Informatie uit standaardprocessen is over het algemeen makkelijk terug te vinden in het DMS Plato. Via de ordeningsstructuur kan systematisch worden gezocht.

Chatberichten die in het DMS Plato zijn opgeslagen, zijn niet altijd meer goed terug te vinden. Dat komt omdat ze niet apart zijn gemetadateerd, zoals hierboven beschreven. Specifieke chatberichten zijn niet makkelijk te vinden, omdat niet duidelijk is bij welke e-mail ze zijn opgeslagen.

Zoeken in het DMS Plato is voor een niet-ervaren gebruiker niet gebruiksvriendelijk. Wanneer een medewerker bijvoorbeeld op metadatavelden wil zoeken in het DMS zijn hier strikte regels aan verbonden om iets goed te kunnen vinden, zoals het gebruik van asterisken en aanhalingstekens.

Het zoeken en vinden van informatie bij Wob-/Woo-verzoeken

Voor het zoeken van informatie bij een Woo-verzoek is het standaardprocedure dat de Woo-functionaris bij kleine verzoeken eerst zelf kijkt wat er in het DMS Plato staat. De afdeling DIV kan daarbij ondersteunen en adviseren. DIV weet immers goed welke informatie waar staat en is meer bedreven in het zoeken van informatie in het DMS. DIV helpt de Woo-functionaris bij een groot Woo-verzoek actief met het zoeken naar documenten, of als er gezocht moet worden in de analoge archieven. Het ministerie van Algemene Zaken weet dat niet alle e-mails en chatberichten standaard in het DMS gearchiveerd worden. Daarom benadert de Woo-coördinator bij Woo-verzoeken medewerkers om alsnog na te gaan of er nog informatie in hun mailboxen of chatapplicaties aanwezig is. Het is mogelijk om bij bewindslieden informatie op te halen als dit binnen de reikwijdte van het verzoek ligt. Wanneer het over informatie betreffende bewindslieden gaat, is de persoon die het laagste in rang is, echter verantwoordelijk voor het opslaan van de informatie. Een verzoek om aanvullende informatie, afkomstig van een bewindspersoon, zal daarom eerder worden gericht aan een secretaris-generaal of raadadviseurs dan aan de minister-president.

[169] Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Monitor* 2022.
[170] Artikel 20 van de Archiefregeling 1995.

6.9.2 Casus: zoeken en vinden van informatie ten behoeve van het COVID-19-Wob-verzoek

Er is een Wob-verzoek geweest naar informatie naar coronamaatregelen.[171] In het kader daarvan heeft het ministerie van Algemene Zaken onder andere chatberichten gepubliceerd (zie bijvoorbeeld de sms in Afbeelding 16).[172] Deze zijn afkomstig uit conversaties tussen de minister-president en de secretaris-generaal en tussen de minister-president en een raadadviseur. Hiertoe zijn screenshots gemaakt van de telefoons van de secretaris-generaal en de raadadviseurs.

De Inspectie heeft deze informatie als casus onderzocht. Het doel was om te toetsen hoe het departement chatberichten archiveert en hoe makkelijk deze terug te vinden zijn.

Afbeelding 16 Screenshot van de telefoon van de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, zoals opgenomen in het Wob-verzoek. De iMessage-app is gebruikt voor de chatconversatie. Te zien is een sms van de minister-president aan de secretaris-generaal. De datum is half weggevallen. Dit is overgenomen van het Wob-verzoek. De sms is op 22 maart 2020 verstuurd.

Het werkproces bij het ministerie van Algemene Zaken was als volgt: de Wob-coördinator die dit Wob-verzoek behandelde, heeft in eerste instantie de COVID-19-hotspotmappen in het DMS Plato geraadpleegd (zie ter illustratie Afbeelding 14). Vervolgens vroeg de Wob-coördinator aan collega's of zij documenten hadden die binnen de reikwijdte van het verzoek vielen. Dit is een controlevraag om te kijken of er documenten zijn die alsnog moeten worden gearchiveerd. Medewerkers stuurden de eventuele documenten die nog niet gearchiveerd waren naar de Wob-coördinator. Deze documenten moeten door medewerkers zelf in het DMS Plato geplaatst worden. Medewerkers van het KMP moeten de documenten naar DIV sturen voor registratie. DIV controleert niet of alle documenten die bij de Wob-coördinator worden aangeleverd uiteindelijk ook worden opgenomen in het DMS Plato.

De Inspectie zag dat een aantal chatberichten en e-mails na de uitvraag van de Wob-coördinator alsnog in het DMS Plato zijn geregistreerd. Ze waren dus nog niet gearchiveerd toen het Wob-verzoek werd ingediend. Dit komt overeen met het algemene beeld van het ministerie van Algemene Zaken waarbij chatberichten en e-mail nog niet frequent worden gearchiveerd. Ze worden vooral in het DMS opgenomen bij een ad hoc uitvraag voor bijvoorbeeld een Woo-verzoek of parlementaire enquête. Het ministerie van Algemene Zaken realiseert zich ook dat niet alle informatie, met name chatberichten, bij het departement in beheer is en enkel een zoekactie in het DMS niet voldoende is.

[171] AZ, *Besluit Wob-verzoek* 2020.
[172] *Beslissing Wob* 2021. Afbeelding 16 is geknipt uit de pdf met de naam 'C. Sms-berichten MP-SG' p. 19.

6.10 Conclusie

6.10.1 Algemene archiefvorming en -beheer

Instructies zijn aanwezig maar voor chatberichten niet in lijn met de Archiefwet

Het ministerie van Algemene Zaken beschikt over instructies en richtlijnen over wat gearchiveerd moet worden, en op welke manier. Deze worden ook actief toegelicht. De instructies voor de archivering van e-mail die door DIV zijn opgesteld, zijn in lijn met de Archiefwet. De instructies voor chatberichten volgen de rijksbrede instructie. Daarvan is in hoofdstuk 3 toegelicht dat deze niet in lijn is met de Archiefwet.

Voor de uitspraak van de Raad van State realiseerden medewerkers van het ministerie van Algemene Zaken zich onvoldoende dat chatberichten archiefbescheiden kunnen zijn. Dat wordt geïllustreerd door het feit dat de instructies voor het archiveren van chatberichten na deze uitspraak zijn opgesteld. Nu is dit bewustzijn wel aanwezig.

Niet alle informatie wordt gearchiveerd

In de praktijk worden de instructies niet geheel nageleefd. Zo wordt e-mail onvoldoende gearchiveerd.

Geen direct risico voor veilige en duurzame opslag

Voor zover de Inspectie binnen dit tijdsbestek kan beoordelen, is de veiligheid van de informatie voldoende op orde. De technische veroudering van het huidige DMS vormt wel een risico.

Onvoldoende contextinformatie bij chatberichten

Het ministerie van Algemene Zaken hanteert een procesgerichte ordeningsstructuur. Voor de COVID-19-hotspot zijn alle stukken echter in een aparte map geplaatst. Dit doorbreekt de logische ordening. Daardoor ontstaat een risico voor de vindbaarheid en de interpreteerbaarheid van archiefbescheiden.

