

Nationaal Archief  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

> Retouradres Postbus 90520 2509 LM Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
T.a.v. mevrouw Gunay Uslu, staatssecretaris  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Prins Willem-Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag  
T +31-70-331 5400  
www.nationaalarchief.nl

**Onze referentie**  
36287780

**Datum**  
6 maart 2023

Datum 6 maart 2023  
Betreft Openbare reactie algemene rijksarchivaris op het advies van het  
Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding m.b.t.  
chatberichten

Geachte mevrouw Uslu,

Met deze brief geef ik als algemene rijksarchivaris gevolg aan uw verzoek om een openbare reactie op het advies "Kan dit weg?' -'Nee' - Advies over het beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid" van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege).

De algemene rijksarchivaris staat voor en waakt over de belangen die voortvloeien uit de Archiefwet 1995. Dat omvat het belang van overheidsinformatie voor zowel het uitvoeren van publieke taken van overheidsorganen, het afleggen van verantwoording, het garanderen van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven, het mogelijk maken van onderzoek als het behoud van cultureel erfgoed.

Deze belangen dienen de burger. Als algemene rijksarchivaris sta ik voor het belang van de burger en diens recht op informatie. Bij de aanpak van vraagstukken met betrekking tot de informatiehuishouding van de overheid is de centrale vraag die we ons moeten stellen daarom: "Op welke informatie heeft de burger recht?". De waarde van de informatie, en niet het communicatiemiddel of de omvang van informatiestromen, dient voorop te staan.

De voorliggende reactie is vanuit die rol en die visie opgesteld. Ik sluit mij aan bij het startpunt van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, dat toegang tot overheidsinformatie voor iedereen noodzakelijk is voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en de democratische rechtstaat. Ik betrek in mijn reactie tevens het belang van het (toekomstig) onderzoek en het cultureel erfgoed dat overheidsinformatie ook kan zijn.

Evenals het advies van het Adviescollege is deze reactie gericht aan alle overheidsorganen die onder de Woo en de Archiefwet vallen. Ik wil alle betrokkenen oproepen om hun beleid inzake de archivering van chatberichten in

alle transparantie te ontwikkelen. Met deze openbare reactie hoop ik daaraan een bijdrage te leveren.

### **‘Kan dit anders? - Nee’**

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding heeft op 19 januari 2023 het advies “‘Kan dit weg? - Nee’ - Advies over het beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid” uitgebracht.

Daarin beveelt het Adviescollege aan dat overheidsorganisaties werkgerelateerde chatberichten van hun bewindslieden, bestuurders en de ambtelijke top moeten opnemen en archiveren in een door de organisatie beheerd systeem. Dat moet volgens het Adviescollege niet per stuk en handmatig gebeuren, maar structureel, als geheel en zoveel mogelijk geautomatiseerd. Alle overige overheidsmedewerkers kunnen chatberichten op hun telefoon laten staan en deze berichten zelf wissen als ze niet meer nodig zijn.

De concrete aanleiding voor dit advies is het wissen van chatberichten door de minister-president en het daaropvolgende debat. Het vraagstuk van het beheren en bewaren van chatberichten speelt evenwel bij overheidsorganen in alle overheidslagen.<sup>1</sup> Informatie wordt steeds meer via netwerken<sup>2</sup> gedeeld, er wordt gebruik gemaakt van nieuwe middelen, zoals chatberichten, en de ontwikkelingen op dit vlak staan niet stil. Nederland is daarin niet uniek: ook in andere landen met transparantie als democratische kernwaarde worden chatberichten betrokken bij de beantwoording van openbaarheidsverzoeken. Voorop staat de waarde van de informatie die in de chatberichten wordt gedeeld. Waardevolle informatie kan ook in korte berichten liggen. Dit is niet nieuw: ook in het (verre) verleden zijn voorbeelden te vinden van losse berichten die heen en weer gezonden werden. Zoals de briefwisseling van raadspensionaris Johan de Witt.<sup>3</sup> Of de berichten van het Nederlandse Rode Kruis over personen in Europa en Nederlands-Indië in de (nasleep van de) Tweede Wereldoorlog.<sup>4</sup> De discussie over de omgang van overheden met chatberichten toont het maatschappelijk en democratisch belang aan om ook deze overheidscommunicatie te beheren en duurzaam toegankelijk te

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld <https://overhedenopenbaarheid.nl/wp-content/uploads/2021/11/20211113-REGIO-GHI-GHI004-Hdc-1-182748-1.pdf?x24013>.

