

notitie

Whitepaper Archiveren van e-mail in de Rijksoverheid

Inleiding/ wat is archiveren?

Onder archivering wordt hier verstaan de activiteit waarbij e-mails op een gestructureerde wijze in een beheerde omgeving worden opgenomen, zodanig dat deze in duurzaam toegankelijke staat verkeren. Archiveren van mails gebeurt in alle organisatie binnen de rijksoverheid. De wijze waarop echter verschillen tussen organisaties.

E-mails worden onder andere gearchiveerd om de volgende redenen:

1. Voldoen aan de eisen van de archiefwet en, in het verlengde daarvan, de wet openbaarheid bestuur (dit geldt voor alle organisaties);
2. Voldoen aan andere wet- en regelgeving die hoort bij specifieke (vaak primaire) processen;
3. Omdat archiveren van e-mail nodig is voor toepassing binnen het specifieke werkproces van de betreffende organisatie. Vaak heeft deze organisatie daar dan eigen regels voor gesteld.

Aanleiding

Veel overheidshandelen wordt afgestemd via e-mail. De inhoud daarvan is relevant voor openbaarheid als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur en als archiefbescheiden als bedoeld in de Archiefwet. Er is momenteel echter veel onduidelijkheid over het archiveren en verwijderen van e-mail. De grote hoeveelheden mail die de gemiddelde ambtenaar verstuurt en ontvangt maakt het bijzonder complex en tijdrovend om de bestaande archiefprocedures te volgen, die veelal nog zijn ontworpen in het pre-digitale tijdperk. Om in deze onduidelijkheid tegemoet te komen heeft het programma Rijk aan Informatie (RAI), in samenwerking met BZK en OCW, een nieuwe werkwijze ontwikkeld voor het archiveren van email. Deze werkwijze maakt het mogelijk om te voldoen aan de vereisten van archiefwet en wOB op een manier die voor individuele ambtenaren eenvoudiger is dan de meeste bestaande werkwijzen. Het ministerie van OCW en het Nationaal Archief hebben geconcludeerd dat deze werkwijze conform de regels in de archiefwet en onderliggende regelgeving is. Of deze werkwijze inderdaad toepasbaar tegen redelijke kosten is zullen pilots in de komende maanden moeten uitwijzen. Ook zal dan worden gekeken deze werkwijze ook geschikt is voor de andere archiefmotieven (dan de archiefwet), zoals in de inleiding kort geschetst.

Gelijktijdig met het uitvoeren van deze pilots zal RAI een onderzoeksprogramma initiëren ten aanzien van de duurzame toegankelijkheid van de op deze nieuwe wijze gearchiveerde e-mail.

Organisaties die conform deze werkwijze gaan werken zullen relevante punten in een evaluatie aan kunnen geven, waarna de werkwijze zo nodig kan worden bijgesteld.

Deze notitie is dus nadrukkelijk nog geen beleidskader. Er kleven op dit moment nog teveel onzekerheden aan de nieuwe werkwijze om deze tot norm te verheffen. Ook is op dit moment onduidelijk of de nieuwe werkwijze wel geschikt is voor alle organisaties van het Rijk. De onduidelijkheid is met name groot voor organisatie met belangrijk, apart gereguleerde primaire processen, zoals de Belastingdienst. Vooralsnog lijkt de voorgestelde nieuwe werkwijze vooral geschikt voor de kerndepartementen.

Gevraagde actie

- Het CIO-beraad wordt gevraagd kennis te nemen van deze nieuwe werkwijze, de geplande pilotfase en van het onderzoeksprogramma.
- Het CIO-beraad wordt gevraagd eventuele opmerkingen mee te geven die meegenomen kunnen worden bij de uitvoering van de pilots en het onderzoeksprogramma

Nieuwe werkwijze voor het opslaan en archiveren van e-mail

E-mail verzonden of ontvangen door medewerkers van de Rijksoverheid wordt, 10 weken na verzending of ontvangst, door de ICT dienstverlener automatisch in een aparte omgeving opgeslagen. Medewerkers kunnen in de eerste tien weken privé e-mail, p-vertrouwelijke zaken of andere, niet archiefwaardige e-mail, verwijderen. Alle e-mail wordt tien jaar opgeslagen, waarna deze wordt verwijderd. Voor te benoemen sleutelfunctionarissen wordt de e-mail permanent bewaard. Na uiterlijk 20 jaar, of zoveel eerder als ministeries beslissen, wordt e-mail van sleutelfunctionarissen naar het Nationaal Archief overgebracht. Deze wordt openbaar beschikbaar gesteld, voor zover daar door de zorgdrager geen openbaarheidsbeperkingen op zijn aangebracht.