Ook heeft het ministerie van Algemene Zaken geen vastgesteld metagegevensschema. Daar wordt nu aan gewerkt. Archiefbescheiden, waaronder e-mails, worden wel voorzien van (basale) contextinformatie. Bij chatberichten is dat niet gegarandeerd.

Selectie en vernietiging niet goed geregeld

Recordmanagementfunctionaliteit is bij het ministerie van Algemene Zaken onvoldoende ingevoerd. Zo worden in het DMS geplaatste stukken niet automatisch voorzien van een bewaartermijn. Deels komt dat omdat de ordeningsstructuur op punten afwijkt van de selectielijst. Daardoor is het niet makkelijk om een relatie te leggen tussen de bewaartermijnen in de selectielijst en de dossiers in het DMS. Digitale informatie wordt daardoor niet vernietigd of overgebracht.

In het nieuwe DMS zal recordmanagementfunctionaliteit wel geïmplementeerd worden. Het ministerie van Algemene Zaken wil zoveel mogelijk “schoon over” en is daarom bezig deze problemen op te lossen. Dit zal waarschijnlijk niet helemaal lukken voor de implementatie.

Vervanging van analoge archiefbescheiden door digitale versies is bij het ministerie niet volledig ingericht. Dat komt omdat de kwaliteit van het scanproces onvoldoende is. Daardoor lopen de achterstanden in de vernietiging van vervangen stukken op. Aan een oplossing wordt gewerkt.

6.10.2 Chatberichten onvoldoende gearchiveerd

Voor het archiveren van chatberichten volgen medewerkers van KMP en RVD de richtlijnen. Dat betekent dat chatberichten die geen betrekking hebben op “bestuurlijke besluitvorming” niet in het DMS Plato hoeven te worden opgenomen en ook niet altijd op de telefoon worden bewaard. Voor chatberichten geldt dat zelfs als de richtlijnen worden gevolgd, er naar alle waarschijnlijkheid te weinig wordt gearchiveerd. Dat komt omdat de richtlijn niet in lijn is met de Archiefwet. De Inspectie kan echter niet nagaan hoe vaak dit het geval is. We weten immers niet wat er niet is.

Chatberichten die bij het ministerie van Algemene Zaken zijn gearchiveerd, zijn veelal in het DMS geplaatst als resultaat van een ad hoc-zoekactie. De aanleiding van zo'n zoekactie was meestal een Wob/Woo-verzoek. Deze chatberichten beperken zich echter niet altijd tot bestuurlijke besluitvorming, omdat de scope van de Wob/Woo breder is.

Met de huidige werkwijze zijn bij het ministerie bij informatie-uitvragen nog steeds dergelijke ad hoc-zoekacties nodig. Bovendien kan informatie intussen verloren zijn gegaan omdat de chatberichten volgens de rijksbrede instructie niet bewaard hoeven worden op de telefoon.

De chatberichten die wel gearchiveerd worden, zijn moeilijk te vinden en te interpreteren. Dat komt omdat ze onvoldoende zijn voorzien van metadata. Daarnaast zijn chatberichten niet voorzien van bewaar- en vernietigingstermijnen.

De wijze waarop chatberichten worden gearchiveerd, waarbij informatie bijvoorbeeld wordt geëxporteerd of er een schermprint wordt gemaakt, is volgens de Archiefwet een vorm van migratie en mogelijk ook vervanging. Aan regels die de Archiefwet stelt aan migratie heeft het ministerie van Algemene Zaken geen invulling gegeven.

6.10.3 Chatberichten van de minister-president onvoldoende gearchiveerd

De chatberichten van de minister-president zijn onvoldoende gearchiveerd. De premier archiveert zelf geen chatberichten. Daar moeten zijn ambtenaren voor zorgen. Daarbij zijn zij afhankelijk van welke chatberichten ze van de minister-president ontvangen. Bij de keuze *welke* chatberichten moesten worden bewaard, handelden de minister-president en zijn ambtenaren volgens de rijksbrede instructie, maar niet altijd volgens de Archiefwet. Dat komt omdat de rijksbrede instructie niet in lijn is met de Archiefwet. Daarom stuurde de minister-president niet al zijn chatberichten door en maakten de ambtenaren een te strenge selectie.

Hoe vaak chatberichten niet zijn gearchiveerd die daar op grond van de Archiefwet wel voor in aanmerking kwamen, kan de Inspectie niet nagaan. Veel chatberichten zijn immers gewist. Dat hangt ook af van het antwoord op de vraag of alle werkgerelateerde chatberichten naar hun aard bestemd zijn om in het archief van het ministerie van Algemene Zaken te berusten. Zie hiervoor de discussie in hoofdstuk 2 *Chatberichten en de Archiefwet.*

De *manier waarop* chatberichten van de minister-president werden gearchiveerd, leidde tot verlies van gegevens én metagegevens. Bij het doorsturen van chatberichten gaan (meta)gegevens verloren, zoals de datum van ontvangst van het oorspronkelijke bericht. Bij de chatberichten van de minister-president trad dit gegevensverlies op doordat hij chatberichten doorstuurde of parafraseerde en vervolgens het originele chatbericht op zijn Nokia verwijderde. Als ambtenaren de sms-berichten van de minister-president archiveerden door middel van screenshots, conform de interne richtlijnen, trad ook gegevensverlies op.

Sinds eind mei 2022 verwijdert de premier geen chatberichten meer van zijn telefoon. De werkwijze van de minister-president is verder ongewijzigd.

Een werkwijze om chatberichten (van de minister-president) te archiveren zonder dat gegevensverlies optreedt, heeft het ministerie van Algemene Zaken nog niet ontwikkeld.

6.11 Aanbevelingen

Aan het ministerie van Algemene Zaken:

Algemeen archiefvorming en -beheer

- Breng de informatie in het huidige DMS zo veel mogelijk op orde. Stel hier voldoende capaciteit voor beschikbaar.
- Verbeter in het nieuwe DMS het toekennen van bewaartermijnen en het toevoegen van contextinformatie:
    - Pas de ordeningsstructuur aan de feitelijke werkprocessen aan.
    - Herzie indien nodig de selectielijst, zodat de ordeningsstructuur en selectielijst op elkaar aansluiten.
    - Implementeer de nieuwe ordeningsstructuur in het nieuwe DMS.
    - Voer selectie en vernietiging uit.
    - Stel een metagegevensschema vast en implementeer dat in het nieuwe DMS.

Archivering chatberichten

- Handel bij het archiveren van chatberichten in lijn met de Archiefwet en niet in lijn met de huidige rijksbrede instructie.
- Waardeer de informatie in de chatberichten. Herzie indien nodig de selectielijst op basis van die waardering.
- Archiveer chatberichten systematisch en toetsbaar.
    - Ontwikkel een werkwijze om chatberichten systematisch en toetsbaar te archiveren. Houd daarbij rekening met de eisen die de Archiefwet stelt aan migratie en/of vervanging.
    - Zorg dat chatberichten in het DMS voldoende vindbaar en interpreteerbaar zijn. Metadateer ze daartoe voldoende.
- Zorg dat de verantwoordelijkheden en werkwijze voor het archiveren van chatberichten van de minister-president glashelder zijn en dat ernaar wordt gehandeld.

