

## Expertsessies over beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid.



## Samenvatting expertsessies Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

### Inhoud

	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Pitches tijdens de sessie op 29 september 2022</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Pitches tijdens de sessie op 3 oktober 2022</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Pitches tijdens de sessie op 4 oktober 2022</b>	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Pitches tijdens de sessie op 10 oktober 2022</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Een weergave van de discussies tijdens de sessies</b>	<b>17</b>
<b>6</b>	<b>Laatste ronde en afsluiting</b>	<b>26</b>



## Inleiding

Dit verslag is een weergave van het inhoudelijke gesprek van het bureau van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding met experts op het terrein van openbaarheid en de toegankelijkheid van overheidsinformatie, informatiebeheer en archivering en de inzet van digitale technologie. De verslagen van de sessies op 29 september, 3, 4 en 10 oktober 2022 zijn samengevoegd.

### Achtergrond en advies

Op 19 mei 2022 vond een debat plaats in de Tweede Kamer, waarin minister-president Rutte bevraagd werd over het nieuws dat hij dagelijks sms'jes verwijderde van zijn mobiele telefoon. De minister-president heeft tijdens het debat aangekondigd dat een advies wordt gevraagd aan het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding.

De adviesaanvraag is op 29 augustus 2022 door de minister van BZK aan het Adviescollege gestuurd. Hierin werden de volgende vragen gesteld:

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

### Doel expertsessies

Chatberichten zoals WhatsApp of sms-berichten maken efficiënte en snelle communicatie mogelijk in het openbaar bestuur. Tegelijk is het een uitdaging om informatie die hierbij wordt gewisseld duurzaam toegankelijk te houden. In het gevraagde advies zal het Adviescollege ingaan op maatschappelijke, bestuurlijke, organisatorische, technologische en juridische aspecten en zoveel mogelijk aansluiten bij ervaringen uit de praktijk en de laatste stand der techniek.

Het Adviescollege organiseerde expertsessies om kennis en inzichten te ontvangen vanuit meerdere invalshoeken en om deze kennis en inzichten te betrekken bij de voorbereiding van het advies.

### Opzet expertsessies

Om de beschikbare tijd efficiënt te kunnen gebruiken, is aan de experts verzocht om voorafgaand aan de expertsessie gedachten over dit thema op een of enkele A4'tjes aan te bieden. Daarnaast vroegen we om een korte pitch voor te bereiden. Daarbij is gevraagd naar inzichten tegen de achtergrond van de Archiefwet, de Wet open overheid en andere regelgeving zoals artikel 68 Grondwet. Vooral belangrijk was om kennis te nemen van de visie vanuit de specifieke expertises en de praktijkervaring van de deelnemers.

### **Deelnemers aan de expertsessies**

Uit verschillende beroepsgroepen en organisaties waren tijdens de sessies deelnemers aanwezig. Er waren medewerkers van archiefdiensten, toezichhouders, rekenkamers, de rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties, het interbestuurlijk toezicht, waterschappen, gemeenten en koepelorganisaties, gemeenschappelijke regelingen en uit het bedrijfsleven, de advocatuur, de journalistiek en de wetenschap.

De deelnemers kwamen uit grote en uit kleinere organisaties en waren ook geografisch verspreid over Nederland.

## 1 Pitches tijdens de sessie op 29 september 2022

Een expert zegt dat rekenkamers zowel nationaal als decentraal werken voor provincies, gemeenten en binnenkort ook voor waterschappen. Een rekenkamer mag alles onderzoeken en heeft vergaande bevoegdheden. Als niet alle documenten bewaard worden, kan zij niet goed onderzoek doen. Bij spoedeisende zaken zie je dat er snel whatsappgroepjes gemaakt worden.

Sommige onderzoeken raken aan de Wob/Woo. Uit een enquête onder alle gemeenteambtenaren van Amsterdam blijkt dat dit een taak is die in 80% een taak erbij is. Dat zorgt voor stress. Men moet er besluiten over nemen en het imago kan in het geding komen. Uit het onderzoek blijkt dat er vijf factoren zijn die de afhandeling van Woo-verzoeken lastig maken: de vindbaarheid van documenten; beschikbare capaciteit; de inrichting van de werkprocessen; wie verantwoordelijk is en de beschikbare technische hulpmiddelen. Nodig zijn kennis van en ervaring met wetgeving en de juiste houding van de omgeving: een goede balans tussen geheimhouding en openbaarheid. Daarom moet het bestuur het belangrijk vinden, dit als prioriteit stellen en zo het goede voorbeeld geven, zorgvuldig inbedden in de werkwijze, duidelijke procedures opstellen en technische hulpmiddelen beschikbaar stellen.

Een expert stelt dat digitaal berichtenverkeer in principe alleen is voor intern gebruik en niet voor een besluitvormingsproces. Wordt het wel gebruikt, dan wordt de context bekeken. De medewerker is zelf verantwoordelijk, ook voor wat er via e-mail vastgelegd wordt. Er is nog geen heldere oplossing. De wil is er om aan te sluiten bij bestaande processen middels een eenduidige technische werkwijze die eenvoudig in te richten is en te onderhouden, die breed inzetbaar is en cloudbased. De uitvoering van de Woo kost veel tijd. Er wordt gebruikt gemaakt van een geautomatiseerde tool voor het inlezen van informatie. Voor het uitlezen van data is er een aanvullende tool. Digitaal berichtenverkeer van sleutelfuncties wordt bewaard.

Een andere expert schetst de geschiedenis. Eind jaren '90 was er een vergelijkbaar dilemma met e-mailverkeer waar steevast onder gezet werd dat er geen rechten aan ontleend konden worden. Dit komt nu terug bij ander digitaal berichtenverkeer, zoals appverkeer. Het is belangrijk om de waarde van de informatie te bepalen en wat na een bepaalde tijd weg kan. De voorgestelde methodiek is de sleutelfunctiemethode, waarbij we een aantal functionarissen hoog in organisaties identificeren als sleutelfuncties. Daar komt belangrijke informatie samen. Daar moet je alles van bewaren en permanent. Aanbevolen wordt om speciale zakelijke accounts voor bewindspersonen en directeuren in te richten en WhatsApp op zakelijke accounts automatisch uit te lezen. Zo is er bij officiële zakelijke accounts geen twijfel over wat wel en niet bewaard moet worden. Aanbevolen wordt om zo min mogelijk aan andere medewerkers te vragen om er iets mee te doen. Die hebben niet de tijd en de middelen. Het is belangrijk om middelen en technieken te vinden om zoveel mogelijk te automatiseren. Daarmee kun je het berichtenverkeer uitlezen en in de juiste dossiers bewaren. Vanuit archiefperspectief is het niet de bedoeling om de gelakte stukken te archiveren. Beperkingen op grond van de persoonlijke levenssfeer vervallen op termijn. Dit is een archiefwettelijk vraagstuk.

Een expert stelt dat informatie van politici beheerd moet worden. Een politicus zou zelf geen informatie moeten kunnen verwijderen. Gebeurt dit wel, dan is hij/zij zelf verantwoordelijk. Bij Whatsapp kun je zien wanneer iets verwijderd is. Begin bij de ambtseed en zorg dat duidelijk is wat er wel en niet mag. Daarin kun je opnemen dat men geen relevante informatie mag vernietigen, of welke mobiele telefoons en andere apparaten privé dan wel voor zakelijk gebruik zijn. En aan welke kaders men moet voldoen. Bewustwording is belangrijk. Aanbevolen wordt om campagne te voeren om zoveel mogelijk via mail te doen en zo min mogelijk via WhatsApp.

Een expert merkt op dat er nu geen beleid is. De Woo wordt gebruikt als aandrijfmotor voor protocollen. Voorheen kreeg deze organisatie drie Wob-verzoeken per jaar, nu drie Woo-verzoeken per maand. Voorheen handelde de afdeling juridische zaken dit af. Nu probeert deze organisatie een werkwijze op te stellen: een taakverdeling. Er heerst bij ambtenaren wantrouwen bij de intentie van burgers die Woo verzoeken doen. De organisatie probeert dit nu samen op te lossen. Er is een methode nodig en van bestuurders moeten de berichten in een tekstbestand. Hoe gemakkelijker en gebruiksvriendelijker, hoe beter. Apps worden nu in kader van het zaakdossier gearchiveerd. Passages die de persoonlijke levenssfeer raken in WhatsAppberichten worden weggelakt.

## 2 Pitches tijdens de sessie op 3 oktober 2022

Een expert stelt dat de Archiefwet en Woo van toepassing zijn op alle informatie ongeacht de vorm. Dat is een heel sterk punt omdat je daarmee op een zorgvuldige manier een reconstructie kan maken van een situatie uit het verleden. Zo kunnen, naast appjes, ook foto's en e-mails een belangrijke aanvulling zijn in een archiefdossier. Vanuit die gedachte kun je niet anders dan ook relevante tekstberichten als archiefmateriaal beschouwen.