<sup>2</sup> ‘In the archival world ... we have seen a recent shift away from favouring representation of archival fonds in terms of hierarchies towards favouring a view of the fonds as networks of interconnected relationships. This paradigm shift ... is indicative of a larger shift in human schemas of thought and the social and material world – the shift to networks’. LEMIEUX V., ‘The future of archives as networked, decentralised, autonomous and global’, in: BROWN C. (ed.), *Archival Futures*, 2018, p. 33.

<sup>3</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/briefwisseling-van-johan-de-witt-1653-1672>.

<sup>4</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/archief/2.19.311>.

maken en te houden. Het maakt ook deel uit van ons cultureel erfgoed. Chatberichten laten toekomstige generaties zien hoe binnen de overheid gecommuniceerd werd en hoe besluiten werden genomen. Het belang van een helder beleid ten aanzien van beheer en bewaring van deze berichten is daarmee evident.

Daarom sta ik als algemene rijksarchivaris achter het advies van het Adviescollege om op korte termijn in te zetten op een geautomatiseerde aanpak van het beheren en bewaren chatberichten op basis van sleutelfuncties. Deze aanpak waarborgt de toepassing van de Archiefwet 1995 en het ontwerp van de Archiefwet 2021, zonder daarbij de uitvoerbaarheid uit het oog te verliezen. Andere scenario's voor de aanpak van chatberichten schieten tekort. Met andere woorden: 'Kan dit anders? - Nee'.

Wel vind ik dat het advies van het Adviescollege op enkele punten verder uitgewerkt moet worden. Hieronder geef ik aan welke punten dat zijn en wat mijn standpunt hierover is. Voor deze verdere uitwerking bestaan duidelijke wettelijke kaders en instrumenten, zoals de selectielijsten. De verdere uitwerking blijft haalbaar binnen het door het Adviescollege aanbevolen tijdsschema indien alle verantwoordelijken bereid zijn om aan de oproep van het Adviescollege gehoor te geven om nu vaart te maken. Dit is het moment om echte verbeteringen door te voeren.

## Waardering en selectie

Het Adviescollege adviseert om werkgerelateerde<sup>5</sup> chatberichten van bewindslieden en bestuurders blijvend te bewaren. De chatberichten van de bewindslieden en bestuurders dragen bij aan de strategische besluitvorming. Strategische besluitvorming is een landelijk criterium om te bepalen of informatie van blijvende waarde is.<sup>6</sup> Voor chatberichten van de ambtelijke top<sup>7</sup> is het advies van het Adviescollege om deze tijdelijk te bewaren, bijvoorbeeld gedurende vijf tot tien jaar. Alle overige overheidsmedewerkers kunnen hun chatberichten op hun telefoon laten staan en mogen zelf op elk moment hun chatgeschiedenis opschonen. Hiervoor dienen overheidsorganisaties een aanvulling op hun

---

<sup>5</sup> Ik hanteer voor het begrip 'werkgerelateerd' dezelfde definitie als het Adviescollege. Voor een preciezere afbakening van andere dan werkgerelateerde chatberichten kan het 'Informatieblad uitzonderen van veiligstellen van e-mail' als inspiratiebron dienen. Zie: <https://www.informatiehuishouding.nl/projecten/e-mailarchivering/Producten+%26+publicaties/instrumenten/2020/09/11/informatieblad-uitzonderen-van-veiligstelling-van-e-mail>. Belangrijk verschil met e-mail is dat dit onderscheid voor chat minimaal op het niveau van de chatconversaties toegepast moet worden.

<sup>6</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/systeemanalyse-bewaarcriteria>.

<sup>7</sup> Ik hanteer voor het begrip 'ambtelijke top' dezelfde definitie als het Adviescollege.

selectielijsten te maken, in samenspraak met hun archivaris<sup>8</sup> en een onafhankelijke deskundige.<sup>9</sup>

Als algemene rijksarchivaris onderschrijf ik deze sleutelfunctiemethodiek, die nu ook - zoals het Adviescollege zelf signaleert - op e-mailberichten wordt toegepast. Het is evenwel belangrijk te erkennen, zoals ook het Adviescollege doet, dat er een wezenlijk verschil is tussen (het gebruik van) e-mailberichten en chatberichten. Beiden verdienen een eigen aanpak. Bij de voorgestelde aanpak ten aanzien van chatberichten ben ik van mening dat de indeling en waardering van de verschillende functiecategorieën beter onderbouwd moet worden vanuit de belangen in de Archiefwet.