7 Stand van zaken archivering chatberichten rijksbreed

De meeste organisaties van de Rijksoverheid zoeken nog naar een goede manier om chatberichten te archiveren. Er moeten technische en organisatorische oplossingen gevonden worden. Het ministerie van Algemene Zaken loopt hier niet in voorop. De huidige werkwijze van het ministerie past binnen de rijksbrede stand van zaken.

7.1 Inleiding

Om de wijze van het archiveren van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken in rijksbreed perspectief te plaatsen besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de werkwijze bij andere departementen. Eerst wordt globaal de rijksbrede stand van zaken weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de werkwijze van enkele specifieke departementen.

7.2 Stand van zaken rijksbreed

7.2.1 Archiveren van chatberichten nog geen regulier proces

Alle organisaties van de Rijksoverheid hebben in 2021 op een schaal van 1 tot 4 aangegeven op welk niveau van volwassenheid ze zichzelf plaatsen wat betreft de archivering van chatberichten.[173] De resultaten zijn weergegeven in Tabel 6.

Ministerie van	Algemene Zaken	Buitenlandse Zaken	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Defensie	Economische Zaken en Klimaat	Financiën	Infrastructuur en Waterstaat	Justitie en Veiligheid	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Volwassenheids-niveau 2021	2	2	1	1	2	2	2	1	2	2	2	1

Tabel 6 Volwassenheidsniveau per ministerie in 2021 voor het archiveren van chatberichten.

Een derde van de ministeries gaf aan op niveau 1 te zitten. Dat betekent dat men nog niet beschikt over richtlijnen en instructies voor het archiveren van chatberichten en dat chatberichten veelal ad-hoc worden gearchiveerd, bijvoorbeeld eenmalig bij vertrek van een bewindspersoon, bij Wob-verzoeken of bij hotspots.

Tweederde van de ministeries gaf aan op niveau 2 te zitten. Dat betekent dat systemen, processen, procedures en beleid aanwezig zijn maar dat deze nog niet overal consistent worden toegepast en vernieuwd. Dit houdt ook in dat niet alle chatberichten die volgens de rijksbrede instructie relevant zijn of van belang zijn voor het reconstrueren van bestuurlijke besluitvorming worden gearchiveerd en duurzaam toegankelijk zijn.

[173] Dit was onderdeel van nulmetingen die in het programma Open op Orde in 2021 zijn gedaan en waarbij de staat van de informatiehuishouding bij de Rijksoverheidsorganisaties is gemeten. Elk ministerie heeft een nulmeting gedaan. De resultaten zijn samen met de actieplannen van de ministeries aan de Tweede Kamer aangeboden. Voor de nulmeting van het ministerie van Algemene Zaken zie AZ, *Nulmeting informatiehuishouding* 2022; aangeboden als *Kamerstukken II* 2021/22, 2022D20364. Voor de nulmetingen van andere ministeries zie *Kamerstukken II* 2021/22, 29362 nr. 310.

Het overkoepelend beeld in 2021 was dat departementen nog niet ver waren met het archiveren van chatberichten. Geen van de ministeries gaf in 2021 namelijk aan op (het hoogst mogelijke) niveau 4 te zitten. Niveau 4 betekent dat beleid en procedures consistent worden toegepast, de benodigde systemen aanwezig zijn en chatberichten duurzaam toegankelijk gehouden worden. Inmiddels heeft een aantal ministeries verdere stappen gezet in het zoeken naar oplossingen.

7.2.2 Technische en organisatorische uitdagingen

Een inventarisatie in 2022 wees uit dat overheidsorganisaties bij het archiveren van chatberichten tegen organisatorische en technische problemen aan lopen.[174] Organisatorische problemen zijn bijvoorbeeld dat medewerkers weerstand bieden tegen het archiveren van chatberichten. Daar zijn verschillende oorzaken voor aan te wijzen. De handelingen die ze moeten verrichten zijn omslachtig en kosten relatief veel tijd. Medewerkers beschikken niet over gebruiksvriendelijke hulpmiddelen. Zij maken zich tevens zorgen over privacyaspecten. Naast de weerstand van medewerkers bestaat er soms gebrek aan draagvlak bij de bestuurlijke en ambtelijke top van de organisatie.

De technische uitdagingen bestaan bijvoorbeeld uit het zoeken naar een oplossing voor het afvangen van chatberichten of voor het softwarematig uitlezen van telefoons.[175] Voor sommige applicaties, zoals Signal, is softwarematig uitlezen niet mogelijk. Ook moeten oplossingen worden gevonden voor het omgaan met informatiestromen die ongestructureerd en contextarm zijn en waarin privé- en zakelijke chatberichten door elkaar lopen.

In de inventarisatie gaven ministeries aan behoefte te hebben aan een meer gezamenlijke of centrale aanpak, voornamelijk voor de ontwikkeling van snelle en gebruiksvriendelijke ondersteunende software. Ook had men behoefte aan praktijkvoorbeelden.

7.3 Enkele casussen

7.3.1 Inleiding

De Inspectie heeft, naast het onderzoek bij het ministerie van Algemene Zaken, bij vijf andere ministeries nagevraagd hoe men chatberichten van bewindslieden archiveert.

Voor het selecteren van de ministeries heeft de Inspectie zich gebaseerd op informatie die is gepubliceerd in antwoord op een Wob-verzoek naar coronamaatregelen.[176] Hierin zijn chatberichten gepubliceerd die de minister-president heeft gestuurd naar of ontvangen van andere (voormalige) bewindspersonen (zie ter illustratie Afbeelding 17).[177] De Inspectie heeft bij de geselecteerde ministeries interviews gehouden. Gevraagd is of de chatberichten tussen de minister-president en de (voormalig) bewindspersoon van het betreffend ministerie ook bij hen gearchiveerd waren; zo ja, hoe deze chatberichten worden beheerd en zo nee, waarom niet. Ook is een algemeen beeld verkregen van de werkwijze van deze ministeries bij het archiveren van chatberichten.

Afbeelding 17 Sms van minister-president aan secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken en Ferdinand Grapperhaus, met antwoord van de secretaris-generaal. De sms is op 21 maart 2020 verstuurd.

[174] RDDI, *Inventarisatie en evaluatie* 2022, p 13.
[175] RDDI, *Inventarisatie en evaluatie* 2022, p.14.
[176] *Beslissing Wob* 2021.
[177] Afbeelding 17 Sms van minister-president aan secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken en Ferdinand Grapperhaus, met antwoord van de secretaris-generaal. De sms is op 21 maart 2020 verstuurd.Afbeelding 17 is geknipt uit de pdf met de naam 'C. Sms-berichten MP-SG' p. 16.