Het is echter onhaalbaar om alle chats (WhatsApp, sms, Teams-gesprekken) te bewaren. Tekstberichten op de telefoon worden ook wel vergeleken met een telefoongesprek. Een telefoongesprek is een communicatievorm die je niet standaard opneemt en dan vervolgens archiveert. Een chatbericht is een schriftelijke vastlegging en is -in enkele gevallen- een formele afspraak, dus juridisch gezien kunnen daar gevolgen uit voortkomen.

Het beheren van WhatsApp en sms-berichten is erg lastig, want privégebruik van de werktelefoon is toegestaan: zakelijk en privé is dus vermengd. Medewerker moet zelf de schifting maken en de digitale vaardigheden van medewerkers zijn erg verschillend. En: archiveren van WhatsApp zit niet 'in het systeem' van medewerkers. Technisch zijn het veel handelingen en blijft een 'houtje-touwtje' oplossing door bijvoorbeeld een export te maken of een print screen te maken. Je moet fragmenten uit een chat selecteren, dit maakt het lastig.

Het beheren van chats in een beheerde digitale werkomgeving (projectomgeving in Teams, chats met burgers op de website) is realistischer. Deze organisatie heeft gouden regels opgesteld voor de omgang met tekstberichten. Technisch gezien hebben we dan eigenlijk niets nodig.

Er moet een hele goede reden zijn om chatberichten überhaupt te openbaren. Kijkend naar de Archiefwet wil je een zorgvuldige reconstructie van het dossier. Wanneer de betrokken partijen het nodig vinden dat voor deze reconstructie chatberichten toegevoegd moeten worden, dan moet daar ruimte voor zijn. Er zit een grens tussen '(interne) afstemming' en het opstellen van een formeel stuk. Waarbij de focus moet komen te liggen op de formele stukken (zoals klachten, besluiten, overeenkomsten) en minder op de afstemming die daar via een chat aan ten grondslag ligt.

Een expert ondersteunt afnemers bij het archiveren van berichtenverkeer. Ze gaan op reguliere basis langs bij bewindspersonen om telefoons uit te lezen. Daarbij wordt de kans gegeven om van tevoren een splitsing te maken: iemand kan aangeven wat privé is. Dat hoeft dan niet uitgelezen te worden. Alleen zakelijke berichten worden uitgelezen. Er is een uitleesteam. Zij gaan naar medewerkers toe. Bijvoorbeeld een minister waarvan de telefoon uitgelezen moet worden. De berichten worden doorgestuurd via dezelfde service als waar de berichten vandaan komen. WhatsAppberichten kun je exporteren, een sms-gesprek moet door middel van screenshots opgeslagen worden. Er is geen ICT-oplossing of software beschikbaar om dit makkelijker te kunnen organiseren. Daarna komt het in het DMS en wordt het opgeslagen in de map van een persoon.

Eerst werd geprobeerd om teksten per onderwerp op te slaan, maar er komen zoveel onderwerpen voor in zulke gesprekken, dan blijf je knippen en plakken. Als het eenmaal in het DMS staat gaat het scanteam verder. Die kijkt: wat is privé? Soms heb je met collega's ook een privé-situatie besproken. Persoonsgegevens worden weggelakt. Het scanteam zorgt voor het opslaan van de gegevens, beoordeelt hoelang de bestanden bewaard moeten blijven en zorgt ook voor de vernietiging van de gegevens.

Het kost veel tijd om berichtenapps te archiveren. Als dit voor alle topambtenaren gedaan moet worden is dit niet uitvoerbaar. Dit is deels door het gedrag van een bewindspersoon, deels de kennis om zelf bepaalde berichten te archiveren en deels is er geen ICT-oplossing om dit alles makkelijk te faciliteren. Het is deels ook beleid: wat moet wel en niet gearchiveerd worden? Dat is een lastige vraag.

Ook heb je het over nut en noodzaak: slaan we niet volledig de plank mis als we alles opslaan? De belangrijke berichten moeten ze zoeken en vinden, maar ze exporteren de hele chat. Achteraf gaan ze pas zoeken. Chatberichten worden ook steeds langer, dus de bestanden worden steeds groter. Met een Woo-verzoek is er maar vier weken de tijd om alle informatie bij elkaar te krijgen. Als iemand al zolang bezig is met het zoeken naar informatie, dan is de tijd voorbij.

De databestanden worden ook gebruikt bij parlementaire enquêtes. Zijn de berichten wel belangrijk voor parlementaire enquêtes of voor de Woo? Het meeste is niet belangrijk. Denk aan de vraag: 'Doe je mee met de meeting?' Maar deze vraag kan later toch belangrijk blijken in een bepaalde zaak.

Een expert stelt dat we te maken hebben met een informatie-explosie. Nu gaat het om WhatsApp, maar na WhatsApp komt wel weer iets anders. Het is belangrijk om ons dat te realiseren. Er zijn veel informatiewetten (zoals de Woo, de Archiefwet, de Wet digitale overheid). Er zijn meerdere toezichthouders voor één gemeentelijke website. We moeten nadenken over de complexiteit. Het is te ingewikkeld. Het is terecht als gezegd wordt dat het veel tijd en daardoor geld kost. De begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft extra budget voor informatiehuishouding om dit goed te regelen, terwijl bij gemeenten de Archiefwet niet eens in begroting terugkomt. Zij krijgen wel extra geld vanuit het Rijk om dit te kunnen uitvoeren.

Er moeten ook middelen zijn om deze bestandsarchivering goed te kunnen uitvoeren, anders blijft het een illusie. Je moet bijvoorbeeld elk appje kunnen relateren aan een bepaald proces. Bij e-mail is de problematiek inmiddels erkend en er loopt een consultatie bij gemeenten om aan te sluiten bij de Capstone methode. Deze methode kun je ook gebruiken bij WhatsApp-berichten. Zo wordt bijvoorbeeld bij een organisatie de telefoon ingenomen na uitdiensttreding van een wethouder. Zo kunnen ze de chatberichten opslaan. Maar vooraf moet je ook iets regelen op personeelsgebied. Daar moeten goede afspraken over komen.

Het is een juridisch probleem omdat onder de huidige wetgeving niet alle berichten bewaard hoeven te worden als je de jurisprudentie bekijkt die is ontstaan. Archiefwettelijk mogen berichten echter niet vernietigd worden, tenzij de van toepassing zijnde bewaartermijn in een vastgestelde selectielijst is verstreken. Deze contradictie leidt tot veel verwarring en discussie onder juristen en archiefbeheerders. Met een selectielijst kan een 'fall back' gerealiseerd worden; er worden bewaartermijnen geregeld voor e-mails die niet zijn opgenomen in de procesgerichte administratie. Zo'n 'fall back' methode zou ook voor tekstberichten gerealiseerd kunnen worden.

Het is ook een politiek probleem. Als ambtenaar sta je in verhouding tot een burgemeester of wethouder. Je kunt niet zomaar tegen hen zeggen: 'geef hier die telefoon.' Zo werkt het niet. Iemand anders gaf aan dat uit gesprekken blijkt dat bestuurder niet meer appen, ze wandelen en bespreken dan verschillende onderwerpen.

Daarnaast is het ook een technisch probleem. Veel bestuurders hebben oude Nokia's en geen WhatsApp op de telefoon. Er is goede software nodig om alles te kunnen archiveren. De technologie gaat wel voort. Er wordt nu ook veel gechat via Teams. Dit is nieuwe techniek, maar we lopen achter de feiten aan. Het is wezenlijk om de informatiehuishouding op orde te hebben.



Ook wordt de vraag opgeworpen of er niet grotere problemen zijn? Denk aan alle netwerkschrijven, die staan bijvoorbeeld vol met informatie die niet geordend is en tegelijkertijd kunnen we het ook niet op de juiste plek kwijt.

Een expert werkt voor overheidsinstanties om Woo-verzoeken te behandelen en af te handelen. De organisatie helpt overheden met software die het mogelijk maakt om snel informatie te verzamelen uit verschillende bronnen, selecties te maken om snel informatie te selecteren die onder de reikwijdte van het verzoek valt, de informatie te beoordelen, snel (en automatisch) te lakken en deze informatie te publiceren. Naast het gebruik voor de Woo wordt de software ook ingezet voor het filteren van archiefwaardige informatie, onderzoek ten behoeve van parlementaire enquêtes en diverse andere typen onderzoek.

Zeker bij Woo-verzoeken die in het nieuws zijn is berichtenverkeer belangrijk en die informatie wordt opgevraagd. Ook wordt er informatie opgevraagd over de communicatie tussen bepaalde personen of over specifieke onderwerpen. Overheden hebben hiervoor verschillende handreikingen uitgegeven. De ervaring is dat iedere organisatie z'n eigen werkwijze aanbeveelt. Dit kan variëren van het maken van screenshots tot het volledig exporteren van groep chats. Is alle informatie wel relevant? Er staat ook veel niet-relevante informatie in en dat wil je gescheiden houden.

