



Schriftelijke inbreng Regeringscommissaris Informatiehuishouding

Rondetafelgesprek over recente adviezen die zijn
uitgebracht over het bewaren en beheren van
chatberichten bij de overheid
17 mei 2023

Regeringscommissaris
Informatiehuishouding

Datum
9 mei 2023

Postkoets met twaalf paarden

Op dit moment is de informatiehuishouding onvoldoende duurzaam toegankelijk en niet voldoende transparant. We proberen dit op te lossen binnen de huidige (wettelijke) logica. Dat zou je kunnen vergelijken met het blijven toevoegen van paarden aan de postkoets, in plaats van de postkoets door te ontwikkelen tot een auto met behulp van een motor. In een parallel moeten we gebruik maken van de transformatieve mogelijkheden die digitale technologie ons vandaag de dag biedt. Als we dit niet doen, blijft onze informatiehuishouding in het papieren tijdperk hangen. En zo lang we in het papieren tijdperk blijven hangen, kunnen we de zo gewenste duurzame toegankelijkheid niet realiseren. Er kan eigenlijk niet van de professional worden verlangd dat zij zich houden aan de normen die we stellen in het kader van de duurzaam toegankelijke informatiehuishouding. De huidige (digitale) werkomgeving waarin professionals nu moeten werken, vraagt onnodig veel niet-functionele energie en stelt hen niet in staat snel en adequaat samen te werken. Zij creëert een reëel risico op verlies aan cruciale informatie.

Een korte schets

Men werkt met sterk achterhaalde Document Management Systemen, waarvan verschillende ministeries ook verschillende, niet compatibele systemen hebben. Documenten worden gemaakt in Word, met niet 'up-to-date' sjablonen waardoor metadatering vanaf eerste moment tekortschiet. Daarbij worden deze documenten vaak op eigen harde schijven bewaard.

Er zijn 'samenwerkingsruimten' maar elke zichzelf respecterende professional mijdt het gebruik daarvan. Dus mailt men elkaar de documenten inclusief de commentaren op de versies. Vergaderingen waar deze documenten en commentaren worden besproken, worden in Outlook aangekondigd, terwijl de documenten los van het vergaderverzoek worden gemaïld.

Omdat managers, directeuren maar ook bewindspersonen geen vaste werkplek hebben, c.q. veel onderweg zijn, werken deze met aparte technologische oplossingen, zoals iBabs en de 'digitale tassen.' Daarmee kunnen ze de stukken lezen en van commentaar voorzien. Hun secretariaten zetten daarin de stukken klaar (lees: kopiëren het van outlook naar een andere applicatie).

Aantekeningen die ze daarin maken, gaan soms weer verloren, tegen de tijd dat de stukken in het DMS worden gezet. Vaak is het stuk ergens in de keten geprint, en daarna gescand, waardoor alle metadata verloren is gegaan.

De verkokering is door de vele verschillende gebruiksonvriendelijke systemen groot. Daardoor is het proces van 'zoeken en vinden' complex en duurt het lang, het is vaak lastig om informatie in relatie tot elkaar terug te kunnen vinden en vervolgens te bezien. Voor informatie-professionals (en Woo-juristen) kost deze situatie onnodig veel energie.

De werkomgeving van de toekomst

Om goed gebruik te maken van de mogelijkheden van digitale technologie, neem ik u mee in een transformatie naar de 'werkomgeving van de toekomst'. Die moet zodanig ingericht worden dat naast archivering en openbaarheid, ook privacy en beveiliging al in het ontwerp ervan zijn ingeregeld, ofwel 'by design'. Zo hoeft een medewerker zich geen zorgen te maken over de borging van verscheidene informatiehuishoudingsaspecten.