7.3.2 Handmatig archiveren of softwarematig veiligstellen

Globaal genomen werken de onderzochte departementen volgens een van twee methodes: handmatig archiveren of softwarematig veiligstellen van chatberichten. Bij deze laatste methode worden de chatberichten niet altijd gearchiveerd. Archiveren is immers meer dan veiligstellen.

- Bij alle onderzochte departementen worden telefoons van een beperkte groep functionarissen softwarematig uitgelezen en veiliggesteld of is men dat van plan. De overige ambtenaren worden geacht zelf handmatig hun chatberichten te exporteren en op te slaan. Enkele departementen verkennen opties voor het uitbreiden van de dienstverlening van softwarematig uitlezen. Overigens ontmoedigen alle onderzochte departementen het zakelijk gebruik van chatapplicaties.
- Bij softwarematig uitlezen en veiligstellen selecteert een vertrouwde (soms gescreende) informatieprofessional vervolgens de privéberichten en partijpolitieke chatberichten uit de data. De resterende data bestaat dan uit zakelijke berichten.
- Softwarematige uitgelezen en veiliggestelde data wordt meestal niet in het reguliere DMS geplaatst en is slechts toegankelijk voor enkele medewerkers. De chatberichten kunnen worden doorzocht voor bijvoorbeeld Woo-verzoeken, maar worden meestal niet toegevoegd aan de bijbehorende dossiers of anderszins van contextinformatie voorzien.
- Bij handmatig archiveren wordt vaak contextinformatie toegevoegd, bijvoorbeeld door het plaatsen van het chatbericht in een dossiermap en het toekennen van metadata. Door het maken van screenshots of exports van chatberichten gaan oorspronkelijke (meta)gegevens verloren.
- Ook verschilt de aard van de berichten: het ene departement bewaart alleen besluitvormende berichten, mits de inhoud niet elders is vastgelegd, het andere departement bewaart alle chatberichten.

Tabel 7 geeft in het kort weer welke werkwijze de geïnterviewde ministeries hanteren voor het archiveren van chatberichten. Deze tabel toont de verscheidenheid aan maatregelen.

7.3.3 Werkwijzen nog in ontwikkeling

Bij alle onderzochte departementen is de werkwijze nog niet volledig uitgekristalliseerd. Men beschouwt de huidige oplossing nog niet als voldoende en is op zoek naar verbetering of aanpassing. Ministeries geven aan interesse te hebben in kennisdeling en in een werkbare rijksbrede oplossing.

Uit gesprekken met de Inspectie blijkt dat de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het meest tevreden zijn over hun huidige werkwijze, hoewel ook deze ministeries hun werkwijze nog willen verfijnen.

Ministerie van	Buitenlandse Zaken	Defensie	Financiën	Justitie en Veiligheid	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Welk type berichten?	Besluitvormende chatberichten (conform instructie)	Alle zakelijke chatberichten (breder dan instructie)	Besluitvormende chatberichten (conform instructie)	Alle zakelijke chatberichten (breder dan instructie)	COVID-19: Besluitvormende chatberichten (conform instructie)
Wijze van exporteren[178]	Handmatig; softwarematig uitlezen wordt getest	Softwarematig	Handmatig; Softwarematig alleen bij informatie-verzoeken	Softwarematig	Softwarematig
Opslaglocatie	Regulier DMS	In aparte omgeving[179]	Regulier DMS	In aparte omgeving	Apart DMS en in aparte omgeving
Relatie gelegd met werkproces?	Ja, door toevoeging aan dossier in DMS	Nee	Ja, door toevoeging aan dossier in DMS	Nee	Nee
Doelgroep	Alle ambtenaren van het departement	Bewindspersonen (bij vertrek), informatie-uitvraag (Woo-verzoek of hotspot)	Bewindspersonen en ambtelijke top	Bewindspersonen	Bewindspersonen plus groep van 50 leidinggevenden voor de COVID-19-hotspot

Tabel 7 Werkwijze veiligstellen chatberichten bewindspersonen bij enkele departementen.

7.3.4 Specifieke sms-berichten veelal gevonden

Tabel 9 toont de teksten van de chatberichten die zijn gepubliceerd naar aanleiding van het Wob-verzoek. In de gesprekken met de Inspectie is nagegaan of de oorspronkelijke chatberichten uit de contacten tussen de premier en bewindspersonen in beheer zijn genomen bij de betreffende departementen. Tabel 8 vat Tabel 9 samen.

Ministerie van	Buitenlandse Zaken	Defensie	Financiën	Justitie en Veiligheid	Volksgezond-heid, Welzijn en Sport
Aantal opgevraagde sms'jes	1	1	1	5	3
Aantal aangetroffen sms'jes	0	1	0	5	2

Tabel 8 Samenvatting sms-berichten in beheer bij ministeries.

- Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen noodzaak gezien het opgevraagde chatbericht te archiveren, omdat de informatie in het chatbericht ook in andere documentatie is vastgelegd.
- Het ministerie van Financiën laat weten dat het mogelijk is dat een medewerker het chatbericht wel heeft gearchiveerd, maar dat de toegekende metagegevens en context niet voldoende zijn om het chatbericht terug te vinden. Daarnaast wordt er in het specifieke chatbericht geen besluit genomen door het ministerie van Financiën, waardoor het ministerie het chatbericht conform de rijksbrede instructie meende niet te hoeven archiveren.
- Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft alle chatberichten gevonden. De chatberichten zijn opgeslagen als pdf/a bestand en zijn vindbaar op datum, doorzoeken van de tekst en op afzender. In dit geval zijn de chatberichten op basis van de tekst gevonden.

[178] Handmatig houdt in: screenshot of export in .txt-bestand maken en in DMS plaatsen. Softwarematig houdt in: telefoons uitlezen met daarvoor bestemde applicatie of software.

[179] De drager verschilt per ministerie en is bijvoorbeeld een harde schijf of een daarvoor bestemde telefoon.

Dit illustreert dat wanneer chatberichten niet zijn aangetroffen bij de departementen, de rijksbrede instructie is gevolgd. De inhoud van de chatberichten was óf al in een ander document opgenomen, of het chatbericht was niet besluitvormend van aard. Het chatbericht is daarom niet gearchiveerd.