Er is technologie voor het afvangen van chats op iemands telefoon op afstand. Berichten worden centraal verzameld en dan kan worden geselecteerd wat belangrijk/te archiveren is. Over de enorme hoeveelheden chatberichten: je moet dan denken aan tienduizenden berichten. De gebruiker kan toegang krijgen om berichten te selecteren die privé zijn.

Er wordt gewerkt aan technologie om binnen zo'n chat onderwerpen te selecteren en te beoordelen. Je kan groeperen. Hier zijn ontwikkelingen in. Je kunt er bijvoorbeeld ook ruzies eruit filteren door op scheldwoorden te zoeken. Met behulp van artificiële intelligentie (AI) kan technologie leren om grensoverschrijdend gedrag te herkennen. Dit wordt niet alleen toegepast bij overheden maar ook bij interne onderzoeken. Dit kan in positieve zin en in negatieve zin. Gezegd wordt dat onderzoek gedaan is naar de inzet van AI voor het herkennen van persoonlijke beleidsopvattingen. AI kan bijvoorbeeld de zin: 'naar mijn mening' herkennen.

Bij e-mail of chatverzoeken moeten bepaalde stappen genomen worden. Het berichtenverkeer uitlezen is bij WhatsApp relatief makkelijk. Dat geldt niet voor sms of Signal. Maar ook die informatie is beschikbaar. De volgende vraag is: gaan we ook telefoongesprekken opslaan? Je kan nu natuurlijk al zien wie met wie communiceert en wanneer. Het is nog niet voorgekomen dat mensen weigeren om hun telefoon te laten uitlezen. Er worden tevoren afspraken over gemaakt.

Vervolgens gaat het onderwerp door over ontwikkelingen bij aanbieders – denk dan aan een premium zakelijk account. Besproken wordt dat API's beschikbaar zijn om te koppelen, maar dan moet iedereen een zakelijk WhatsApp account hebben. Daarbij: zakelijk en privé loopt altijd door elkaar. En je moet dan afspraken maken met alle aanbieders (WhatsApp/Signal/Instagram/Snapchat/etc.). Over een app van de overheid die data uitleest en kan doorsturen in bepaald formaat, wordt gezegd dat je die app dan op je telefoon hebt en dat die dan het berichtenverkeer - na selectie van privé berichten - doorstuurt. Hierbij worden meerdere kanttekeningen besproken. Als het technisch moeilijk is om te archiveren, gaan mensen dat niet doen. Als het technisch makkelijker wordt om af te vangen: ideaal. Maar wat heeft dan betrekking op het verzoek? Dat blijft altijd een inhoudelijke beoordeling. Maar: dat kan mogelijk met technologie onderzocht worden. Een andere kanttekening bij een dergelijke overheidsapp is dat een app snel technisch verouderd kan zijn. De ontwikkelingen gaan snel. Daarom is het goed om ook richting te zoeken in kanaalsturing. Bij gemeenten zie je veel 'omnichannel' keuzes. De burger bepaalt dan het kanaal. Bij bepaalde onderwerpen wordt e-mail bijvoorbeeld niet opengezet.

Een andere expert wijst ook op kanaalsturing. In de zin dat het aan de voorkant begint met: wat gebruiken we als overheid nou? De Wob-rechtspraak is zwart/wit: het verzoek komt binnen en je kijkt: wat is het? Wat valt eronder? Zolang het maar om een bestuurlijke aangelegenheid gaat. In de Wob-rechtspraak bleef de Archiefwet onderbelicht.

Je hoeft ook niet altijd alles maar continu te blijven bewaren. Je moet documenten goed geordend hebben, maar ook de vrijheid hebben om niet te hamsteren. Als een verzoek is binnengekomen en de documenten zijn er, dan moet je ze behouden. Moet je niet iets meer aan de voorkant willen regelen of afspreken? Wat spreek je met werknemers of bestuurders af? Bijvoorbeeld bij WhatsApp: gebruik je dit zowel zakelijk als privé, dan moeten we toegang hebben.

Vinden we het wenselijk of nodig vanuit beheer en onderhoud dat we ook zakelijk corresponderen via Teams of Messenger etc. Of gebruiken we alleen maar programma X? Privéinformatie moet gefilterd worden. De AVG en Woo geven waarborgen qua privacy, maar dat moeten we wel voldoende kunnen borgen. Zolang wij het documentenbegrip zo ruim accepteren, moeten we dan dus altijd blijven hamsteren? Nee, je hebt ook de vraag: wat is nodig/nuttig? Dat is een lastige interpretatievraag. De zorgplicht geldt voor iedereen die voor de overheid werkt. Daar zit een menselijke factor in: wie beoordeelt wat van waarde is en wat belangrijk is?

In de context van artikel 68 Grondwet: dezelfde verplichtingen gelden op nationaal en decentraal niveau. Een raadslid moet ook kunnen vragen om informatie. Dat is anders dan: 'geef mij alle documenten', maar zo kan een raadslid wel van dingen goed op de hoogte blijven. Dit geldt bijvoorbeeld ook bij appjes die in potentie belangrijk zijn. Een expert zegt dat context en authenticiteit belangrijk zijn. Hoe kun je die beoordelen als je dit niet kunt waarborgen? Denk aan het selecteren van fragmenten, dan heb je de inhoud maar geen metadata. Wat heeft dat dan voor waarde? Bij het exporteren van een WhatsApp gesprek komt dit in een Word-bestand. Is daar een logboek van? Is er metadata beschikbaar? Vervolgens wordt het platgeslagen tot pdf, akkoord erop en klaar. Wat is dan de waarde van die pdf?

Toegevoegd wordt uit de groep dat in Woo-procedures je een set van gelakte documenten hebt en de basisdocumenten. De rechter krijgt alles. De gelakte set heeft op zichzelf ook een archiefwaardige status: die hoort bij de Wob-zaak of parlementaire enquête. Deze informatie blijft beheerd, maar hoelang? De termijn van vernietiging moet wel in de selectielijst staan, maar die laat ruimte voor interpretatie. De gelakte versie zou je moeten vernietigen op het moment van overbrenging, maar daar is wat discrepantie in de selectielijst: alles wat je publiceert, moet je bewaren. Anders heeft de Telegraaf het bijvoorbeeld wel en de overheid niet meer.

Een expert zegt dat er onderzoek is gedaan naar de wetgeving over openbaarmaking in zes landen: het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Duitsland, Frankrijk, Estland en Slovenië. Archivering viel buiten de scope van het onderzoek.

De discussie die wij in Nederland al een hele tijd voeren (over WhatsApp als verlengde van een discussie over interne e-mails) speelt minder in andere landen. Verschillende landen maken onderscheid tussen het soort documenten. In Zweden heb je alleen recht op officiële documentatie. Niet elk gesprek valt onder deze documentatie (zoals een officieel memorandum), maar daar vallen wel alle besluiten en belangrijke adviezen onder, net als de kalender van belangrijke bewindspersonen. In het Verenigd Koninkrijk mag een verzoek aan de Rijksoverheid waarvan wordt geschat dat het meer dan 24 uur duurt om alle informatie te verzamelen, worden afgewezen. In Slovenië is in principe het openbaar maken van interne e-mails een schending van de privacy, dat zonderen ze dus uit.

Nederland is een uitschieter en uniek en heeft de meest verstrekkende wetgeving. We staan daarmee aan de frontier van het openbaar maken.

Het Scandinavische model doet het qua snelheid beter: binnen drie dagen heb je de informatie. Informatie wordt ook minder waardevol als het te lang duurt om het te krijgen. Wij hebben een hybride stelsel in Nederland: er is recht op informatie. We geven dan de documenten en je mag daar zelf informatie uit halen. Besproken wordt dat er ook landen zijn die verschillende soorten wetgeving hebben, wetgeving voor het recht op informatie en het recht op documenten.

Het is lastig te zeggen of de informatiehuishouding beter op orde is in landen met wetgeving die onderscheid maakt naar bepaalde soorten documenten, zoals Zweden, Estland en Slovenië. Niet gedocumenteerd is op basis waarvan deze keuze is gemaakt.

### 3 Pitches tijdens de sessie op 4 oktober 2022

Een expert zegt dat de discussie doet denken aan het liedje '1999' van Prince. WhatsApp is het nieuwe email. Je ziet het aan de discussies als: is dit wel voor het archief? Voor het archief is het vaak wel belangrijk, maar er is een technologische uitdaging. De hoop wordt uitgesproken dat we snel toekomen aan een efficiënte manier om te archiveren. Wanneer organisaties chatgesprekken gebruiken - die zakelijke informatie bevatten - vanuit functie of een proces, dan moeten die onder beheer worden gebracht. In het kader van de Grondwet en Woo-verzoeken, moet je kunnen aantonen welke stappen als overheid zijn gezet. De verwachting wordt uitgesproken dat we chatberichten als een volwaardig medium gaan beschouwen. We moeten dus een antwoord vinden op de vraag hoe we die informatie moeten archiveren en tegelijkertijd duurzaam toegankelijk kunnen houden. Uiteraard gaat het hierbij dan om zakelijke chats. Mensen hebben ook het recht op privacy. Hoe we de privacy moeten bewaken is een belangrijk aandachtspunt. En een interessante vraag: hebben de sms'jes van een bewindspersoon erfgoedwaarde?