Het gaat dan met name om de volgende punten.

#### *Chatberichten hogere ambtelijke top blijvend bewaren*

Strategische besluitvorming bij overheidsorganisaties vindt niet enkel plaats op het niveau van bewindslieden of bestuurders.<sup>10</sup> Ook de hogere ambtelijke top speelt hierbij een belangrijke rol en vormt een belangrijk informatieknoppunt. De werkgerelateerde chatberichten van de hogere ambtelijke top moeten daarom ook blijvend bewaard worden.

Het gebruik van chat en e-mail voor strategische besluitvorming kan per overheidsorganisatie verschillen, dus ook het besluit om blijvend of tijdelijk te bewaren kan verschillen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat bij de rijksoverheid alleen de chatberichten van de secretaris-generaal, de plaatsvervangend secretaris-generaal en directeuren-generaal blijvend bewaard worden. En – wegens hun specifieke positie en rol – de chatberichten van politiek assistenten. Van de lagere ambtelijke top – dus van directeuren – zouden de chatberichten dan op termijn vernietigd worden. Bij uitvoeringsorganisaties kunnen managers in een lagere schaal een belangrijke rol spelen in de strategische besluitvorming van een organisatie: ook hun chatberichten zijn dan blijvend te bewaren. Bij gemeentelijke en intergemeentelijke organen zou diezelfde oefening kunnen leiden tot het besluit om de chatberichten van de gemeentesecretaris en alle algemeen directeuren

---

<sup>8</sup> Voor het Rijk: de algemene rijksarchivaris. Zie ook:

<https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/selectielijst-maken>.

<sup>9</sup> Conform artikel 5 van de Archiefwet 1995 en artikel 3 van het Archiefbesluit 1995.

<sup>10</sup> Bij het Rijk draagt de secretaris-generaal de ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor het beleid en beheer van het ministerie. Dit beginsel geldt ook voor de onderliggende niveaus. Zie: <https://www.organisatierijksdienst.nl/de-inrichting-van-ministeries/het-sg-dg-model>. Bij gemeenten is de gemeentesecretaris hoofd van de ambtelijke organisatie, voorzitter van het managementteam en als zodanig ambtelijk eindverantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke organisatie. Zie: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR12160>.

blijvend te laten bewaren. Over de chatberichten van alle overige ambtelijke topfuncties zou tot vernietiging kunnen worden besloten. Conform de Archiefwet moeten overheidsorganisaties, archivariissen en onafhankelijke deskundigen hierover het gesprek voeren en de uitkomst van dat gesprek verantwoorden in een selectielijst.

#### *Chatberichten lagere ambtelijke top tien jaar bewaren*

Het Adviescollege stelt voor de ambtelijke top een bewaartermijn van vijf tot tien jaar voor. De betrokken overheidsorganisaties dienen op basis van een risicoanalyse een bewaartermijn te bepalen en die met de archivaris en onafhankelijke deskundige te bespreken. Ik acht voor de lagere ambtelijke top een termijn van in ieder geval tien jaar noodzakelijk met het oog op de behandeling van Woo-verzoeken en parlementaire enquêtes. Deze informatieverzoeken hebben in de regel betrekking op aangelegenheden die zich hooguit tien jaar geleden hebben afgespeeld. Een termijn van tien jaar heeft het bijkomend voordeel dat deze aansluit bij de ingekorte overbrengingstermijn in het ontwerp van Archiefwet 2021. Dat alles betekent dat door de organisatie in beheer genomen chatberichten na tien jaar ofwel naar een archiefbewaarplaats overgebracht worden, ofwel vernietigd worden.

#### *Chatberichten van alle overige overheidsmedewerkers kort bewaren*

Het Adviescollege is op basis van een risicoanalyse van oordeel dat de chatberichten van alle overige overheidsmedewerkers een geringe informatie-waarde hebben. Daarom zouden deze op elk mogelijk moment door de betrokken medewerker gewist kunnen worden.

De door het Adviescollege voorgestelde aanpak werkt onduidelijkheid in de hand voor burgers, onderzoekers en overheidsmedewerkers, hetgeen ik onwenselijk vind. Ook biedt de huidige Archiefwet er naar mijn mening geen ruimte voor. Het is essentieel om te verduidelijken of chatberichten er wel of niet zijn.