Het onderzoeksprogramma

In deze notitie is tevens een onderzoeksprogramma opgenomen. Dit onderzoeksprogramma geeft invulling aan de duurzame toegankelijkheid van het te creëren e-mailarchief, aan een gestandaardiseerde toepassing van de methodiek en zoveel mogelijk geautomatiseerde uitvoering van deze werkwijze. Dit onderzoeksprogramma zoekt zo veel mogelijk aansluiting bij bestaande initiatieven.

De volgende aspecten worden in ieder geval meegenomen in het onderzoeksprogramma:

- onderzoek naar een optimaal kader voor zorgdragers om de selectie van sleutelfunctionarissen uit te voeren. Dit onderzoek wordt binnen een jaar na ingaan van deze werkwijze afgerond, waarna zorgdragers de betreffende organisatieanalyses kunnen uitvoeren;
- onderzoek naar toepassingen van geautomatiseerde waardering en selectie, evenals geautomatiseerde toevoeging van metadata, op grote hoeveelheden e-mails. Denk hierbij aan het bepalen of een e-mail gerubriceerd is;
- Onderzoek naar de mogelijkheden tot verrijking van het, op de voorgetelde werkwijze gecreëerde, archief, en naar de wijze waarop dit vorm kan krijgen. Hiertoe dient ook een norm toegankelijkheid van een digitaal archief te worden ontwikkeld.

De voordelen van deze nieuwe werkwijze

- Het is duidelijk over welke e-mails, van welke functionarissen en in welke periode de organisaties die deze werkwijzen toepassen wel en niet beschikken
- E-mail wordt gestructureerd en volgens heldere bewaartermijnen opgeslagen
- Medewerkers blijven zelf verantwoordelijk om te bepalen welke e-mails voor archivering in aanmerking komen
- De werkdruk op medewerkers wordt vermindert
- Permanent te bewaren e-mail wordt gestructureerd overgebracht naar het Nationaal Archief
- De werkwijze staat toe dat e-mail met een beperkte bewaartermijn systematisch wordt vernietigd, waarmee de hoeveelheid opgeslagen e-mail sterk wordt teruggedrongen

Toelichting

Er zijn (te) regelmatig incidenten met het niet kunnen (terug)vinden van overheidsinformatie die digitaal is opgeslagen. Toezichhouders, adviesraden en auditdiensten zijn al geruime tijd kritisch over het gebrekkige digitale beheer van documenten door de overheid. De Tijdelijke commissie ICT-projecten was evenmin te spreken over de kwaliteit van de informatiehuishouding van het Rijk.

Informatiebeheer bij de overheid dient van oudsher verschillende doelen. Het goed bewaren van informatie is op korte termijn (informatiehuishouding) nodig voor het eigen functioneren én voor publieke verantwoording (Kamer/WOB). Op de middellange en lange termijn zijn rechtsvinding en (wetenschappelijk) onderzoek de belangrijkste drijfveren.

Specifiek over de thematiek van e-mail binnen de Rijksoverheid heeft de staatssecretaris van VWS onlangs overleg met de Kamercommissie VWS gevoerd, waarin de staatssecretaris heeft verwezen naar een rijksbrede richtlijn die vanuit BZK wordt voorbereid. Uitgangspunt voor de richtlijn is het opslaan, archiveren en terugzoeken van e-mails Rijksbreed te verbeteren.