Een expert zegt dat het interessant is om te zien dat er in de praktijk verschillend mee omgegaan wordt bij ministeries. Bij een ministerie wordt de handreiking chatberichten van het Rijk gevolgd, maar bij een ander ministerie wordt alles technisch integraal geëxporteerd. Bewindspersonen mogen vanwege hun privacy daarbij wel checken wat er geëxporteerd wordt. Archiefbescheiden kennen meer waarde dan alleen informatiewaarde, dat is ook een stukje erfgoedwaarde. Wanneer er een Woo-verzoek ligt, wordt samen met informatiespecialisten naar een aantal dingen gekeken: naar deze bewindspersoon moet gezocht worden, naar deze termen en binnen dit tijdvak.

Een expert reageert op het toepasselijke liedje. De keuze valt op 'Duurt te lang' van Davina Michelle. In de praktijk van de journalistiek werken ze vaak met een basisconcept voor hun Woo-verzoeken, die ze voor elke zaak aanpassen. In dat verzoek staat al jaren - *niet letterlijk* -: 'we verzoeken om allerlei documenten. Met documenten bedoelen wij alles ongeacht de gegevensdrager. Dus niet alleen papieren documenten. Het gaat ook om sms, WhatsApp en Signal.' Dit staat er al jaren in, maar ze krijgen die chatberichten (bijna) nooit. Het liedje is extra toepasselijk omdat je überhaupt al geen antwoord krijgt als je er niet actief achteraan belt. En nee, er hoeft niet altijd sprake te zijn van chatberichten, maar tegenwoordig is het zo gebruikelijk om wel bijvoorbeeld WhatsApp te gebruiken voor een meeting: 'heb jij dat en dat voorbereid'? Maar dat zie je nergens terug. De indruk wordt gewekt dat er alleen app berichten worden verstrekt als dat in het belang is van de betreffende overheidsinstantie. Maar in veel gevallen wordt dat niet zo gezien en krijg je niets.

Een expert geeft een toelichting. Op grond van de Archiefwet moet je alles wat relevant is voor een bepaalde zaak opslaan. De drager maakt niet uit. Een tekstbericht is een vorm. Kunnen we dat makkelijk regelen? Ja, er is goed uitleesbare techniek, specifiek voor deze tekstberichten. Dat kost veel tijd. Er wordt gevraagd: waarom duurt dat zo lang? De techniek is rechercheteknik en wordt zwaar gecontroleerd. Qua beleid wordt het Rijksbeleid aangehouden: app met beleid, niet over beleid. Doe je het wel, sla het op bij een zaak. Dan weten we dat het er is. De praktijk is bij de organisaties zelf neergelegd. Er was bestuurlijk weinig draagvlak voor. De reactie is soms: 'ik spreek mensen wel in de gang,' 'ik geef ze wel een geeltje onder de tafel,' 'ik bel ze wel.' Dit heeft te maken met wantrouwen.

Op TikTok word je afgebrand tot je schoenzolen: gemeenten zijn slecht, de politie is waardeloos. Er is veel wantrouwen.

Uiteindelijk zijn er ook altijd wel documenten die iemand heeft geschreven, waarna iemand vraagt: 'had je dat wel zo moeten opschrijven?' We moeten niet te veel leunen op techniek en te weinig doen aan cultuur. De achterdocht van de journalistiek is terecht. Het liefst zou de journalistiek een database hebben waarin kan worden gezocht. Maar als we het niet opslaan is er niets te zien. De conclusie is dat we moeten werken aan vertrouwen.

Een expert reflecteert dat er consensus is dat berichten bewaard moeten worden op grond van de Archiefwet en de Woo. Cultuur is een belangrijke onderstroom. Het kernpunt blijft: goed archiveren hoort bij je integriteit. Daar kun je het samen over hebben bij een introductiecursus of bij beoordelingsgesprekken. De vraag wordt gesteld: 'waarom willen we chats openbaar maken?' De Archiefwet dient meerdere belangen, maar vooral: is iets archiefwaardig? Pas op langere termijn weet je ook of iets belangrijk wordt. We hebben het hier ook over het belang van de democratische rechtsstaat. Burgers hebben het recht om overheden te mogen controleren. In Zweden is duidelijk geïnvesteerd in responsiviteit. Transparantie is daar al vroeg opgenomen in de Grondwet.

Twee zaken vallen op als je met ambtenaren spreekt. Het technisch 'gedoe' en de persoonlijke beleidsopvattingen. Het gevoel van veiligheid én de afrekencultuur. Dit is ook iets wat een rol moet spelen in het kader van voorlichting. Persoonlijke opvattingen kunnen gelakt worden. Maar daar moeten we wel nog stappen in maken. En archiveren betekent niet openbaar maken: 'Ik geef mijn mening niet, want misschien wordt die openbaar.' En dat laatste is een belangrijk punt: als je niet meer vrijuit kunt brainstormen omdat je denkt dat alles op straat komt te liggen, dan kan dat leiden tot slechtere besluitvorming.

Een denkrichting kan zijn: strikt onderscheid maken tussen interne berichten en externe berichten. Dat is hetzelfde als een brief met handtekening. Ja, de vormen van communicatie zijn vager geworden, maar alles wat een ambtenaar doet, doet hij namens zijn minister. En alles wat de overheid uitgaat, is een vorm van formele communicatie, en dat moet bewaard (beheerd) worden. Intern: daarover moeten we nadenken qua nut en noodzaak en technische mogelijkheden. Een van de achtergronden van deze denkrichting: in andere landen wordt gewerkt met het opvragen van officiële documenten. Zweden is het bekendste voorbeeld.

In het Verenigd Koninkrijk is bepaald: alles wat meer dan 24 uur zoeken kost, is te omvangrijk en dan ben je niet ontvankelijk. Heel belangrijk is dat onze informatiehuishouding nog niet op orde is als je kijkt hoeveel het tijd het zoeken kost. Om nu in Nederland te zeggen: 'wij zeggen dat verzoeken soms te groot zijn en leiden niet tot ontvankelijkheid', dan is dat waarschijnlijk een brug te ver voor de fase waarin we nu zitten.

Een mogelijke denkrichting kan zijn: documenten die horen bij het primaire proces (officiële documenten zoals in Zweden): die gaan we binnen vier, of zelfs binnen twee, weken openbaar maken. Voor alle niet-officiële documenten: daar komt een andere beslistermijn of andere regels voor. Iets meer rangschikking dus in het soort document, om het werkbaarder te maken. In Zweden of Slovenië vinden ze aanknopingspunten bij een afgeronde zaak. Maar wanneer is een zaak afgerond?

Juist bij chats wordt een probleem voorzien als je deze uit de context haalt. Soms krijg je appjes waarin het niet duidelijk is waar dat betrekking op heeft. Bij e-mail heb je een onderwerp. We kunnen zeggen: het is relevant, we moeten het bewaren. Maar als je kijkt naar de context is het mogelijk niet relevant. De discussie wordt gevoerd over een 'klad', een concept en definitieve versie: een chatbericht is definitief naar z'n aard, maar kijk je naar de inhoud, dan lijkt het soms meer klad dan definitief. Dit heeft een soort diffuus karakter. De verantwoordelijkheid moet bij de DIV- medewerker liggen, en die is wel vaak nodig om context te verkrijgen of te behouden.

## 4 Pitches tijdens de sessie op 10 oktober 2022

Een expert zegt dat de verwachtingen rond het archiveren van digitale berichtgeving positief zijn; de overheid zal dit moeten faciliteren tot de volgende fase in het digitale berichtenverkeer. Er zal altijd een informeel kanaal blijven dat niet te archiveren is. Er zijn duidelijk afspraken nodig wat betreft techniek. Deze moet toegankelijk zijn, de authenticiteit waarborgen en duurzaam zijn. Daar moet consensus in ontstaan. Een expert uit enige verbazing over de hoeveelheid beleid die over de uitvoering wordt uitgestort. Tegelijkertijd staat het onderwerp onderaan het lijstje van het management. Er moet nog een hoop gebeuren.

Hoever wil je gaan met vastleggen en openbaar maken met allerlei vormen van (semi) communicatie? Vroeger werd alleen het geschreven woord gearhiveerd, nu zijn we techniek gedreven. Hierbij is bijzonder dat de tekstberichten een aaneenschakeling van flarden van tekst zijn zonder enige context. Moet je dat opslaan? Een selectie tussen privé en zakelijk, hoe haal je dat uit elkaar? Het kan allemaal, maar het is veel werk met enorme uitvoeringslasten.

