

Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

Datum
25 september 2020
Kenmerk
TPW/U202000726
Lbr. 20/069
Telefoon
070 373 8393
Bijlage(n)
1

Onderwerp
Archivering tekstberichten

Samenvatting

Via deze ledenbrief vragen wij uw aandacht voor het gebruik van berichtenservices en de archivering van tekstberichten. Veel bestuurders en ambtenaren maken gebruik van berichtenservices als sms en Whatsapp. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 2019 de uitspraak gedaan dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van toepassing is op sms- en WhatsApp-berichten over een bestuurlijke aangelegenheid, ongeacht of deze berichten op de zakelijke of privé telefoon van een bestuurder of ambtenaar staan. Dat maakt het des te belangrijker om tekstberichten goed te archiveren. De VNG heeft een handreiking opgesteld om u hierbij te ondersteunen. Een aandachtspunt is dat de medewerking van gebruikers voor de archivering tekstberichten nodig is.

Oproep in verband met proeftuin

Om de handreiking in de praktijk te testen zal VNG Realisatie dit najaar een proeftuin inrichten, voor gemeenten die bereid zijn pilots uit te voeren voor bewaring van tekstberichten. In het kader van het project zal een proefopstelling worden gemaakt waarin met behulp van software snel en gemakkelijk tekstberichten op een telefoon kunnen worden uitgelezen. Bestuurders die willen bijdragen aan kennisontwikkeling omtrent de goede archivering van tekstberichten kunnen zich hiervoor aanmelden bij André Plat, via het e-mailadres andre.plat@vng.nl of telefoonnummer 06-640506863.

Aan de leden**Datum**

25 september 2020

Kenmerk

TPW/U202000726

Lbr. 20/069

Telefoonnummer

070 373 8393

Bijlage(n)

1

Onderwerp

Archivering tekstberichten

Geacht college en gemeenteraad,

Onlangs leidde openbaarmaking van WhatsApp-berichten tussen de burgemeester van Amsterdam en de minister van Justitie tot een debat in het parlement en de samenleving. Menig bestuurder en medewerker van de gemeente ervaart berichtenservices als WhatsApp en sms als informele media. Dit voorbeeld maakt indringend duidelijk dat tekstberichten overheidsdocumenten zijn die in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) opgevraagd kunnen worden.¹ Via deze ledenbrief vragen wij uw aandacht voor het gebruik van berichtenservices en de archivering van tekstberichten.

Formeel document

Tekstberichten kunnen een belangrijke rol spelen in de communicatie tussen burger en de overheid. In het berichtenverkeer met burgers kan een tekstbericht een document zijn dat rechten en verplichtingen voor burgers met zich mee kan brengen. In haar uitspraak van 9 oktober 2019 over een voorgenomen demonstratie in Den Haag kwalificeerde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) bijvoorbeeld een e-mailbericht van een politiebeambte met de mededeling dat een door appellant aangemelde demonstratie geen doorgang kon vinden, als de kennisgeving van een besluit van de burgemeester tot het verbieden van de beoogde demonstratie.² Ook WhatsApp-berichten kunnen onder omstandigheden met een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden gelijk gesteld.³ Tekstberichten hebben in veel gevallen dus een 'formele' status.

¹ De Wob zal bij aanneming van het gewijzigde wetsvoorstel dat op 2 januari 2019 aan de Tweede Kamer is aangeboden, opgaan in de Wet Open Overheid.

² Zie ECLI:NL:RVS:2019:3382.