De huidige werkwijze voor het archiveren van documenten is gebaseerd op de archiefwet, het archiefbesluit en de archiefregeling. Belangrijke uitgangspunten hiervan zijn (onder andere):

- Het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen van het archief en zorgdragen voor vernietiging van daarvoor in aanmerking komende bescheiden (archiefwet artikel 3). Vernietigen gebeurt op basis van selectielijsten (archiefwet artikel 5).
- Uit hoofde van welke taak of werkproces het archiefbescheiden is opgemaakt en de samenhang met andere archiefbescheiden (artikel 17 archiefregeling)

Om archiefbescheiden te koppelen aan taken of werkprocessen moeten medewerkers meestal nog een handeling verrichten, voordat kan worden gearchiveerd. Het gaat dan om het toevoegen van informatie over welk dossier het betreft, wat de uitgevoerde taak is, de samenhang met andere documenten, etc. (het uitvoeren van selectie en waardering voor het daadwerkelijk archiveren).

Dit geldt niet alleen voor documenten, maar ook voor presentaties, e-mails, en feitelijk ook WhatsApp berichten, SMS, etc.

Archiefbescheiden worden in de regel opgeslagen in het document management systeem (DMS) wat op de keten van archivering naar Nationaal Archief is aangesloten (bij kerndepartementen bijvoorbeeld de gangbare DMS'en). De medewerker die de archiefbescheiden ontvangt of opmaakt is verantwoordelijk voor het archiveren ervan. Daarnaast stelt de wet- en regelgeving ook dat hierbij extra gegevens (metadata) dienen te worden toegevoegd.

In de praktijk gebeurt dit niet (altijd). De regels blijken multi-interpretabel en er is een grote hoeveelheid werk gemoeid met op deze manier archiveren van e-mail. De oorzaak ligt mede in de hoeveelheid digitale overheidsinformatie in het huidige tijdperk. De hoeveelheid verzonden en ontvangen e-mails binnen het Rijk bedraagt naar schatting minstens een miljard per jaar.

Dit is een documentenstroom die onvergelykbaar is met de hoeveelheden verzonden documenten in het papieren tijdperk. Het is met de huidige technologische ontwikkelingen niet langer noodzakelijk, en gezien het volume van de informatie ook niet haalbaar, dat medewerkers deze werkzaamheden allemaal zelf uitvoeren. E-mail wordt in dit voorstel na tien weken automatisch opgeslagen. Na tien jaar wordt e-mail vernietigd, behalve de e-mail van sleutelfunctionarissen.

Vernietigen van overheidsdocumenten vindt op grond van de Archiefwet plaats op basis van selectielijsten. Deze leggen vast voor verschillende soorten van informatie wat de bewaartermijn is. Selectielijsten kennen (vele) verschillende vormen van bewaartermijnen, die veelal zijn ontleend aan wettelijke bewaartermijnen. In deze e-mail werkwijze is gekozen voor vernietiging na een termijn van tien jaar om verantwoording van overheidshandelen op middellange termijn goed te borgen. Daarnaast is deze termijn goed toepasbaar in relatie tot de gangbare vernietigingstermijnen van het merendeel van de overheidsinformatie.

Het verwerken van e-mail op de voorgestelde manier, en met name de vernietiging van de daartoe aangewezen e-mail na tien jaar, moet worden verwerkt in de selectielijsten van de ministeries die deze werkwijze willen toepassen. Ministeries die deze werkwijze toepassen dienen hiertoe bij de eerste reguliere herziening maar uiterlijk binnen tien jaar de selectielijsten aan te passen.

Het ministerie van OCW en het Nationaal Archief hebben geconcludeerd dat deze werkwijze, als de selectielijsten worden aangepast, binnen het archiefwettelijk kader past¹. Voor organisaties die deze werkwijze gaan toepassen geldt dus dat er geen selectie en waardering van individuele e-mails meer hoeft plaats te vinden.

Enkele organisaties binnen de Rijksoverheid werken met specifieke bewaar- en vernietigtermijnen. Denk aan strafrecht dossiers, belastingaangiftes, studieleningen, etc. Het gaat hier in de regel om uitvoeringsorganisaties die in specifieke informatiesystemen (zaakgericht) werken.

¹ Het Nationaal Archief beschouwt het onderzoeksprogramma als randvoorwaardelijk voor het garanderen van de duurzame toegankelijkheid van het e-mail archief

De voorgestelde nieuwe werkwijze in deze notitie vervangt of overlapt niet deze specifieke bewaartermijnen.

In de implementatieperiode wordt verder onderzocht voor welke processen deze werkwijze wel en niet wordt ingevoerd. Dat is per organisatie specifiek.