Contact met ministerie van	Chatbericht zoals gepubliceerd[180]	Oorspronkelijk chatbericht gevonden?
Buitenlandse Zaken	Stef, cc [gelakt] Ferd en [gelakt] over NL'ers die vastzitten in het buitenland, dit wordt komende dagen crisis in de crisis met veel maatschappelijke druk. Duitsland, zo wordt in de media beweerd, begint terug te halen. 1. Is clubje bezig strategietje te ontwikkelen? 2. Ajb strakke qena voor TKdebat morgen. Dank, Mark	Nee
Defensie	Van Ank: 'Voor Sint Maarten hebben we alle diplo verklaringen rond. (Ook met de Amerikanen ivm luchtruim) De c17 is morgenvroeg om 6.00 uur op Eindhoven en vertrekt om 9.00 met de ic spullen naar Sint Maarten. Groet uit Goor, ank'	Ja
Financiën	Beste Mark en Wopke, wij (Amsterdam) gaan vandaag naar buiten met een brief waarin wij een noodfonds van 50 mln aankondigen. Daarbij publiceren we een onderzoek waarin de economische schade voor regio Amsterdam tot 1 juni is geraamd op 1,5 mld. Ik wilde niet dat jullie dat via de media vernemen. Hartelijke groet, Femke.	Nee
Justitie en Veiligheid	Stef, cc [gelakt] Ferd en [gelakt] over NL'ers die vastzitten in het buitenland, dit wordt komende dagen crisis in de crisis met veel maatschappelijke druk. Duitsland, zo wordt in de media beweerd, begint terug te halen. 1. Is clubje bezig strategietje te ontwikkelen? 2. Ajb strakke qena voor TKdebat morgen. Dank, Mark	Ja
Justitie en Veiligheid	Hugo, Ferd en [gelakt], stuur jullie separaat bericht met link naar artikel. Ben hier van geschrokken. Kan kwaliteit, etc, niet overzien. Hugo, heb jij kanalen dit snel], misschien eerst buiten het rivm om, te laten valideren? Dank Mark [link van medium.com]	Ja
Justitie en Veiligheid	Ferd en [gelakt] zie sms burg. Dordrecht: 'Mark, niet om het een of ander, maar mensen hebben lak aan de maatregelen Ik zie overal in onze stad en ook in de regio dat mensen er gezellig op uittrekken. Hele binnenstad zit gewoon vol.	Ja
Justitie en Veiligheid	Ferd, berichten zijn dat groepen van drie en meer niet meer mogen, los van 1,5 meter. Belangrijk dat hier snel duidelijkheid over komt. Zie jij kans met nkc en Bruls strak te trekken? Ik zit klem in TK en meteen aansluitend er. Dank! Cc [gelakt] en [gelakt]	Ja
Justitie en Veiligheid	[gelakt] cc Ferd en [gelakt] even in de gaten houden: bericht bij omroep west dat woensdag strandtenten DH opengaan. Mark	Ja
Volks-gezondheid, Welzijn en Sport	Hugo, Ferd en [gelakt], stuur jullie separaat bericht met link naar artikel. Ben hier van geschrokken. Kan kwaliteit, etc, niet overzien. Hugo, heb jij kanalen dit snel, misschien eerst buiten het rivm om, te laten valideren? Dank Mark [link van medium.com]	Ja
Volks-gezondheid, Welzijn en Sport	Hugo, [gelakt] zie sms [gelakt] Philips. Graag conf.call à3 zodra jullie gelezen hebben. Dank! Mark 'Beste Mark, [gelakt] Groet, in deze moeilijke tijd, [gelakt]	Ja
Volks-gezondheid, Welzijn en Sport	David, Paul, ter info, latest update van Martin van Rijn: 'Deal VS-Philips lukte vanavond niet. Ze gaan morgen verder. Evt nieuws dus morgen in loop dag. Martin'	Nee

Tabel 9 Al of niet aangetroffen chatberichten bij ministeries.

7.4 Conclusie

Alle organisaties van de Rijksoverheid zoeken nog naar een goede manier om chatberichten te archiveren. Voor zowel technische als organisatorische punten moet een oplossing worden gevonden.

Hoewel het ministerie van Algemene Zaken geen voorloper is in het zoeken naar een werkbare methode voor het archiveren van chatberichten, past de huidige werkwijze van het ministerie binnen de rijksbrede stand van zaken.

[180] *Beslissing Wob* 2021. De chatberichten zijn afkomstig uit de pdf met de naam 'C. Sms-berichten MP-SG'.

Afbeelding 18 Binnenstad Den Haag met meerdere ministeries.

Bijlage 1: Verantwoording

Tijdsbestek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni tot en met september 2022.

Toetsingskader

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed toetst of organisaties van de centrale overheid hun informatie beheren conform de eisen van de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit en de Archiefregeling. De Inspectie kijkt of de archieven in goede, geordende en toegankelijke staat bewaard worden en op de juiste wijze worden vernietigd of overgebracht naar een archiefinstelling. De Inspectie doet dit aan de hand van het door haar opgestelde Toetsingskader Informatie van de Centrale Overheid.[181]

Aanpak

Wet en instructie

Hoofdstuk 2 *Chatberichten en de Archiefwet* betreft de vraag of de Archiefwet duidelijk genoeg is over het bewaren van chatberichten. De Inspectie vond het nodig om eerst deze vraag te beantwoorden alvorens een oordeel te kunnen vellen over de naleving van de Archiefwet bij het ministerie van Algemene Zaken bij het archiveren van chatberichten. De Inspectie had namelijk de indruk dat niet iedereen de Archiefwet interpreteert. Dit hoofdstuk is gebaseerd op literatuurstudie. Ook zijn hoogleraar Archiefwetenschap prof. dr. K.J.P.F.M. Jeurgens en medewerkers van het Nationaal Archief geraadpleegd.

De vraag in hoofdstuk 3 *Rijksbrede instructie en handreiking* is hoe de rijksbrede instructie voor het bewaren van chatberichten zich verhoudt tot de Archiefwet. Dat was belangrijk omdat deze instructie bij de Rijksoverheid breed wordt uitgedragen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op bureaustudie naar beleid en richtlijnen voor het bewaren van chatberichten zoals opgesteld door voornamelijk het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Inspectie

De hoofdstukken 4 *Organisatie, processen en informatie bij Algemene Zaken,* 5 *Kaders en randvoorwaarden voor de archivering bij Algemene Zaken* en 6 *Archivering in de praktijk bij Algemene Zaken* betreffen de naleving van de Archiefwet bij het ministerie van Algemene Zaken bij het archiveren van chatberichten. Om daarover een oordeel te vellen, is een inspectie uitgevoerd naar het archiveringssysteem bij het ministerie van Algemene Zaken. Daarbinnen is de omgang met chatberichten onderzocht. Onderzocht zijn de (interne) kaders en richtlijnen bij het ministerie van Algemene Zaken, de sturing en verantwoordelijkheden voor archivering en de feitelijke handelingen van functionarissen. Hiertoe zijn documenten opgevraagd en interviews gehouden met de premier en met ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken. Ook heeft de Inspectie bekeken hoe informatie is opgeslagen in het documentmanagementsysteem van het ministerie.

Rijksbreed beeld

Bij de Inspectie is bekend dat de archivering van chatberichten bij de Rijksoverheid nog niet op orde is. Daarom heeft de Inspectie de bevindingen bij het ministerie van Algemene Zaken in perspectief geplaatst. Daarover gaat hoofdstuk 7 *Stand van zaken archivering chatberichten rijksbreed*. Paragraaf 7.2 *Stand van zaken rijksbreed* is gebaseerd op bureauonderzoek. Voor paragraaf 7.3 *Enkele casussen* is verkend hoe de chatberichten van enkele andere bewindspersonen worden gearchiveerd. Daartoe heeft de Inspectie een

[181] Erfgoedinspectie 2017.