³ Uit de WhatsApp-uitspraak en de rechtbankuitspraak waartegen het hoger beroep was gericht, kan worden afgeleid dat de Afdeling ook bereid zou zijn geweest om een appje van de politiebeambte gelijk te stellen met een besluit van de

Uitspraak over Wob

Op 20 maart 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS [een uitspraak gedaan](#) over de vraag of de Wob van toepassing is op sms- en WhatsApp-berichten. De uitspraak is helder: op sms- en WhatsApp-berichten over een bestuurlijke aangelegenheid is de Wob van toepassing, ongeacht of deze berichten op de zakelijke of privé telefoon van een bestuurder of ambtenaar staan. Dit betekent dat deze voortaan bij een Wob-verzoek moeten worden betrokken. En dat bestuursorganen ervoor moeten zorgen dat er geen afbreuk kan worden gedaan aan de aanspraken op openbaarheid van documenten die aan de Wob kunnen worden ontleend. Dat betekent onder meer dat tekstberichten niet vernietigd mogen worden als een Wob-verzoek is ontvangen om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid waarop die tekstberichten betrekking hebben.

De RvS gaf in de eerder genoemde uitspraak aan dat de uitzonderingsgronden van de Wob onverkort ook van toepassing zijn op sms- en WhatsApp-berichten. De RvS wijst er daarbij op dat bij een sms- en WhatsApp-bericht al snel sprake zal zijn van persoonlijke beleidsopvattingen die zijn bestemd voor intern beraad. In dat geval hoeft de gemeente de gevraagde informatie niet te verstrekken.

Archiefwet

Tekstberichten gelden als archiefbescheiden als bedoeld in de Archiefwet 1995 en moeten bewaard worden volgens de termijnen vastgelegd in de *Selectielijst archiefbescheiden gemeenten en intergemeentelijke organen 2020*. Dat betekent onder meer dat ze niet eerder mogen worden vernietigd dan in de Selectielijst is bepaald, en in sommige gevallen permanent bewaard moeten worden en op termijn naar de archiefbewaarplaats worden overgebracht. Bij het overbrengen is het mogelijk een beperking op de openbaarheid te stellen. Persoonlijke beleidsopvattingen vormen daarvoor echter geen grondslag. Wel zijn gronden: bescherming van de privacy, de belangen van derden en de veiligheid van de staat en bondgenoten.⁴

Hotspots

Volgens de Archiefwet en de Selectielijst 2020 kunnen archiefbescheiden die specifiek betrekking hebben op zogenoemde 'hotspots' van vernietiging worden uitgezonderd en bewaard. Hotspots zijn gebeurtenissen die leiden tot opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers of tussen burgers onderling, en die veel maatschappelijke beroering veroorzaken. De actuele coronacrisis is een goed voorbeeld van een hotspot.⁵

Handreiking

Om u te ondersteunen bij de archivering van tekstberichten heeft VNG Realisatie de bijgevoegde handreiking opgesteld in samenwerking met de Adviescommissie Archieven. Deze handreiking is primair bedoeld voor medewerkers en projectleiders die betrokken zijn bij archivering en informatiebeheer. De handreiking biedt handelingsperspectief en schetst aanpakken. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren die berichtenservices zoals WhatsApp en sms gebruiken hebben baat

burgemeester. Zie L.M. Koenraad en C.N. van der Sluis, Oppassen met appen in het bestuurlijk verkeer De bestuursrechtelijke gevolgen van de WhatsApp-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak voor de Algemene wet Bestuursrecht, Gemeentestem, 2020/13, 04-02-2020.

⁴ Voor meer informatie over het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van over te brengen archief volgens de Archiefwet zie de VNG-handreiking [Beperkt waar het moet](#) (2019).

⁵ Hoe een hotspot moet worden aangewezen staat beschreven in [de handreiking Periodieke hotspotmonitor](#).

bij de stappenplannen voor gebruikers, die als bijlagen zijn toegevoegd. Een aandachtspunt is dat medewerking van gebruikers een noodzakelijke voorwaarde is bij de archivering. Omdat alleen de gebruiker toegang heeft tot tekstberichten, dient deze zorg te dragen voor de export van de informatie voor de opname in een recordkeeping systeem.

Welke berichten bewaren? En hoe?