Principieel punt is dat de informatie een eigen leven gaat leiden en er ontstaat wantrouwen: wie heeft wat gezegd op welk moment? Eigenlijk wil je inhoudelijke besluitvorming met redentatie en voorzien van context. Wie wat, wanneer heeft gezegd is belangrijk bij bepaalde besluiten maar niet bij informatie-uitwisseling vooraf, zoals: kan deze zin nog veranderd worden? En van wie beheer je de informatie? Van sleutelfiguren alleen? Van alle medewerkers? Wat zijn de consequenties? De overheid heeft een tekort aan mankracht en kennis. Belangrijk is een duidelijke richtlijn. Wat is het belang? Als er belang bij is: beperk het en maak het praktisch. De doelstelling is om verantwoording af te leggen. Dragen losse berichtjes zonder context hieraan bij?

Een expert zegt dat juristen te maken hebben met veel toegankelijke informatie en context. We moeten duizenden documenten beoordelen bij Woo verzoeken. Waar begin je? Het gaat over e-mail, sms, etc. We moeten alles wat er is verzamelen, niet alleen hetgeen in zaaksystemen zit. We zijn maanden bezig om die informatie te verwerken. De collega's zijn druk en het is lastig om al die informatie te verzamelen. Achteraf blijkt dat sommige informatie niet bij het onderwerp hoort. Wij proberen dan ook te ontdekken wat de ambtenaar voor ogen had toen hij iets opstelde. Wat is de achtergrond van deze informatie?

Volgens een andere expert gaat het om de reconstructie van overheidshandelen en de uitvoering van taken, maar ook bijvoorbeeld om erfgoed. Tekstberichten (sms en WhatsApp, soms ook mail) kennen een natuurlijke ordening. Het zou krom zijn als je een herordening zou maken: het begon met een simpele vraag, iemand werd erbij betrokken en toen ging het gesprek verder. Wie heeft wanneer wat in de groep gegooid is ordening, net als het onderwerp. Zoals bij het vreugdevuur in Scheveningen. Die berichten vormen de bron. De techniek biedt op dit moment alleen nog 'houtje-touwtje' oplossingen. Bij een forensische tool geeft iemand de telefoon af, waarna er een volledige kopie (ook metadata) gemaakt wordt. Vaak gebeurt dit in forensische onderzoeken en bij rechtszaken. Dat is veel maatwerk. Dat moeten we technisch aanjagen en dat is een groot probleem. Maar dit valt wel onder archiefwerk. Hoe meer je automatiseert, hoe meer je wegneemt bij medewerkers. Dan wordt het meer de verantwoordelijkheid van de organisatie en is het minder kwetsbaar. Voor bewindspersonen is het fijn om niet steeds realtime te archiveren.

De Capstone methodiek wordt besproken: een methodiek voor bepaalde functionarissen waar alle informatie bij elkaar komt. Dit past binnen de selectiemethodiek. Het gaat daarbij om informatieknooppunten: Capstone-verantwoord betekent: alles binnenhalen, niet in aparte mappen. Het advies is om van sleutelfunctionarissen alles beschikbaar te stellen: e-mail en chats, zodat dit eenvoudig openbaar gemaakt kan worden als er een Woo-verzoek komt. Natuurlijk moet een minister zijn of haar telefoon kunnen gebruiken om met het gezin te appen, dat valt niet onder de Archiefwet en kan hij/zij zelf vernietigen. Ook zijn houding en gedrag van belang.

Een expert zegt dat er veel vindplaatsen zijn en allerlei berichtenstromen. Informatie moet snel worden verzameld, e-mailboxen scannen, apps inlezen. De politie heeft dagelijks overleg via apps. In twee uur tijd kan al die informatie beschikbaar zijn met software die al draait. Twintig jaar geleden was in de Verenigde Staten aandacht voor een rechtsgang rondom elektronisch opgeslagen informatie. Zij organiseerden een conferentie hoe hiermee om te gaan. Dit is The Sedona Conference (TSC). Uitkomst was een informatiemodel (EDRM) waar iedereen mee kon werken. Het probleem is dat je vandaag de vraag van morgen niet kent. Daarom is zoeken en vinden belangrijker dan ordenen.

Geconstateerd wordt dat een paradigmashift nodig is. Bij de Archiefwet gaat het om het ordenen van informatie. Bij een Woo-verzoek gaat het om het vinden en zoeken van informatie bijvoorbeeld door het graven in e-mailboxen. Hoe dat slim te doen? Een expert stelt dat de richtlijnen nog erg onduidelijk zijn. Wat is bijvoorbeeld privé en zakelijk belangrijk? Werk en privé lopen erg door elkaar heen. Een ambtenaar is ook gewoon mens.

Bij e-mails is de instructie: kopiëren naar het dossier door handmatig te selecteren en te exporteren. Dit gebeurt niet vanzelf. We zitten nog in een voorstadium. Ook is er weerstand. Mensen zijn erg druk met andere dingen, met cruciale dossiers en de waan van de dag.



## 5 Een weergave van de discussies tijdens de sessies

*De eerste discussie* gaat over menskracht. Er is personeelsgebrek, dat is de praktijk. Gesproken wordt over de nieuwe Archiefwet: die biedt namelijk iets van een oplossing. Zowel onder de huidige als de nieuwe Archiefwet zullen tekstberichten pas vernietigd mogen worden, wanneer de van toepassing zijnde bewaartermijn in een vastgestelde selectielijst is verstreken. Bij gemeenten is de huidige selectielijst proces- en resultaatgericht opgezet. In theorie is zo'n administratie mogelijk, maar in de praktijk zou dit een enorme administratieve last betekenen voor bestuurders en ambtenaren, met bijbehorende capaciteitsdruk en kosten. Wie wil bovendien dan nog bij de overheid werken?

In de nieuwe Archiefwet wordt gesproken over bestanden die 'tijdelijk te bewaren' zijn, dat biedt hopelijk meer helderheid. Je moet alles bewaren en op een gegeven moment moet je vernietigen. Maar dat is nu ook juist de discussie. Vanuit bepaalde hoeken wordt de suggestie gewekt dat je alles altijd moet bewaren. Dat is een juridisch probleem.

Een belangrijk punt wat steeds terugkomt: vinden we dat alleen belangrijke dingen bewaard moeten blijven? Hoe worden dingen geïnterpreteerd? Dat kan op allerlei manieren. Archiveren moet wel op een praktische en werkbare manier. Als je alles opslaat, dan pas kun je zien of iets relevant is.

De vraag wordt gesteld wie er zicht heeft op wat de toegevoegde waarde is vanuit Wob-verzoeken (inmiddels Woo-verzoeken) en parlementaire enquêtes. Wat is de ervaring met hoe cruciaal chatberichten zijn om te reconstrueren wat er is gebeurd? Het antwoord uit de groep: het overgrote deel van dat gesprek gaat over meta communicatie: 'Moeten we hier aandacht aan besteden?', 'Neem je contact op met die en die?' Wat is dan relevant? Als alle persoonlijke passages zijn weggehaald, blijven er dus een handjevol stukjes van berichten over in tientallen pagina's van een Word-document.

Besproken wordt ook dat het een risico is als een hele categorie van het berichtenverkeer wordt uitgesloten.

Besproken wordt dat e-mail een afgebakend communicatiemoment is en dat WhatsApp of Signal heel anders zijn.

De vraag wordt gesteld waar het hem in zit, dat het zo lang duurt. Het verschil is dat met interne e-mails ook privé zaken besproken worden op WhatsApp. En je hebt steeds met dezelfde persoon continu een gesprek. Met e-mail gebeurt dat niet zo scherp. Als het een praktisch probleem is, moeten we dan wel principieel onderscheid maken tussen chats en mails?

Besproken wordt dat er geen optimale ICT-oplossing is. Bij sms moet je screenshots maken, dat kost veel tijd. WhatsApp is makkelijker omdat je de volledige chat kunt exporteren. Maar dan moet je toch de hele telefoon langs en alles een voor een uitlezen. Plus: elke maand terugkomen om het volledig te houden. E-mail kun je exporteren en vasthouden. E-mails kun je dan ook aan dossiers toewijzen. Besproken wordt dat alle data opslaan in datacentra een duurzaamheidsprobleem oplevert. Daarnaast is privacy ook lastig. Als iemand uit dienst gaat, moet berichtenverkeer dan bewaard blijven? Moet iemand dan gaan uitzoeken wat er precies is gezegd?

*In een tweede discussie* zegt een expert dat het logisch is dat er een zoekslag gedaan wordt als er een verzoek ligt.