Wob-verzoek naar coronamaatregelen gebruikt.[182] Hierin zijn chatcontacten gepubliceerd van de premier met andere (voormalige) bewindspersonen van vijf ministeries. Deze chatberichten zouden dan ook opgenomen moeten zijn in het archief van de betreffende ministeries.

De Inspectie heeft gesprekken gevoerd met ambtenaren van deze ministeries. Gevraagd is of deze chatberichten inderdaad zijn opgenomen in het archief van het betreffende ministerie en hoe dat is gedaan: ad hoc voor COVID-19, als gevolg van een regulier proces etc. Tevens is gevraagd hoe de chatberichten van de bewindslieden van deze ministeries in het algemeen worden gearchiveerd.

Wederhoor

De bevindingen van de inspecties bij het ministerie van Algemene Zaken zijn schriftelijk vastgelegd en voor wederhoor aan de geïnterviewde personen voorgelegd. Ook de verslagen van de gesprekken die gevoerd zijn voor paragraaf 7.3 Enkele casussen zijn ter verifiëring aan de gesprekspartners voorgelegd. Hoofdstuk 3 is door het ministerie van BZK gecontroleerd op feitelijke correctheid.

Geïnterviewde functionarissen

In Tabel 10 hieronder staat met welke personen voor dit onderzoek is gesproken.

Organisatieonderdeel van het ministerie van Algemene Zaken	**Gesprekspartner**
Politieke leiding	Minister-president
Ambtelijke leiding	Secretaris-generaal, ook in diens rol van diensthoofd Kabinet Minister-President
Ambtelijke leiding	Plaatsvervangend secretaris-generaal, ook in diens rol van raadadviseur
Directie Bedrijfsvoering	Directeur Directie Bedrijfsvoering, ook in diens rol van diensthoofd van een archiefvormend onderdeel. Tevens in diens tijdelijke rollen van Chief Information Officer (CIO) en Voorzitter Archiefcommissie
Directie Bedrijfsvoering	Senior juridisch adviseur
Directie Bedrijfsvoering / Compliance en Innovatie	Senior adviseur CIO- Chief Information Security Officer
Directie Bedrijfsvoering / Compliance en Innovatie	Senior projectadviseur
Directie Bedrijfsvoering / ICT-service en Informatievoorziening	Unitmanager ICT-service en Informatievoorziening
Directie Bedrijfsvoering / ICT-service en Informatievoorziening / Documentaire Informatie Voorziening	2 (Senior) adviseurs Documentaire Informatie Voorziening
Directie Bedrijfsvoering / ICT-service en Informatievoorziening / Documentaire Informatie Voorziening	2 (Senior) record managers
Directie Bedrijfsvoering / ICT-service en Informatievoorziening / Applicatiediensten	(Senior) Functioneel beheerder
Kabinet Minister-President	Raadadviseur
DG Rijksvoorlichtingsdienst / Communicatie Algemeen Regeringsbeleid	Hoofd Communicatie Algemeen Regeringsbeleid
Andere ministeries	**Gesprekspartner**
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Senior adviseur informatiehuishouding
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Parlementair adviseur POK
Ministerie van Defensie	Projectdirecteur Versterken bestuursondersteuning en advies
Ministerie van Defensie	Programmamanager Open op Orde
Ministerie van Defensie	Hoofd Informatiebeheer
Ministerie van Defensie	Coördinerend adviseur bedrijfsvoering
Ministerie van Financiën	Senior adviseur digitale informatiehuishouding
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Senior beleidsmedewerker bij het Dienstencentrum
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Manager Directie organisatie, bedrijfsvoering en personeel
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Senior adviseur bedrijfsvoering

182 AZ, *Besluit Wob-verzoek* 2020 en AZ, *Beslissing bezwaar* 2021.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Coördinator veiligstellen en archiveren chatberichten
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Consultant veiligstellen en archiveren chatberichten
Organisatieonderdeel van het Nationaal Archief	**Gesprekspartner**
Directie Archieven, Dienstverlening en Innovatie / Afdeling Kennis en Advies	Medewerker kennisontwikkeling
Directie Archieven, Dienstverlening en Innovatie / Afdeling Kennis en Advies	Adviseur record keeping
Directie Archieven, Dienstverlening en Innovatie / Afdeling Kennis en Advies	Coördinator kennisproducten
Expert	**Gesprekspartner**
Universiteit van Amsterdam	Hoogleraar Archiefwetenschap

Tabel 10 Lijst geïnterviewde functionarissen, per organisatie.

Bijlage 2: Bronnen

Verkorte verwijzing	Volledige beschrijving
	Literatuur
AZ, *Beslissing bezwaar* 2021	Ministerie van Algemene Zaken, *Beslissing op bezwaar Wob-besluit coronamaatregelen* (Platonr. 4186983), Den Haag: 17 juni 2021. Online beschikbaar via https://wobcovid19.rijksoverheid.nl/publicaties/cd7dd85ac9d4ba448977e064b28d5fcc/1-besluit-geanonimiseerd.pdf
AZ, *Besluit Wob-verzoek* 2020	Ministerie van Algemene Zaken, *Wob-besluit coronamaatregelen* (Platonr. 4168545), Den Haag: 2 december 2020. Online beschikbaar via https://wobcovid19.rijksoverheid.nl/publicaties/e8b9ddod181f00c4b76ceco746ce3bfc/besluit-op-wob-verzoek-over-coronamaatregelen.pdf.
AZ, *Programma Informatiehuishouding* 2022	Ministerie van Algemene Zaken, *Programma Informatiehuishouding Algemene Zaken volgens Rijksbreed beleid Open op Orde* (Platonr. 4111243) , Den Haag: 2022. Online beschikbaar via https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/documenten/rapporten/2022/01/28/programma-informatiehuishouding-algemene-zaken-volgens-rijksbreed-beleid-open-op-orde.
AZ, *Introductiedossier* 2021	Ministerie van Algemene Zaken, *Introductiedossier. Kennismaking met de organisatie van* AZ, Den Haag: 2021. Online beschikbaar via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2022/01/10/introductiedossier-ministerie-van-algemene-zaken.
AZ, *Nulmeting informatiehuishouding* 2022	Ministerie van Algemene Zaken, *Nulmeting informatiehuishouding Algemene Zaken*, Den Haag: 2022. Online beschikbaar via https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/documenten/rapporten/2022/05/19/nulmeting-informatiehuishouding-open-op-orde-algemene-zaken.
AZ, *Selectielijst* 2020	Ministerie van Algemene Zaken, *Selectielijst Ministerie van Algemene Zaken en daaronder ressorterende diensten, agentschappen, commissies en raden vanaf 2007* (versie 1.0), Den Haag: 2020. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/Selectielijst_Ministerie_van_Algemene_Zaken_vasgesteld_20200310.pdf.
Beslissing Wob 2021	'Beslissing op bezwaar Wob-besluit coronamaatregelen', *https://wobcovid19.rijksoverheid.nl*, 17 juni 2021. Online beschikbaar via https://wobcovid19.rijksoverheid.nl/publicaties/cd7dd85ac9d4ba448977e064b28d5fcc/.
B. Bruemmer e.a. 2004	B. Bruemmer e.a., 'The Archivist's New Clothes; or, the Naked Truth about Evidence, Transactions, and Recordness', *scholarworks.iupui.edu* 4 februari 2004.
Erfgoedinspectie 2012	Erfgoedinspectie, *Beperkt houdbaar? Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid*, Den Haag: 2012. Online beschikbaar op https://www.inspectie-oe.nl/binaries/inspectie-oe/documenten/rapport/2012/12/20/beperkt-houdbaar/beperkt_houdbaar.pdf.
Erfgoedinspectie 2017	Erfgoedinspectie, *Toetsingskader Informatie van de centrale overheid*, Den Haag: 2017. Online beschikbaar via https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2017/12/21/toetsingskader-informatie-van-de-centrale-overheid.
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.