Op grond van de Selectielijst 2020 dienen in principe alle tekstberichten van een zakelijke aard bewaard te worden. Daartoe moeten deze worden gekoppeld aan het zaakdossier en/ of werkproces waar ze betrekking op hebben. De huidige archiefpraktijk laat zien dat tekstberichten van individuele bestuurders en ambtenaren nauwelijks gearchiveerd worden, mede omdat de medewerking van de gebruiker daarvoor noodzakelijk is. Om de uitvoeringspraktijk meer behapbaar te maken kunnen twee benaderingen worden gehanteerd: *nader afbakenen naar inhoud* welke tekstberichten worden geëxporteerd en bewaard; of op grond van *de sleutelmedewerkers methode* tekstberichten bewaren in bulk.

Nadere afbakening naar inhoud

De Rijksoverheid heeft ervoor gekozen om de richtlijn te hanteren waarin alleen berichten die van belang zijn voor de verantwoording en reconstructie van bestuurlijke besluitvorming en niet anderszins zijn vastgelegd - bijvoorbeeld een brief of notitie opgenomen – bewaard worden.⁶ Daarbij kan worden uitgegaan van voor de besluitvorming relevante tekstberichten, waarbij aan nadere interpretatie onderhevig is om welke berichten het in concrete gevallen gaat.

Deze benadering levert geen strijdigheid op met de Wob-uitvoeringspraktijk. Op grond van de Wob en de rechtspraak daarover kan álle informatie neergelegd in een document over een bestuurlijke aangelegenheid worden opgevraagd. In de rechtspraak is erkend dat bestuursorganen een zekere schifting aanbrengen in welke documenten ze al dan niet bewaren. Dat zal ook voor tekstberichten gelden. Wij wijzen er evenwel op dat dit beleid nog niet door de rechter is getoetst.

Sleutelmedewerkersmethodiek

In het kader van de sleutelmedewerkersmethode worden sleutelmedewerkers - bestuurders en hoge ambtenaren - geïdentificeerd en alle berichten daarvan als bulk bewaard. In dit geval moet strikt genomen een aanvulling op de Selectielijst 2020 worden ontworpen en aan het Nationaal Archief ter vaststelling worden aangeboden. Nadeel van deze methode is onder meer dat bulk veel persoonsgegevens bevat, die onder werking van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) valt, en niet voldaan kan worden aan de vernietigingsplicht. Er zijn nog geen voorbeelden van organisaties in Nederland die volgens deze methodiek werken.

Bewustwording

Het gebruik van berichtenservices om informatie te delen is vanwege de toepassing van Wob, de AVG en de knelpunten in de archivering niet zonder risico's. Het verdient aanbeveling om duidelijke afspraken te maken in de organisatie over het gebruik van berichtenservices, dit beleid vast te leggen en te communiceren met de medewerkers. Een campagne om medewerkers bewust te maken van de risico's en plichten verbonden aan het gebruik van berichtenservices is noodzakelijk.

⁶ [Bewaren van chatberichten:: een handreiking voor de Rijksoverheid](#). Zie ook <https://www.informatiehuishouding.nl/app-met-beleid>

Oproep in verband met proeftuin

Om de handreiking in de praktijk te testen zal VNG Realisatie dit najaar een proeftuin inrichten, voor gemeenten die bereid zijn pilots uit te voeren voor bewaring van tekstberichten. In het kader van het project zal een proefopstelling worden gemaakt waarin met behulp van software snel en gemakkelijk tekstberichten op een telefoon kunnen worden uitgelezen. En met behulp van artificial intelligence software berichten voor archivering worden geselecteerd.

Wij roepen bestuurders op die willen bijdragen aan kennisontwikkeling omtrent de goede archivering van tekstberichten zich hiervoor aan te melden bij André Plat, via het e-mailadres andre.plat@vng.nl of telefoonnummer 06-640506863.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

L.K. Geluk
Algemeen directeur