De chatberichten van alle overige overheidsmedewerkers kunnen daarnaast wel degelijk van waarde zijn.<sup>11</sup> Een relatief korte en in een selectielijst vastgelegde bewaartermijn is dan passend. Het belang van deze chatberichten betekent

---

<sup>11</sup> Het Adviescollege is op dit punt niet altijd even stellig. Zo stelt het op pagina 33 dat "...chatconversaties allicht het karakter van de spreekwoordelijke gesprekken bij de koffieautomaat [hebben]". En op p. 34 dat "...meerdere concrete casussen ... hebben aangetoond dat chatberichten van belang kunnen zijn voor inzicht in overheids-handelen. Daarbij gaat het veelal juist om chatberichten van sleutelfunctionarissen". Een praktijkvoorbeeld op p. 34 heeft vermoedelijk betrekking op een niet-sleutelfunctie. Tot slot geeft het Adviescollege op p. 43 aan dat chatberichten van niet-sleutelfuncties van belang kunnen zijn voor Woo-verzoeken.

namelijk niet dat ze een langdurig belang hebben. Overheidsorganisaties kunnen op basis van een risicoanalyse een bewaartermijn voorstellen en die vervolgens met hun archivaris en onafhankelijke deskundige bespreken. Het resultaat moet conform de Archiefwet vastgelegd worden in een selectielijst. De uitkomst kan per organisatie variëren, maar mijn verwachting is dat die bewaartermijn doorgaans enkele maanden zal bedragen. Dat biedt ook ruimte om chatberichten met erfgoedwaarde in het kader van een hotspot<sup>12</sup> te identificeren en blijvend te bewaren.

*Zo nodig ook organisatie- en bedrijfsaccounts afzonderlijk waarderen*

Het Adviescollege merkt op dat organisatie- en bedrijfsaccounts die organisaties inzetten in hun contact met burgers en bedrijven een andere aanpak vragen dan individuele of groepsaccounts van overheidsmedewerkers. Het adviseert om chatberichten in deze accounts op te nemen in het desbetreffende dossier in het zaakstelsel en de daaraan gekoppelde bewaartermijn van de selectielijst toe te passen. In het geval dit niet mogelijk is, adviseer ik deze accounts als afzonderlijke informatiestroom in een selectielijst voor chatberichten te omschrijven en te waarderen. Hierbij dienen opnieuw alle belangen in de Archiefwet te worden meegenomen.

## Duurzame toegankelijkheid

De Archiefwet schrijft voor dat overheidsinformatie duurzaam toegankelijk moet zijn. Traditioneel wordt de informatie daarom in dossiers geplaatst. Het Adviescollege stelt terecht dat deze werkwijze niet past bij chatberichten en dat met behoud van metadata en de toepassing van zoekmogelijkheden de duurzame toegankelijkheid gewaarborgd kan worden. Nieuwe informatiestromen als chatberichten vragen inderdaad om een nieuwe, passende en zoveel mogelijk geautomatiseerde aanpak.

Ik vind dat verdere uitwerking nodig is op de volgende punten.

---

<sup>12</sup> Artikel 5, lid 1, sub e van het Archiefbesluit 1995 voorziet één mogelijke afwijking op de selectielijst, namelijk uitzonderen van vernietiging. Met andere woorden: informatie die in de selectielijst gewaardeerd is als te vernietigen alsnog blijvend bewaren. Op voorwaarde dat de criteria hiervoor zijn vastgelegd in de selectielijst. Voor hotspots zijn dit de hotspotcriteria. Een hotspot is een gebeurtenis die leidt tot opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers of tussen burgers onderling. Het gaat om zaken die veel maatschappelijke onrust veroorzaken.

### *De interpreteerbaarheid waarborgen*

Het Adviescollege geeft aan dat de chatconversatie als informatiestroom onder beheer gebracht moet worden. De chatconversatie vormt één geheel en geeft daarmee belangrijke context. Een belangrijk aandachtspunt voor de interpreteerbaarheid van overheidsinformatie is het behoud van de volledige inhoud. Bij chatberichten is het gebruikelijk om emoticons te gebruiken. Geregeld worden audio- en video-opnames, documenten en foto's meegestuurd. Ook deze moeten bewaard worden en onlosmakelijk deel blijven uitmaken van de chatconversatie.

