



t.b.v. collegevergadering 6 oktober 2022

Hoofdlijnen advies berichtendiensten

Een eerste voorstel van bureau ACOI



Adviescollege
Openbaarheid en
Informatiehuishouding

Inhoudsopgave advies berichtendiensten

Voorwoord

Samenvatting advies

1. Inleiding (aanleiding, adviesaanvraag M.BZK, aanpak)
2. Uitgangspunten ACOI
3. Huidig beleid voor archivering van berichtendiensten
4. Mag dat van de Archiefwet?
5. Van een digitale naar een open overheid
6. Advies voor berichtendiensten
 - Opties + voorkeur ACOI
 - Aanbevelingen voor vervolg i.h.b. M.BZK en S.CM

Bijlagen o.a.: Internationale vergelijking+ Verslag expertsessies + beleid ACOI voor berichtendiensten

Hfst 2 Uitgangspunten

- Openbaarheid niet omwille van vertrouwen in kabinet en overheidsinstanties, maar omwille van vertrouwen in werking van de democratie. Het is niet de informatie van de overheid, maar van de samenleving.
- De Woo brengt alleen verbetering als alle partijen handelen in de geest (“open, tenzij”) en niet slechts naar de letter (uitzonderingsgronden, termijnen, procedures,) van de wet. Nodig is dialoog, dejuridisering én depolitisering.
- Goed informatiebeheer cf de Archiefwet draagt bij aan overzicht, zoeken en vinden van informatie onder Woo en Artikel 68 (informatieplicht aan parlement). En hoe beter het archiefbeheer, hoe beter de overheid keuzes bij het inventariseren documenten voor Woo-verzoeken kan verantwoorden.
- Archiveren echter niet verengen tot een instrument van de Woo! Dient veel meer doelen: uitvoering publieke taken, publieke verantwoording, bewijs van rechten en plichten burgers, later onderzoek en erfgoed.

Hfst 3 Totstandkoming huidig Rijksbeleid

- Eerste reflex: berichtendiensten weg definiëren, bij rechter (“vluchtige communicatie”) en in overleg met indieners Woo (definitie “document”). Drijfveer: werklast van Woo-verzoeken beperken.
- Onder druk van rechter en Kamer (Woo) in juli 2019 alsnog beleid. Instructies voor bewindslieden en ambtenaren om deel van de berichten zelf handmatig te kopiëren naar een DMS van de organisatie. De originelen en de overige berichten zouden zij geregeld van hun telefoon moeten wissen.
- Het beleid is (nog) onvoldoende gedragen, uitgevoerd, geëvalueerd en verantwoord.
- Verder is het beleid beperkt houdbaar, omdat het digitale technologie in een papieren mapje probeert te duwen. Niet realistisch voor veelheid en veelvoud aan communicatiekanalen, tenzij iedereen een ‘eigen’ archivaris naast zich krijgt.
- Bij ZBO’s, decentrale overheden en andere overheidsorganen gaat het niet veel anders of is helemaal geen beleid [checken].

Hfst 4 Mag dat van de Archiefwet?

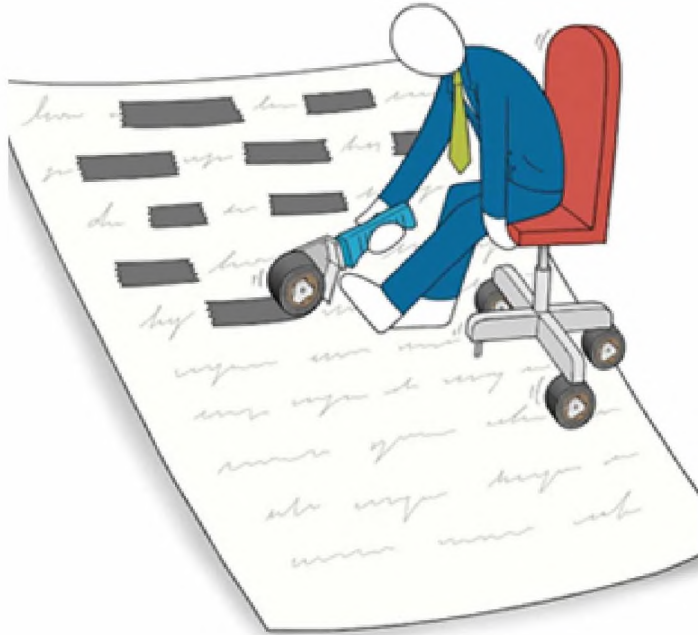
- Rapport Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE) begin okt 2022 openbaar.
Verwachte inhoud:
 - Archiefwet laat ruimte, maar de gemaakte keuzes sluiten onvoldoende aan bij wet en zijn niet op juiste wijze verantwoord.
 - Zorg (tenminste) voor verantwoording in selectielijst.
 - Situatie bij AZ.
- Na publicatie bespreken we overige aanbevelingen IOE met college voor verwerking in advies ACOI.