Op het moment dat deze nieuwe werkwijze bij een organisatie wordt ingevoerd, wordt deze van toepassing op alle e-mail van alle postbussen die vanaf die datum wordt verzonden of ontvangen. Het gaat dan om de volledige e-mail, inclusief bijlagen.

Privacy

Omdat in e-mail ook persoonlijke informatie voorkomt is de wet bescherming persoonsgegevens van toepassing, om deze reden is deze nieuwe werkwijze getoetst middels een Privacy Impact Assessment. E-mail verstrekt door de werkgever is in eerste instantie een zakelijk communicatiemiddel, en is daarom een belangrijk onderdeel van de reconstructie van overheidshandelen. De gedragsregeling digitale werkomgeving Rijk stelt dat beperkt privé gebruik van de digitale werkomgeving is toegestaan. Tevens zal *"het Rijk het privé karakter van digitale persoonlijke bestanden van medewerkers respecteren en mag niet zonder meer toegang krijgen daartoe"*. Om die reden is een termijn van tien weken voorgesteld waarbij medewerkers de betreffende e-mails kunnen verwijderen of elders kunnen opslaan. Belangrijk is het vergroten van de bewustwording hiervan onder medewerkers. Dit wordt verder toegelicht in de paragraaf communicatie.

Een termijn van tien weken is gekozen om aan de ene kant voldoende tijd te creëren voor medewerkers om de eigen mailbox te ordenen, en aan de andere kant (in de regel) kort genoeg is om te voorkomen dat de capaciteit van de mailbox vol raakt. Door de dienstverlener bewaarde e-mail wordt gemarkeerd in de eigen inbox, de medewerker kan e-mail verwijderen als deze is opgeslagen.

Bij een informatieverzoek kan het e-mailarchief worden geraadpleegd voor relevante stukken door, of op last van, de verantwoordelijke lijnmanager. Dat gebeurt bijvoorbeeld door WOB-juristen of andere, door ministeries aangewezen, functionarissen die belast zijn met afhandeling van het dossier. Toegang wordt verleend tot een zo beperkt mogelijk zoekgebied, slechts dat wat relevant is voor het informatieverzoek (bijvoorbeeld tot de postbussen van een specifiek aantal medewerkers). Functionarissen die hiertoe niet zijn gemachtigd hebben geen toegang tot de beheeromgeving.

Dienstverleners zijn in eerste instantie slechts ertoe geweest om toegang te verstrekken indien dergelijke informatieverzoeken aan de orde zijn. Het hoeft dus geen 'werkarchief' te zijn waar medewerkers dagelijks e-mail voor de eigen bedrijfsvoering in kunnen terugvinden. Voor zover dienstverleners daar wel in gaan voorzien is het van belang dat e-mail die na tien weken is gearchiveerd, niet door medewerkers zelf verwijderd kan worden, maar slechts bij automatische selectie wordt verwijderd. Daarbij dient ook te worden verantwoord over de vernietiging zoals vastgelegd in de archiefwet. Eventuele 'ontdubbeling' (in het kader van efficiënte opslag) van e-mails/documenten die verschillende keren zijn gearchiveerd is in eerste instantie aan een dienstverlener, van belang hierbij is dat altijd de originele situatie gereconstrueerd kan worden.

Selectie van sleutelfunctionarissen

Op lange termijn is het van belang juist die documenten te archiveren (en uiteindelijk over te dragen aan het Nationaal archief) waarmee een reconstructie van overheidszaken te maken is. Om te kunnen waarborgen dat de juiste documenten worden gearcheeerd, worden e-mails van topfunctionarissen die bij het besturen van de eigen organisatie een prominente rol vervullen, permanent bewaard. Als organisaties deze werkwijze gaan toepassen gaat het in eerste instantie om de medewerkers die in de topformatie van de ministeries zitting hebben.

De topformatie bestaat uit de functies in de salarisschalen 16 en hoger bij alle ministeries. Jaarlijks rapporteren en verantwoorden de ministeries de wijzigingen in de topformatie sinds de laatste vaststelling. Dit gebeurt op grond van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst van 2011 volgens het daarin genoemde Kader Topstructuur en Topfuncties Rijk 2007.