De overheid kent een aantal standaard werkprocessen, die ik archetypen noem: beleid/wetgeving maken, beleid/wetgeving uitvoeren en dienstverlening, handhaving en inspectie, kennisproductie, registervorming, en bedrijfsvoering. Omdat er fundamentele verschillen tussen die werksoorten zijn, zal ook de werkomgeving er per werksoort anders uit moeten zien. Als voorbeeld neem ik hier de werksoort van beleid/wetgeving maken. In de werkomgeving van de toekomst werken beleidsambtenaren op een integrale omgeving aan dossiers. Deze integrale omgeving zorgt ervoor dat alle informatie die ontstaat in het werk aan hun primaire taak, ook in relatie tot die primaire taak wordt opgeslagen. Hiermee wordt verkokering van informatie tegengegaan en zal informatie te vinden, hergebruiken en publiceren zijn. Medewerkers werken binnen organisaties samen in de dossiers, maar ook over departementen heen, over bestuurslagen heen en samen met maatschappelijke organisaties. Commentaar en veranderingen worden daardoor in de stukken zelf aangebracht en **niet** heen en weer gemaïld. Ze maken de opmerkingen in de documenten, en in dezelfde werkomgeving zijn de agenda, het betrokken netwerk, en takenlijsten beschikbaar. Als men over een dossier vergadert, gebruikt men een online vergaderapplicatie of vergadert men fysiek. De stukken (en later het verslag) staan in de werkomgeving rond om de primaire taak en worden ook **niet** gemaïld. Ook chatverkeer via 'commerciële' apps wordt beperkt, omdat er in de werkomgeving ruimte is om te communiceren en dat ook het verplichte kanaal zal worden. Besluitvorming kan tevens plaatsvinden in deze omgeving aangezien het niet langer een informatiebak is maar de informatiestromen rondom het primaire proces optimaal ondersteunt en dus ook besluitvorming. Met deze inrichting kan in de dossiervorming ook beter toegewerkt worden naar 'actieve openbaarmaking' van informatie.

Gebaseerd op voorgaande implementaties van dergelijke omgevingen bij grote organisaties is de verwachting dat het mailverkeer met minimaal 50% wordt gereduceerd. Mailverkeer zal wel blijven bestaan, bijvoorbeeld voor externe communicatie, dat wil zeggen met organisaties die niet binnen hetzelfde samenwerkingsplatform werken. Daarnaast betreft chat- en ook mailverkeer alleen nog 'organisationeel gedoe' (ik kom later, ik ben afwezig, van harte gefeliciteerd of de taart staat klaar). Er wordt op dit moment al hard gewerkt aan het uitwerken van de 'werkomgeving van de toekomst'. Als ik de teams die hiermee bezig zijn goed begrijp, is zeker 60-80% van de benodigde functionaliteit al beschikbaar. Deze zou – geconfigureerd tot een samenhangend pakket – dit jaar beproefd kunnen worden. Een eerste implementatie bij BZK als 'gidsministerie' ligt voor de hand. DocDirekt kan gevraagd worden, in samenwerking met I-interim rijk, om informatie-professionals te leveren die de belangrijke stap van implementatie ondersteunen en medewerkers kunnen trainen in het gebruik.

Met de implementatie van deze werkomgeving van de toekomst zal de inhoudelijke waarde van met name e-mails en chatberichten, ten opzichte van de huidige situatie, sterk afnemen. De echte informationele waarde bevindt zich dan namelijk al in de integrale werkomgeving, waarmee informatie beter gestructureerd en in relatie tot het primaire proces is opgeslagen.

Informatiesamenleving-bestendige wetgeving

Wanneer, door het gebruik van de werkomgeving van de toekomst, de inhoudelijke waarde van mail- en chatverkeer aanzienlijk afneemt, kunnen deze beide volgens de sleutelfunctionarismethode worden ingericht. Dat betekent dat onder deze belangrijke randvoorwaarde alleen van aan te wijzen sleutelfunctionarissen al het zakelijk mail- en chatverkeer onder beheer wordt gebracht en daarmee het risico op informatieverlies zeer beperkt is. Voor het verkeer van overige medewerkers geldt dat wettelijk wordt bepaald dat deze typen berichten van het begin af aan niet onder de werking van de Archiefwet worden gebracht. De onderbouwing hiervoor is dat deze berichten in deze hoedanigheid van geringe betekenis zijn gelet op de vier belangen die in de Archiefwet zijn genoemd. Informatie van waarde zit immers in het dossier in de samenwerkingsruimte en wordt van daaruit deugdelijk gearchiveerd. Dat hoeft, net als de persoonlijke notitieboekjes, niet betrokken te worden.