Hfst 5 Digitale overheid - visie ACOI



- Papieren overheid is een gepasseerd station.
- Maar bij de digitale overheid is klassieke denken over ordentelijke dossiervorming (m.b.v. DMS en zaaksystemen) nog springlevend.
- Voor gestructureerde en formele werkprocessen is dit noodzakelijk én mogelijk. Moet ook nog flink verbeterd!
- Daarnaast nu grote volumes informelere communicatie in 'bulk' veiligstellen. Voor mail en berichtendiensten o.b.v. *cap stone* benadering (sleutelpersonen belangrijkste).
- En investeren in technologie die helpt bij zoeken en ordenen achteraf.

Hfst 5 Afhandeling Woo-verzoeken – feitelijke situatie



- Formele stukken én grote databestanden zijn al vaker actief openbaar.
- Woo voegt daar verplichte categorieën en een landelijke index/informatieregister aan toe. Kabinet publiceert uit eigen beweging ambtelijke adviesnota's.
- Afhandelen verzoeken leunt nog op handmatige inventarisaties... uit steeds meer applicaties én van apparaten medewerkers.
- En op een fijnmazige beoordeling per document door mensen.
- Gevolg: veel werk bij grote volumes.
- Informatie beter onder archiefbeheer + zoektechnologie is deel van de oplossing.

Hfst 5 Naar een open overheid – visie ACOI



- Open overheid stutten met een moderne informatiehuishouding.
- Ook voor openbaarmaking alternatieve routes banen door het digitale landschap.
- Meer actieve openbaarmaking, d.w.z. uitbouwen informatieregister Woo.
- Voor informatieverzoeken: dialogoog met verzoeker, stroomlijnen werkproces, zoektechnologie & kunstmatige intelligentie.
- *Cap stone* benadering bij verstrekken informatie, d.w.z. formele stukken en (veilig gestelde) mails en chatberichten sleutelpersonen eerst. Vereist aantoonbare uitvoering van beleid voor archivering!
- Meer in later advies ACOI (2023) o.b.v. onder meer bemiddelingszaken. O.a. over toepassing uitzonderingsgronden Woo en zienswijze derden.

Hfst 6 Advies berichtendiensten: wat te doen?

Hier verwerken expertsessies en buitenlandse voorbeelden

- Handmatig en per stuk kopiëren van ‘belangrijke’ berichten naar DMS is onrealistisch en arbeidsintensief/duur. Bovendien maakt het bewindslieden en ambtenaren kwetsbaar én leidt het mogelijk tot onverantwoord informatieverlies.
- Voorlopige oplossing: afvangen (kopie van) berichtenverkeer van sleutelpersonen in een door de organisatie beheerde omgeving. NB: Beschikbare technologie komt in ons advies.
- Aldus veilig gestelde (kopie van) berichtenverkeer doorzoeken t.b.v. Woo-verzoeken en Kamer. Gebruik hierbij zoektechnologie en kunstmatige intelligentie. NB: Voorbeeld e-discovery en de Enron-casus uit VS komt in advies.
- Gecontroleerd d.w.z. door de organisatie vernietigen van de originele en andere berichten op telefoons is onrealistisch. Laat dit buiten het (archief)beheer van de organisatie. Sluit aan bij risicobenadering Aw 2021, mits verantwoord in selectielijst.
- Zo nodig nog ad-hoc zoekslagen op telefoons ambtenaren t.b.v. Woo-verzoeken en Kamer.

Hfst 6 Advies berichtendiensten: wie moet het doen?

Aanbevelingen voor vervolg aan M.BZK en S.CM/ Rijksprogramma Open Overheid

- Zorg z.s.m. voor uitvoering: kies techniek en geef bindende aanwijzing aan ministeries.
- Doe in 2023 onderzoek naar waarde berichtenverkeer a.h.v. representatieve casussen. En evalueer evengoed bekendheid en naleving huidige Rijkshandreiking.
- Bepaal daarna definitieve aanpak én bewaartermijnen van de veilig gestelde berichten samen met Rijksarchivaris en onafhankelijke deskundige. Maak een aanvullende selectielijst voor alle ministeries.
- Blijf evalueren en bijstellen, zowel techniek als methodiek.
- Zorg voor continue strategie en bemanning, i.p.v. tijdelijke programma's.
- Werk samen met en stel Rijksresultaten ter beschikking aan andere overheidsorganen: ZBO's, Hoge colleges van staat, VNG, IPO en UvW. Zodat zij hun rol ook kunnen waarmaken.