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Archivering MH17-informatie* 2020	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *De archivering van de MH17-informatie*, Den Haag: 2020. Online beschikbaar via https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2020/12/07/de-archivering-van-de-mh17-informatie.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 'Kwaliteitszorg', *inspectie-oe.nl*	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 'Kwaliteitszorg', *inspectie-oe.nl*. Online beschikbaar via https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/kwaliteitszorg.
'Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR)', *Overheid.nl*	'Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (ICBR)', *Overheid.nl*. Online beschikbaar op https://organisaties.overheid.nl/91975/Interdepartementale_Commissie_Bedrijfsvoering_Rijksdienst_ICBR.
'Instant messaging', *Wikipedia.nl*	'Instant messaging', *Wikipedia.nl*. Online beschikbaar via https://nl.wikipedia.org/wiki/Instant_messaging.
Jeurgens & Kolle 2015	C. Jeurgens en A. Kolle, *Belangen in Balans*, Den Haag: Nationaal Archief 2015. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/belangen_in_balans_v1.0.pdf.
Ketelaar	F.C.J. Ketelaar, *Handboek Archiefrecht*. Online beschikbaar via www.iwabase.nl.
Nationaal Archief, 'Hotspotlijst maken', *Nationaalarchief.nl*	Nationaal Archief, 'Hotspotlijst maken', *Nationaalarchief.nl*. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspotlijst-maken.
Nationaal Archief, 'Metagegevens', *Nationaalarchief.nl*	Nationaal Archief, 'Metagegevens, *Nationaalarchief.nl*. Online beschikbaar via https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/metagegevens-o.
RDDI, *Actieplan Open op Orde* 2021	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, *Open op Orde. Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid*, Den Haag: 2021. Online beschikbaar via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/06/open-op-orde-generiek-actieplan-informatiehuishouding-rijksoverheid.
RDDI, 'Berichtenapps', *Informatiehuishouding.nl*	RDDI, 'Berichtenapps', *Informatiehuishouding.nl*. Online beschikbaar via https://www.informatiehuishouding.nl/projecten/berichtenapps.
RDDI, *Handreiking* 2022	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, *Bewaren van chatberichten. Handreiking voor de Rijksoverheid* (versie 2.0), Den Haag: juli 2022. Online beschikbaar via https://www.informatiehuishouding.nl/Producten+%26+publicaties/rapporten/2020/07/02/handreiking-bewaren-chatberichten.
RDDI, 'Over RDDI', *Informatiehuishouding.nl*	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding ,'Over RDDI', *Informatiehuishouding.nl*. Online beschikbaar via https://www.informatiehuishouding.nl/organisatie-rddi.
Rijksoverheid, 'Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie', *Rijksoverheid.nl*	Rijksoverheid, 'Directoraat-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie',*rijksoverheid.nl*. Online beschikbaar op https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/organisatie/organogram/dg-digitalisering-en-overheidsorganisatie.
Ten Cate 1999	T. ten Cate, 'Over het identificeren en vastleggen van digitale archiefbescheiden', in: *Od*, september 1999, p. 289-293.
'text messaging vs. instant messaging', *pcmag.com*	'text messaging vs. instant messaging', *pcmag.com*. Online beschikbaar via https://www.pcmag.com/encyclopedia/term/text-messaging-vs-instant-messaging.
Thomassen 1999	T. Thomassen, 'Een korte introductie in de archivistiek', in: P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar en T.H.P.M. Thomassen (red.), *Naar een nieuw paradigma in de archivistiek*, Den Haag: 1999, p. 11-20.
TK, *Plenair verslag*	Tweede Kamer, 82e vergadering Donderdag 19 mei 2022. Online beschikbaar via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/82.
TK, *Rondetafelgesprek* 2022	Tweede Kamer, 'Archivering van stukken door bewindspersonen onder de archiefwet en de WOO/WOB', *tweedekamer.nl*, 14 juni 2022. Online beschikbaar via https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A04947.