Je kunt ook zeggen: we verzamelen gegevens elke twee maanden. Dan maken we een export. Zeker nu je ziet dat je WhatsApps kunt laten vervallen na een x periode, dan ben je alles kwijt. Een expert vult aan dat dit des te meer pleit voor actief vastleggen. Bijvoorbeeld elke eerste dag van de maand alles exporteren.

Een expert zegt: onderschat het politieke belang niet, daar zit de grote crux. Ga je het ene bericht wel publiceren en het andere niet, wat dan?

'We lekken hier wat, we geven daar wat,' maar bij andere zaken blijft de deur volledig dicht. Betoogd wordt dat er een onafhankelijke bewaker moet zijn van al die documenten. Iemand die zonder politiek of communicatiebelang een oordeel kan vellen over een verzoek. Verzoekers komen nu terecht bij ambtenaren die onder invloed staan van communicatieafdelingen of van politieke invloed. Op gemeentelijk niveau speelt dit nog vaker. Het pleidooi volgt: zorg dat je Woo-ambtenaren krijgt die een eed afleggen waar ze aan willen voldoen: openbaarheid. Die losstaan qua aansturing van de communicatieafdeling of politieke druk. Dan is het nog steeds complex en duurt het lang, maar als vrager weet je dat het uiterste is gedaan vanuit politiek en publiek belang.

Besproken wordt dat de Woo niet strategisch is. De ministeries toetsen aan de wet. Je hebt er allebei een belang bij dat het goed gaat. Daarbij vindt een zekere risicoanalyse plaats. Als daaruit blijkt dat er waarschijnlijk niet geappt is, dan wordt daar niet op doorgezocht. De termijn is tenslotte maar vier weken.

Het belang van goed archiveren wordt benadrukt. Nu moet je elke keer alle informatie opvragen.

Het gesprek gaat vervolgens over het screenen van medewerkers bij het geven van toegang. Maar een handjevol mensen kan dit doen, dan zit je al snel knel qua termijn (van de Woo). En dan zie je in de praktijk: 'ik heb maar vier weken, ik word keihard afgerekend in de Kamer en in de media vanwege die termijn.'

Een expert bevestigt dat het in de praktijk veel langer duurt dan in de wet staat. Als blijkt dat chats standaard genegeerd worden, dan is dat geen openheid. Het staat standaard in het verzoek en journalisten zijn vaak bereid tot overleg. Dit gebeurt ook geregeld. In die overleggen wordt het verzoek ook ingeperkt als dat nodig is. Het gaat erom of er vertrouwen is en het gevoel dat er meegedacht wordt.

De praktijk om contact op te nemen met burgers die vaak een Woo-verzoek indienen wordt besproken. Elke keer wordt de vraag wat breder gesteld omdat ze niet voldoende vonden in de documenten die bij een eerder verzoek waren meegestuurd. Dan gaan partijen met elkaar in gesprek: 'wat is precies je vraag?' Dan wordt er gericht gezocht. Ook om de termijn van vier weken te bewaken.

Een expert bevestigt dat er op dit moment een kloof is tussen journalisten en de overheid. Vaak wordt gehoord: 'je krijgt geen appjes', dat is strategisch gedrag. Het is een strategie om iets niet te geven. Dat is frustrerend. Je moet erop vertrouwen dat wanneer je documenten opvraagt, dat iedereen dat weet en erkent: er zijn chatberichten van toepassing. Dan hoef je er niet om te vragen. Dan vraag je dus om alle stukken en natuurlijk vallen daar ook chats onder. Als het goed in kaart gebracht wordt zijn er veel quick wins te behalen. In principe krijg je de informatie op basis van een inventarislijst, maar dan staat er alleen 'we hebben het chatbericht doorzocht' en dan krijg je niks.

Een expert zegt: je wil weten wat er is maar je wil ook weten wat er niet is. Als je de vraag kunt stellen: zoek in die chatberichten op deze en deze termen, dan zou dat al schelen.

Besproken wordt dat de kunst is om het onder beheer te brengen. Dat betekent niet alleen dat je het handig bewaart. Er zijn verschillende opties: een DMS of het uitlezen. En eigenlijk gaat het beheren volgens de Archiefwet ook over gecontroleerd vernietigen en dat is haast nog moeilijker dan gecontroleerd bewaren.

Besproken wordt dat er recht is op het verstrekken van documenten en dat burgers het recht hebben om eigen oordelen te vormen. Gezegd wordt dat het belangrijk is dat we goed loggen hoe er gezocht is. Les 1 van het zoeken: als je het niet kan vinden, wil dat niet zeggen dat het er niet is.

Er zit ook een vraag achter het verzoek. Kunnen we die vraag primair behandelen? Collega's gaan bijvoorbeeld samen met journalisten achter het systeem zitten om te zoeken. Zoeken met de verzoeker.

De vraag wordt gesteld of we technologie kunnen gebruiken om berichten automatisch veilig te stellen. Dan is het beschikbaar om later te bekijken.

Een expert reageert dat er dan weer wat anders wordt bedacht. Als regel kun je best stellen: chats zijn documenten, en die moeten gearchiveerd worden. De gedachte dat mensen persoonlijke onderwerpen bespreken via de telefoon is logisch, omdat dat vertrouwelijk is. Maar: alle chats moeten gearchiveerd worden.

App met beleid, maar niet over beleid wordt nog een keer aangegeven. De volgende stap is daarbij: technisch uitlezen en de hele tijd downloaden van alle documenten leidt tot water dat een andere kant op stroomt. Tegen de tijd dat iedereen dit heeft geïmplementeerd, is er weer wat anders. Alles staat en valt met cultuur.

Een expert zegt dat er ook apps beschikbaar zijn die wel real time archivering mogelijk maken. Als ik werk-gerelateerd app, moet de ander zeggen: doe dat niet via app, maar via Yammer bijvoorbeeld. We moeten afspraken maken met elkaar.

Technisch is het mogelijk om een schil op de telefoon te zetten die voorziet in de juiste beveiliging. Die dat wat jij appt kan verzamelen en in één export kan leveren, en die dit kan matchen met WhatsApp, Signal en sms. Nog steeds moet je kunnen selecteren op privé en dat eruit kunnen filteren. Ontwikkel iets wat voldoet aan de eisen. Je loopt dan wel aan tegen eisen van verschillende organisaties.

Stap nul wordt genoemd: geef alle ambtenaren een werktelefoon. Maar wat als iemand alleen een werktelefoon heeft? Dan wordt nog steeds alles uitgelezen, maar daar kies je dan zelf voor. Veel ambtenaren hebben alleen een privé telefoon.

Mensen zijn ook steeds meer gewend om twee telefoons te hebben. Maar: je moet daar afspraken over maken als: let op, nu houdt mijn zakelijke bereikbaarheid op. Als politicus of journalist gaat dat overigens gewoon door. Het is heel gezond dat we daar keuzes in moeten maken. We hebben tegenwoordig twee toestellen, gebruik dat ook om een scheiding te maken tussen werk en privé.

Daarnaast is de logica is ook heel belangrijk: waarom leg je iets vast. Het idee van een mail of app is uiteindelijk: 'ik wil de ander er ook aan kunnen houden en ik heb het vastgelegd'. Op het moment dat je iets vastlegt betekent ook: ik wil laten zien dat het is gebeurd. Het woord 'archivalisering' van Eric Ketelaar valt.

*In een derde discussie* wordt besproken dat het een opgave moet zijn voor de organisatie. Niet voor individuele ambtenaren. Bij een aantal ministeries wordt gewerkt met integraal veiligstellen van chatverkeer. DIV-medewerkers krijgen een export. Zij gaan kijken: wat zit erin, privé halen we eruit, partijpolitiek eruit; medewerkers kijken of er persoonsgegevens van derden in zitten. Ook kijken medewerkers bij welk onderwerp dit zou horen. Maar dat laatste is onmogelijk. Het dossier wat ze nu maken is een persoonsdossier. Dit is mensenwerk en kost veel uren per bewindspersoon. Gezegd wordt dat er mogelijk een wetswijziging moet komen en misschien is er wel een discussie in de Tweede Kamer nodig. Wat mag het kosten en ten koste van wat mag het gaan? Dit is een fundamenteel debat.

Vanuit de journalistiek wordt opgemerkt dat als je werkt met een andere beslistermijn, het hek van de dam is. Dan zegt iedereen: dit is zo omvangrijk, dit vereist een andere beslistermijn. Dan zijn de vier weken die nu al een illusie is, meteen weg. Wat is dan nog je controle?

En over de vraag of alleen officiële documenten moeten worden verstrekt: soms is het juist het interne wat je wil weten. Wie heeft wat gezegd? Dat geldt bijvoorbeeld voor veiligheidsissues: als er intern ambtenaren geweest zijn die zeiden: 'als we dit doen, is het gevaarlijk.' Dan wil je dat juist weten.

Gezegd wordt dat als je heel snel een informatieverzoek indient, terwijl alles nog loopt, dit het besluitvormingsproces kan frustreren. Als journalist ga je je mengen in het debat, terwijl dat nog loopt.