Conclusies

- Technologie brengt problemen, namelijk complex om greep te krijgen op informatie-explosie. Maar ook oplossingen, zoals duurzaam toegankelijk houden in bronapplicaties, zoektechnologie en kunstmatige intelligentie.
- Begint echter bij houding en gedrag.
 - ✓ Handel naar de geest van de wet i.p.v. (twisten over) de letter.
 - ✓ Het is *chefsache*, geen corvee.
 - ✓ Het is een continue opgave, geen tijdelijke.



BIJLAGEN

Kern Rijkshandreiking berichtendiensten

- Gebruik berichtendiensten zo min mogelijk voor bestuurlijke besluitvorming.
- Berichten over bestuurlijke besluitvorming waarvan inhoud niet elders vastgelegd, moet iedereen handmatig exporteren naar DMS organisatie. NB: eigenlijk is het kopiëren, en het is een tijdrovende handeling.
- Bewindslieden en ambtelijke top mogen voor archivering vertrouwen op ambtenaren onder hen die in het berichtenverkeer betrokken zijn.
- Resterende berichten moet iedereen geregeld van de telefoon wissen. NB: eigenlijk zijn het de originelen én de niet naar DMS gekopieerde berichten.
- Als reden voor wissen van telefoons geeft de handreiking dat de aanwezigheid van grote informatievolumes op verschillende locaties een efficiënte afhandeling van Wob-verzoeken belemmert.

TIJDLIJN TOTSTANDKOMING RIJKSBELEID BERICHTENDIENSTEN

Start rechtszaak tegen VWS over Wob-verzoek	Juli 2016	Staat: chatberichten geen document maar “vluchtige communicatie”
Start overleg indieners en kabinet over Woo (aangehouden in EK)	Oktober 2017	
	Februari 2018	Beleidslijn CIO Beraad: gebruik chatberichten ontraden.
Kamerdebat met MP over o.a. sms-verkeer met baas Unilever	April 2018	
	Jan 2019	Brief M.BZK over voortgang Woo. o.a. aankondiging beleid voor berichtendiensten
Raad van State oordeelt dat chatberichten betrokken moeten worden bij Wob-verzoeken	Maart 2019	
	April 2019	SG Overleg en Ministerraad stemmen in met handmatig schiften en exporteren chatberichten
MvT bij wijzigingswet Woo: uitvoeringslasten voor chatberichten ondervangen met beleid	Juni/juli 2019	SG Overleg stemt in met ambtelijk ‘white paper’ over varianten en flankerende maatregelen
	Okt 2019	Uitwerking instructies in ICBR (directeuren bedrijfsvoering) en IOWJZ (directeuren juridische zaken)
	Juni 2020	RDDI: handreiking + andere ondersteuning + pilots uitlezen telefoons sleutelpersonen
Kamerdebat met MP over sms n.a.v. Wob-verzoek	Mei 2022	

	GESCHIEDENIS BELEID VOOR E-MAIL ARCHIVERING
2004	Kamermotie over e-mail archivering n.a.v. brand in het Catshuis
2005	Instructie medewerkers om 'belangrijke' mails te kopiëren naar dossier in DMS
2015	Kamervragen aan VWS naar verdwenen correspondentie over testkopers van alcohol
2016	White paper CIO Rijk i.s.m. OCW t.b.v. CIO-Beraad. Kern: aanvullend op DMS bewaren hele inhoud van e-mailboxen. Sleutelfunctionarissen blijvend, overige 10 jaar bewaren i.h.b. voor Wob. Beperkte toegang i.v.m. privacy medewerkers én derden (AVG).
2018	RDDI maakt handreiking en (i.s.m. NA) een modelselectiebesluit
2019	Opname als prioriteit in meerjarenplan IHH, dat M.BZK aan Kamer stuurt
2021	Technische voorbereiding, maar nog geen implementatie (o.a. door voorlichting medewerkers) en geen aanpassing selectielijsten
2022	Beleid ter discussie vanwege werklast Corona-Woo verzoeken?



www.acoi.nl

Wilhelmina van Pruisenweg 52
2595 AN Den Haag
Postbus 18601
2502 EP Den Haag