Door dit in de Archiefwet te regelen bestaan deze berichten archiefwettelijk niet en hoeven ze niet in beheer genomen te worden, noch conform een selectielijst/besluit vernietigd te worden. De Woo wordt in samenhang ingericht, dat wil zeggen dat deze niet van toepassing wordt verklaard op de documenten die ook uitgezonderd zijn van de Archiefwet. De documenten (e-mails en chatberichten) die nog wel fysiek bestaan (ook als back-ups) vallen met deze opzet buiten bereik van Archiefwet en Woo. Om welke typen documenten en berichten het precies gaat, wordt vervolgens uitgewerkt in het Archiefbesluit. Door dit op niveau van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vast te leggen worden waarborgen gecreëerd voor het zorgvuldig aanvullen van de typen documenten.

De benodigde aanpassing in de Archiefwet kan via een nota van wijziging; daarin kan ook de aanpassing van de Woo meegenomen worden, om te verzekeren dat de voorstellen, die direct met elkaar samenhangen, tegelijk de procedure doorlopen en in werking treden. Het vergt nog wel de nodige afstemming om dit politiek haalbaar te maken. Een advies van de ACOI en de Rijksarchivaris over deze aanpak zouden daarbij kunnen helpen. Aanpassing van wetgeving hoeft niet te wachten op de 'werkomgeving van de toekomst'. Het is wenselijk om werken zoals daarin voorzien (dus zoveel mogelijk samenwerking in de huidige DMS'en, commentaar in documenten en niet in berichten, geen gebruik van Whatsapp e.d. voor inhoudelijke zaken door niet sleutelfunctionarissen) alvast in te voeren, zodat een verdere ongebreidelde toename van documenten die feitelijk niet archiefwaardig zijn en ook geen openbaarheidswaarde hebben, wordt voorkomen.

Onverminderd en onverwijld inzetten op realisatie van de nieuwe werkomgeving is noodzakelijk voor een goed informatiebeheer. Hiervoor zal extra budget nodig zijn, maar zal ook standaardisatie van technologie en werkprocessen van de betrokken ministeries nodig zijn. Ministeries zullen ook als één geheel een selectielijst moeten opstellen. De werkomgeving van de toekomst in combinatie met wetgeving die werkt voor een informatiegedreven overheid, bieden weerstand aan de verkokerde informatieberg waar men nu mee moet werken. Zo blijft de écht belangrijke informatie duurzaam toegankelijk en kan de overheid op die manier écht transparant zijn en blijven.

Arre Zuurmond
Regeringscommissaris Informatiehuishouding

Vormgeving wetgeving

Bepalingen in de Archiefwet en de Woo zouden er als volgt uit kunnen zien.

Archiefwet 2021 (op te nemen in nota van wijziging bij het aanhangige wetsvoorstel)

Artikel 1.2 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 1.2 Reikwijdte van de wet en afbakening met andere wetten

2. Onder vernummering van het eerste en tweede lid tot tweede en derde lid, wordt een nieuw eerste lid ingevoegd, luidende:
 1. Deze wet is niet van toepassing op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van documenten die in het licht van alle in artikel 1.3 genoemde belangen van geringe betekenis zijn.

Wet open overheid (op te nemen in nota van wijziging bij de Archiefwet 2021)

Aan artikel 2.2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

1. Deze wet is niet van toepassing op documenten als bedoeld in 1.2, eerste lid, van de Archiefwet 2021.