Vanuit de journalistiek wordt gereageerd dat dit soms juist relevant is. Een andere expert zegt dat als waakhond/parlementariër je toegang wil hebben tot informatie op het moment dat je ook iets kunt betekenen en niet alleen om te kunnen reconstrueren. Als het echt niet openbaar kan, dan is dat op dat moment een beoordeling en dan moet de overheid in gesprek met de verzoeker om te overleggen.

Geconcludeerd wordt dat er een wereld te winnen is binnen de huidige wetgeving. En daar kun je ook met elkaar over in dialoog: wat is de behoefte en hoe kan ik daaraan voldoen? Ga in gesprek met degene die recht op informatie heeft. Gewaarschuwd wordt dat in de geest van de wet gedacht moet worden. En het niet de bedoeling moet zijn om een bestuurlijke variant te kiezen waarbij categorieën worden uitgesloten.

Gezegd wordt: bij Woo-verzoeken geef je de documenten, er is geen tijd om een zoekstrategie uit te diepen of om bepaalde context aan te brengen. Sommige documenten zijn moeilijk te plaatsen en die geef je. Met meer capaciteit kun je een tijdlijn maken. Dat kan veel toegevoegde waarde hebben. Als we het hebben over het recht op informatie, moet je ook bruikbare informatie hebben.

Gezegd wordt dat er steeds meer technologie is om grote databestanden te onderzoeken, selecteren, te lakken, etc. Daar zijn al stappen in gezet. Maar kun je de handmatige beoordeling die de Woo vraagt ook aan AI uitbesteden? Dat kan nu nog niet. Misschien op termijn wel, maar dat is toekomstmuziek. Dat is ook een reden om niet te snel aan wetgeving te sleutelen. De behoefte wordt ook gestuurd door gebruik- en oplossingsmogelijkheden van technologie. En dan moet de wet nog steeds overeind staan.

*Bij een vierde discussie* gaat het gesprek over dat veel informatie in een organisatie niet aanwezig is, maar wel beschikbaar via externe bronnen, bijvoorbeeld op internet. Dat kan de zaak beïnvloeden. Hoe zit het met authenticiteit, hoe wordt het geïnterpreteerd? Hoe te controleren of je alle informatie hebt gekregen? Is alles gegeven?

Is het de taak van indiener van een Woo-verzoek om voor volledigheid te zorgen? Als je voldoende hebt gezocht, is het dan oké? Er is nog niet echt een strategie hoe hiermee om te gaan. Hoe kun je ingewikkelde materie compleet maken? Hoe kun je zorgvuldig én selectief werken? Houding en gedrag wordt besproken: hoe gaat een medewerker ermee om? De praktijk is anders dan op papier.

Met het vier-ogen-principe is straks voor elk bewindspersoon een eigen archivaris, dat is niet wenselijk. Er zijn al te weinig archivariissen.

De Woo heeft er geen boodschap aan hoe de informatiehuishouding ervoor staat. De wet is vrij duidelijk: je moet gevraagde informatie geven tenzij er redenen zijn om dat niet te geven. De Archiefwet is tientallen jaren oud, en dateert uit het papieren tijdperk. Dat kan niet meer zo. Een voorbeeld wordt besproken waarbij na onderzoek bleek dat van elk document 25 versies waren die allemaal terug te vinden zijn. Het tempo waarin je informatie maakt is enorm toegenomen, is daar in de Archiefwet wel voldoende rekening mee gehouden?

Onbeheerde informatie is juist aanwezig op servers en telefoons. Of dit bewust of niet bewust behouden is gebleven daar heeft de wet geen boodschap aan. Dan kun je vanuit Archiefwet zeggen: onder beheer brengen en dan ook gecontroleerd vernietigen, maar dat moet je niet aan medewerkers overlaten. Technisch kan dat wel, maar er zijn heldere criteria voor nodig. Veel informatie is opgeslagen op persoonlijk niveau, dat moet naar zaakniveau.

*Bij de volgende discussie* wordt gesproken over technische hulpmiddelen. Berichtenverkeer kan op de eigen server met sommige technische hulpmiddelen al lange tijd worden uitgelezen op elk gewenst moment. Je kunt dan overal bij, uitlezen op afstand, archiveren.

De nieuwe generatie berichtenverkeer zoals Snapchat biedt veel nieuwe mogelijkheden maar je zult altijd achter de ontwikkelingen aan lopen. Er wordt naar verschillende opties van technologie gekeken. Teams heeft een chatfunctie, dat kan ook relevant zijn. Die chats moet je veiligstellen want die verdwijnen na een bepaalde periode. Die verantwoordelijkheid ligt bij de mensen zelf. Dat vraagt cultuurverandering en is lastig. Er komen altijd nieuwe tools en de behoefte om die te gebruiken. Het plakken van berichten in mail, roept vragen op over authenticiteit. Dat past niet binnen de Archiefwet.

Het uitlezen bij een ICT-desk waarvoor mensen hun telefoon inleveren wil je liever niet bij zakelijke accounts. Dan wil je op afstand uitlezen. Hoe is het mogelijk te maken dat je met zoveel mogelijk verschillende applicaties kunt communiceren met de mogelijkheid om op afstand uit te lezen? Die technologie bestaat al als spyware. Dit kun je ook voor een goed doel inzetten. Geautoriseerde mensen kunnen er dan bij, maar wat heeft dit voor gevolgen voor de privacy?

Het systeem Relativity komt uit de forensische hoek en werkt vanwege de vertrouwelijkheid op een apart netwerk. Voor een bepaald onderzoek is informatie als data in te lezen. Dan wordt vervolgens gezocht op steekwoorden en trefwoorden wat relevant is. Het is slimme technologie die dubbelingen eruit haalt. Met extra software is het ook voor Woo-verzoeken geschikt. Met een aanvullende module is specifieker te maken wat er uitgelezen wordt en kan beter worden voldaan aan de AVG. Software doet dan een voorstel om bepaalde woorden te analyseren. Ook op query basis. Besproken wordt dat er ook een tool uit de wetenschap is: NVivo. Niet om een telefoon uit te lezen, wel om chatberichten van Facebook te downloaden. En er wordt gesproken over Smarsh.

De discussie verplaatst zich naar hoe veiliggesteld kan worden wat belangrijk is. De oplossing is een instructie aan het bestuur over bewustwording en hoe te archiveren. Uitgangspunt moet zijn: mensen ontraden via Whatsapp zakelijk te communiceren. In een crisissituatie gaan mensen meteen appen. Om besluiten in apps dan veilig te stellen moet je middelen aanbieden. Daarop moet je geprepareerd zijn.

Een hotspot is heel zwaar instrument om informatie die je normaal vernietigt, toch blijvend te bewaren in crisissituaties. Een besluit om een hotspot aan te wijzen wordt door de organisatie zelf genomen: bijvoorbeeld een departement dat zelf dit besluit neemt in afstemming met Nationaal Archief. Stel dat het aantal sleutelfuncties is geïdentificeerd en privé zaken eruit zijn, dan wordt de rest uitgelezen. Dat gebeurt nu ook met parlementaire enquêtes.

De discussie gaat over wat dit van de organisatie vraagt. Van belang wordt zakelijk gedrag gevonden en het milieu. Moeten we echt alles bewaren? Meer vanuit communicatie wordt belangrijk gevonden om het bewustzijn te creëren. De cultuur van een organisatie speelt erg mee. Gezegd wordt dat veel medewerkers het ook goed willen doen, dus zorg voor goede middelen en informatie.

Naleving is een zwak punt, maar een goed afgesloten dossier is van wezenlijk belang. Mensen moeten de tijd ervoor hebben. Maar het is een capaciteitsprobleem. Dus afspraken maken met leidinggevenden, prestatieafspraken: het moet een team effort worden, elkaar wijzen op de verantwoordelijkheid.

Over informatiehuishouding wordt gezegd dat mensen dagelijks lang aan het zoeken zijn naar informatie. Als we zaken niet vastleggen zoeken anderen ook, dus kun je beter anderhalf uur besteden aan archiveren. Dat zou een efficiëncyslag zijn. Het hangt ook af van het type medewerker.

Hoe kun je over de hele breedte een kwalitatief systeem krijgen? Het uitgangspunt moet zijn: gelijk nadenken bij het inrichten van systemen en naar processen kijken: wat archiveer je wel en niet.

Whatsapp en deels e-mail is daarbij ook nog ongestructureerd. Niet alleen de systemen moeten op orde zijn maar ook de processen, anders werkt het niet. Er is ook verschil in soort processen: is het nodig om veel te appen? Is er dan iets mis? Je moet wel bieden wat mensen nodig hebben in de context van de uitvoering van hun functie. En incorporeren in de werkplek van de toekomst. Boven in de organisatie moet dit als eerste gebeuren.