Werkgroep AVG, *Weten of vergeten* 2020	Werkgroep AVG, *Weten of vergeten? Handreiking voor het toepassen van de Algemene verordening gegevensbescherming in samenhang met de Archiefwet in de dagelijkse praktijk van het informatiebeheer bij de overheid*, z.p.: 2020. Online beschikbaar via https://www.kvan.nl/sites/default/files/kvan/Weten%20of%20vergeten%20handreiking%20AVG%20Archiefwet%5B1%5D.pdf.
Interne documentatie ministerie van Algemene Zaken	
AZ, *Archiveren KMP* 2020	Ministerie van Algemene Zaken, *Archiveren stukken m.b.t. besluitvorming rondom Corona* (voor KMP; Platonr. 4253234), Den Haag: 2020.
AZ, *Archiveren RVD* 2020	Ministerie van Algemene Zaken, *Archiveren stukken m.b.t. besluitvorming rondom Corona* (voor RVD; Platonr. 4141379), Den Haag: 2020.
AZ, *Bericht Rijksportaal Archiveren*	Ministerie van Algemene Zaken, *Zo belangrijk is archiveren, ook van berichtenapps* (Bericht Rijksportaal).
AZ, *Bericht Rijksportaal coronadocumenten in Plato* 2020	Ministerie van Algemene Zaken, *Eén map in Plato voor alle 'coronadocumenten'* (Bericht Rijksportaal), Den Haag: 2020.
AZ, *Bericht Rijksportaal Zorgvuldig opslaan*	Ministerie van Algemene Zaken, *Coronavirus in Plato: twijfel je? Dan archiveren* (Bericht Rijksportaal; Platonr. 4123342).
AZ, *Concept I-strategie* 2021	Ministerie van Algemene Zaken, *I-strategie ministerie van Algemene Zaken 2024 versie 0.5* (Platonr. 4194558), Den Haag: 2021.
AZ, *COVID-19-instructie*	Ministerie van Algemene Zaken, *COVID-19 - Instructie e-mails en berichten in Postbus ICT-DIV registreren* (Platonr. 4149979).
AZ, *DIV Werkinstructie* 2021	Ministerie van Algemene Zaken, *DIV Werkinstructie Selecteren, registreren en plaatsen van documenten* (Platonr. 3914318), Den Haag: 2021.
AZ, *Handboek vervanging* 2018	Ministerie van Algemene Zaken, *Handboek routinematige digitale vervanging Plato versie 1.0 definitief* (Platonr. 402301), Den Haag: 2018.
AZ, *Handreiking opruimdagen* 2022	Ministerie van Algemene Zaken, *Handreiking opruimdagen* (Platonr. 4269137), Den Haag: 2022.
AZ, *Instructie e-mail archiveren* 2009	Ministerie van Algemene Zaken, *E-mail archiveren* (Platonr. 3428791), Den Haag: 2009.
AZ, *Instructie opslaan*	Ministerie van Algemene Zaken, *Instructie opslaan Whatsapp, Signal en SMS berichten in Plato* (Platonr. 4124190).
AZ, *Programmabeschrijving AZ-Next* 2020	Ministerie van Algemene Zaken, *Programmabeschrijving AZ-Next* (Platonr. 4125196), Den Haag: 2020.
AZ, *Programmaplan AZ-Next* 2020	Ministerie van Algemene Zaken, *Projectplan AZ Next DMS* (versie 1.5), Den Haag: 2020.
AZ, *Registreren en archiveren* 2020	Ministerie van Algemene Zaken / Directie Bedrijfsvoering, *Registreren en archiveren COVID-documenten* (memo; Platonr. 4134648), Den Haag: 2020.
AZ, *Samenvatting Open op Orde* 2022	Ministerie van Algemene Zaken, *Samenvatting actieplan Open op Orde AZ* (Notitie t.a.v. regeringscommissaris; Platonr. 4251991), Den Haag: 2022.
AZ, *Vuistregels e-mail* 2022	Ministerie van Algemene Zaken, *Vuistregels e-mail archivering Ministerie van AZ* (Platonr. 4274398), Den Haag: 2022.
Interne documentatie ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	
BZK, *Aanbiedingsformulier instructie* 2019	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkerelaties, *Instructie bewaren chatberichten* (aanbiedingsformulier ICBR), Den Haag: 15 oktober 2019.
BZK e.a., *Instructie* 2019	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkerelaties e.a., *Instructie bewaren chatberichten* (memo aan ICBR), Den Haag: 19 september 2019.
BZK, *Factsheet e-mail*	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkerelaties, 'Zo archiveer je e-mails over corona! Leuker kunnen we het niet maken, wel een beetje makkelijker', *redactie.rijksportaal.overheid-i.nl*. Online becshikbaar via https://redactie.rijksportaal.overheid-

	i.nl/site/binaries/content/assets/rijksportaal/organizations/bzk/pdf/bzk-breed/bzk-transparant/informatiehuishouding/factsheet-20-archiveer-je-e-mails-over-corona.pdf.
BZK e.a., *White paper* 2019	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkerelaties e.a., *WHITE PAPER Aanpak berichtendiensten.* Den Haag: juni 2019.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Monitor* 2022	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Kleurrapportage Monitor 2021-2022 Ministerie van Algemene Zaken* (niet gepubliceerd), Den Haag: 2022.
OCW, *Aanpak berichtendiensten* 2019	Ministerie van Onderwijs, *Aanpak berichtendiensten n.a.v. de uitspraak Raad van State* (Nota ter besluitvorming aan SGO), Den Haag: 25 juni 2019.
OCW, 'Samenwerken in Proza', *overheid-i.nl*	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 'Samenwerken in Proza', *redactie.rijksportaal.overheid-i.nl.* Online beschikbaar via https://redactie.rijksportaal.overheid-i.nl/site/binaries/content/assets/rijksportaal/werkplek/ministerie-van-ocw/firstspirit_1626175875660samenwerken_in_proza_def.pdf.
OCW, *Uitgangspunten white paper* 2019	Ministerie van Onderwijs, *Uitgangspunten white paper aanpak berichtendiensten* (Nota ter besluitvorming aan SG), Den Haag: 5 juni 2019.
RDDI, *Inventarisatie en evaluatie* 2022	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, *Inventarisatie en evaluatie beleidslijn bewaren chatberichten, versie 0.99* (referentie 32259347), Den Haag: 29 april 2022.
Regelgeving	
Beheersregeling Archiefbeheer AZ 2020	Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 14 juli 2020, #4100673-v8, houdende regels op het gebied van de informatiehuishouding voor het Ministerie van Algemene Zaken (kortweg: Beheersregeling Archiefbeheer AZ 2020), *Stcrt.* 2020, 43249. Online beschikbaar via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-43249.html.
Beheersregeling documentaire informatieverzorging Infrastructuur en Waterstaat 2012	Besluit d.d. 13 april 2012 conform artikel 14 van het Archiefbesluit 1995 houdende regels voor de documentaire informatievoorziening van ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (De beheersregeling documentaire informatieverzorging IenM 2012), Stcrt. 2012, 7900. Online beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0031514/2018-02-09/.
Beheersregels archief DNB 2019, 2019	Besluit d.d. 7 januari 2019 conform artikel 14 van het Archiefbesluit 1995 houdende regels voor de documentaire informatievoorziening van De Nederlandsche Bank NV (Beheersregels archief DNB 2019), Stcrt. 2019, 1991. Online beschikbaar via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-1991.html.
Besluit digitale vervanging ministerie van Algemene zaken, 2019	Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 19 april 2019, met nummer 4053106, tot digitale vervanging archiefbescheiden ministerie van Algemene Zaken (Besluit digitale vervanging ministerie van Algemene zaken), Stcrt. 2019, 29596. Online beschikbaar via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-29596.html.
Regeling archiefbeheer COA 2020	Besluit van het bestuur van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) van 18 augustus 2020 tot vaststelling van regels voor het archiefbeheer van het COA (Regeling archiefbeheer COA 2020), Stcrt. 2020, 56335. Online beschikbaar via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-56335.html.
Selectielijst Algemene Zaken 2020	Selectielijst Ministerie van Algemene Zaken en daaronder ressorterende diensten, agentschappen, commissies en raden vanaf 2007, *Staatscourant* 2020, 13567. Online beschikbaar via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-13567.html.
Selectielijst VNG 2020	Vaststelling Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020, *Staatscourant* 2020, 11143. Online beschikbaar via https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-11143.html.
Jurisprudentie	
ABRvS 12 augustus 2009	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 12 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5104.Online beschikbaar via https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@39314/200807021-1-h3/.
ABRvS 20 maart 2019	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899. Online beschikbaar via https://www.raadvanstate.nl/@114477/201800258-1-a3.

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed |
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16478 | 2500 BL Den Haag
info@inspectie-oe.nl | https://www.inspectie-oe.nl

september 2022