De interpreteerbaarheid van chatberichten kan voorts geborgd worden door het opstellen en beheren van een register van sleutelfuncties. Dit register geeft aan welke medewerker welke functie had in een organisatie. Het biedt de mogelijkheid om chatconversaties in de context van de functie te plaatsen.

### *De betrouwbaarheid waarborgen*

Een ander aandachtspunt is de betrouwbaarheid van (de berichten in) chatconversaties. Het verwijderen van individuele berichten in een conversatie is niet wenselijk omdat het de integriteit van de chatconversatie aantast. Om diezelfde reden is ook het lakken van (delen) van berichten alleen wenselijk in een kopie van het origineel.

### *De leesbaarheid en vindbaarheid waarborgen, ook op langere termijn*

Ik vind het belangrijk om ook de aandacht te vestigen op de leesbaarheid en vindbaarheid van chatconversaties op de langere termijn. Dat betekent dat er nagedacht moet worden over hoe blijvend te bewaren chatconversaties naar archiefbewaarplaatsen overgebracht kunnen worden en hoe deze daar op lange termijn beschikbaar kunnen worden gesteld aan het publiek.

Het is daarom van belang om, waar mogelijk met leveranciers van berichtenapps, vanaf het begin te werken aan het toekomstbestendig opslaan, bewaren en beheren van chatberichten, inclusief audio, video, afbeeldingen en andere bijlagen. Dit voorkomt dat we op een later moment voor onoplosbare problemen komen te staan.

### *Bestaande oplossingen buiten en binnen berichtenapps gebruiken*

Chatberichten beheren vraagt om technische oplossingen die chatberichten duurzaam toegankelijk kunnen bewaren en beheren. Voor nu en later.

Die oplossingen bestaan nu al. Ze worden buiten de overheid al gebruikt. Zo kent de financiële sector al veel langer oplossingen om chatberichten uit berichtenapps te halen en zo onder beheer te brengen. Mijn aanbeveling is om deze als voorbeeld te gebruiken voor de chatberichten van sleutelfuncties. Voorts ben ik het met het Adviescollege eens dat het met het oog op de uitvoerbaarheid wenselijk is dat alle overige overheidsmedewerkers hun chatberichten op hun telefoon kunnen laten staan. Echter, om te zorgen dat deze conversaties na het verstrijken van een bewaartermijn wel degelijk worden vernietigd, raad ik aan om voor deze categorie overheidsmedewerkers de bestaande mogelijkheid te gebruiken om een vervaldatum in te stellen. Dat betekent dat de chatberichten automatisch na het verstrijken van deze termijn gewist worden. Het beheer van deze chatberichten kan op die manier via de app geregeld worden.<sup>13</sup> En blijft zo uitvoerbaar.

Een mogelijk bezwaar tegen deze oplossing is dat een overheidsorganisatie volgens artikel 8 van het Archiefbesluit 1995 verplicht is om bij elke vernietiging een verklaring van vernietiging op te stellen. Wat in dit specifieke geval onwerkbaar is. De Nota van Toelichting bij het huidige Archiefbesluit 1995 verduidelijkt echter dat een meer algemene specificatie van de vernietigde informatie kan volstaan.<sup>14</sup> Zolang maar helder is welke informatie is vernietigd. Bovendien wordt het idee losgelaten dat papier het enige referentiekader is voor (de verklaring van) vernietiging. En is de overtuiging in het werkveld dat in een digitale omgeving volledig geautomatiseerde vernietiging mogelijk is,<sup>15</sup> met name wanneer informatie niet onder beheer van de overheid staat, een korte bewaartermijn heeft en mogelijk persoonsgegevens bevat. In dat geval zullen overheidsorganisaties naderhand verantwoording afleggen via een jaarlijkse verklaring van vernietiging. Deze oplossing is volgens mij gepast voor chatberichten van overige overheidsmedewerkers en kan binnen de huidige wet en regelgeving worden toegepast.

Met vriendelijke groet,

De algemene rijksarchivaris,

Afelonne J.M. Doek

---

<sup>13</sup> Belangrijke kanttekening is dat dit voor sms niet mogelijk is. Mijn advies is daarom dat organisaties het gebruik van sms vermijden en ontraden.

<sup>14</sup> <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2014/11/12/nota-van-toelichting-archiefbesluit>.

<sup>15</sup> <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/ volledig-geautomatiseerd-vernietigen>.