De cultuur moet anders. Het moet minder spannend worden voor ambtenaren om een Woo-verzoek te krijgen. In Zweden moet je elke tien jaar tijdens de school of werkloopbaan een keer een Woo-verzoek hebben ingediend. Dat zit als vanzelf in die overheidsorganisatie, je bent openbaar. Hier word je ingeprent: ga zorgvuldig om met informatie want als het per ongeluk openbaar wordt, kun je strafrechtelijk worden vervolgd.

*Bij een andere discussie* wordt besproken in hoeverre de verzoeker is geholpen met alle documenten? Zijn we niet de plank aan het misslaan door de verzoekers met alle informatie te overstelpen die hij dan zelf moet uitzoeken? Als overheid moet je super transparant zijn en wil je geen documenten missen. Maar er wordt enorm veel data verzameld.

Besproken wordt hoe het toezicht op de Woo geregeld is. Er zou bijvoorbeeld een Autoriteit Woo moeten zijn. Als burger ben je namelijk best ontevreden met de behandeling van het verzoek.

Binnen de VNG moeten er bijvoorbeeld bepaalde indicatoren komen waarop toezicht gehouden wordt door de gemeentearchivaris of inspecteur.

Elke persoon moet een klacht kunnen indienen. Er zijn landen in Europa met zo'n systeem of informatiecommissaris. Iemand heeft ook wel eens geschreven: 'zou je niet een boeiingsstelsel moeten creëren?' De rechter moet standjes uit kunnen delen die echt pijn doen. Bij het niet beslissen, maar ook bij het niet nakomen.

Gezegd wordt dat je in gesprek moet blijven met de Woo-verzoeker die kan helpen om het verzoek smaller te maken. En: wanneer komt 'de overheid' met een app of iets dergelijks om het makkelijker te maken om berichten te archiveren en veilig te stellen? Als hackers het kunnen, dan moet de overheid het ook kunnen.

Ook in dit gesprek komt duurzaamheid aan de orde: met behulp van een selectielijst kan informatie op dragers beperkt worden. Toch zijn daar wel enige zorgen bij. De tijd tussen selectie en het ontstaan van de informatie is heel kort. Terwijl reflectie juist interessant is. Pas dan weet je wat relevant is.

*De laatste discussie* gaat over scenario's. Een expert zegt dat het goed is om uiteindelijk alles wat je doet als overheid openbaar te maken. Dit betekent: niet weggooien wat voor een ander belangrijk kan zijn. Al het berichtenverkeer moet worden opgeslagen. Iedereen valt onder de Archiefwet, dus dit geldt ook voor het berichtenverkeer van alle medewerkers van de overheid. Dit sluit aan bij een transparante overheid.



Ongeacht het scenario is het nodig dat er gemakkelijke, gebruiksvriendelijke technieken nodig zijn om archivering zo gemakkelijk mogelijk te maken. En een antwoord op de vraag welk beleid nodig is, hoe we daar uitvoering aan geven en inbedden in de organisatie. Informatie kun je in bulk onder beheer brengen voor zo lang als dat nodig is, doe je er niets meer mee, dan kun je het vernietigen. Voor crises en hotspots kun je onderscheid maken. Ook wat betreft onderwerp. Informatie staat verspreid in een DMS en in e-mail, dat is de realiteit. Als een Woo-verzoek is ingediend, mag je het niet meer vernietigen. Je kunt er op verschillende manieren naar kijken: je kunt e-mail anders opslaan dan andere informatie maar dat betekent criteria aanbrengen. Je krijgt daardoor differentiaties. Toch werken met sleutelpersonen? Daar zijn regels voor. Koppel dat aan een mandaatregeling en niet aan een schaal. Bied duidelijkheid over de bewaartermijn.

Het gesprek verschuift. Moeten we Woo-behandelaars wel opzadelen met het doorakkeren van alles? Er is nog geen goede tooling beschikbaar.

De voorkeur gaat daardoor uit naar een ander scenario waarbij chatverkeer onder beheer wordt gebracht. Dan haal je het weg bij de individuele medewerker en breng je het naar het niveau van de organisatie. Dit is niet haalbaar om voor iedereen te doen, maar wel is het mogelijk om informatie bij een crisis veilig te stellen of voor sleutelfiguren berichtenverkeer integraal veilig te stellen voor de organisatie. Voor de rest (de overige medewerkers) kun je volstaan met een ander scenario: het ontraden. Aan iedereen mededelen dat WhatsApp geen goed medium is om werk mee te doen, dus gebruik het daar ook niet voor.

Bij e-mail kun je kiezen voor een alternatief scenario. Bij e-mail wordt meer inhoudelijk gedeeld. Laat het gebruik zoals deze is en als er een verzoek binnen komt, gaan we ermee aan de slag. We zetten dan incidenteel technologie en een zoekslag in. Je kunt dus verschillende regimes hanteren. Minder strikt bij e-mail en nog minder bij tekstberichten. Als dat te ingewikkeld wordt loop je in de praktische uitvoering vast. Van de Archiefwet mag je categorieën aanbrengen: beschikkingen of e-mails van sleutelfunctionarissen, daar kun je andere bewaartermijnen aan toekennen. De vraag wordt gesteld of we met technologie verder kunnen komen? In bulk veiligstellen, goede metadata: de techniek is nog niet zover. Achteraf ordenen en koppelen aan dossiers zoals in zaakapplicatie of DMS? Daarin zijn technologiebedrijven niet in geïnteresseerd.

Je moet wat met benaderbaarheid op onderwerp, daar wordt wel al over nagedacht. Gesprekken lopen niet precies gelijk met dossiers. De tijd van hoe we gewend waren te werken is voorbij. Met AI zou je achteraf kunnen selecteren. In de praktijk is dit nog ver weg. Uit de beschikbare dataset bij VWS blijkt dat de mailbox domineert met 92% van de relevante documenten zo blijkt uit onderzoek.

De Woo heeft een meer forensisch karakter gekregen. Het wantrouwen neemt toe en zet de discussie op scherp. Dit leidt af van de inhoudelijke discussie. Of we dat willen, is een politieke keuze.

## 6 Laatste ronde en afsluiting

Er wordt om gevraagd dat het Adviescollege een proactieve rol neemt en op instanties let die niet of nauwelijks leveren, en dat geldt ook voor de archivering van chatberichten.

Het gevoel blijft dat het een uitdaging is. Uitgesproken wordt: wij moeten realistisch blijven kijken. De gesprekken geven een gedifferentieerd beeld en het is herkenbaar wat er speelt in de breedte en op politiek niveau. Met betrekking tot de technologie en het uitlezen van het berichtenverkeer van sleutelfuncties wordt uitgesproken dat we technisch een nieuwe geautomatiseerde manier moeten vinden. Er wordt tegelijkertijd gewezen op goede low-tech oplossingen bij kleinere organisaties.

Sommige experts zijn van mening dat gedrag niet te sturen is. Andere experts zijn van mening dat volop op de sturing van gedrag moet worden ingezet en dat bewustwording erg belangrijk is. De omgang met weerstand wordt besproken. De vraag wordt uitgesproken hoe moet worden omgegaan met het gegeven dat er angst zit achter het openbaar maken van publieke informatie door de overheid. Daarvan wordt gezegd dat het bewustwordingsproces belangrijk is en dat er verandering zichtbaar zal worden en dat het gevoel van wantrouwen moet worden weggenomen.

Een expert zegt dat als we echt een cultuurverandering willen, dat dit geld kost. In Frankrijk heeft het Adviescollege contact met alle Woo-functionarissen, ze kunnen elkaar laagdrempelig vinden. Met de nieuwe Woo zijn nieuwe bestuursorganen zich er bewust van. Het Adviescollege moet de ruimte krijgen om hiermee aan de slag te gaan.

Gezegd wordt dat er nu meer bouwstenen zijn verkregen. Er wordt gezegd dat het goed is om na te denken over de toekomst en hoe die er uit gaat zien, ook met het oog op de archivistiek en de theorieën die er zijn voor oplossingen. Gevraagd wordt om de doelgroep van de uitvoerend ambtenaren niet te vergeten. Uitvoerbaarheid wordt belangrijk gevonden. Ook kan in de richting van aangepaste wetgeving worden gedacht. In elk geval is een goed toetsingskader nodig. De wens wordt uitgesproken dat het advies praktisch uitvoerbaar en toepasbaar is.

Ook wordt opgemerkt dat de Woo een groot goed is. Een goed controlemiddel om de overheid van misstappen te weerhouden. Gezegd wordt dat Nederland een progressiever stelsel heeft dan andere landen. Dit heeft waarde én een preventieve werking.

Een expert geeft een inhoudelijke nabrander: de genuanceerde Archiefwet dreigt klem te komen tussen de Woo en de AVG. De Archiefwet is veel genuanceerder dan dat: openbaar betekent niet 'bewaren'. En bewaren betekent niet 'openbaren'.