Naast deze vooraf vastgestelde groep van topfunctionarissen kunnen organisaties uiteraard nog andere sleutelfunctionarissen aan te wijzen, wanneer deze op basis van een organisatieanalyse een sleutelfunctie binnen het ministerie blijken te vervullen. De richtlijn voor het uitvoeren van deze analyse wordt uitgewerkt in samenwerking tussen de ministeries van OCW en BZK, het Nationaal Archief, experts en (een vertegenwoordiging van) zorgdragers. Dit onderzoek wordt binnen een jaar na de start van de eerste pilots afgerond, waarna deelnemende organisaties aan de pilots de betreffende organisatieanalyses kunnen uitvoeren.

Het resultaat van dit jaarlijkse werkproces wordt vastgelegd in een register met sleutelfunctionarissen per zorgdrager. Om op lange termijn te kunnen herleiden wat de relatie tussen functionaris en functietype was, wordt dit register onder meer gekoppeld aan de openbare informatie van de ABD.

Openbaarheid en gerubriceerd materiaal

De huidige werkwijze rondom openbaarheid van overheidsarchieven is vastgelegd in de archiefwet. De archiefwet (artikel 12) stelt dat archiefbescheiden na 20 jaar worden over gebracht naar een archiefbewaarplaats. De openbaarmaking dient onder meer bij te dragen aan (cultuur-)historisch onderzoek. Het overbrengen van overheidsdocumentatie aan het Nationaal Archief betekent in de regel openbaarmaking, tenzij daaraan beperkingen zijn gesteld.

De Archiefwet kent de volgende uitzonderingsgronden voor openbaarheid:

- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het belang van de staat en zijn bondgenoten;
- het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen danwel van derden.

Ten aanzien van rubriceringen, deze komen bij overbrenging te vervallen (artikel 5, vierde lid VIR-BI). Ook voor documenten waar een rubricering op was aangebracht, kunnen alleen openbaarheidbeperkingen gelden conform bovenstaande drie gronden.

Bij de werkwijze rondom e-mail zoals in deze notitie uiteengezet, is er de ruimte voor iedere sleutelfunctionaris om, in de eerste tien weken na verzending of ontvangst, e-mail te verwijderen die niet gearcheeerd hoeft te worden, denk bijvoorbeeld aan nieuwsbrieven of agendaverzoeken.

Toch is te verwachten dat er uiteindelijk nog e-mail over kan blijven die om een van de bovenstaande drie redenen niet openbaar mag worden. Op dit moment is het selecteren van gerubriceerde e-mail nog niet te automatiseren.

Onderdeel van het onderzoeksprogramma is de ontwikkeling en toepassing van software/algorithmes die automatisch materiaal kan herkennen waarop openbaarheidbeperkingen moeten worden toegepast.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd met verschillende betrokken partijen (BZK, OCW, NA, vertegenwoordiging van zorgdragers, ICT-dienstverleners, wetenschap, marktpartijen). Indien uit onderzoek blijkt dat het mogelijk is automatisch te selecteren en waarden vervalft de noodzaak voor de selectie van sleutelfunctionarissen.

Indien het niet mogelijk blijkt om automatische selectie en waardering toe te passen, staat het deelnemende organisaties nog vrij om de openbaarheidbeperkingen op grond van de archiefwet toe te passen. Ook is het mogelijk dat organisaties alsnog e-mails individueel beoordelen voor openbaarheid.

Toegankelijkheid

De archiefwet stelt dat een goed geordende en toegankelijke staat aan de basis staat van de archieven. Onderdeel hiervan is toevoegen van metadata aan archiefbescheiden. Op deze wijze opgeslagen e-mails zijn doorzoekbaar op basis van een basisset metagegevens (verzender, ontvanger, datum, tijd, onderwerpregel etc.). Daarnaast kan de volledige tekst van een e-mail worden doorzocht met zoekmachines.

Wellicht is het mogelijk een dergelijk gecreëerd archief nog toegankelijker te maken. Automatische selectie en waardering is één mogelijke wijze, waarbij e-mails automatisch aan dossiers worden toegevoegd. Een andere optie is het koppelen van (de e-mails van) sleutelfunctionarissen aan het door het Nationaal Archief gecreëerde (openbare) actorenregister. Hiermee kan meteen heldere index duidelijk worden welke sleutelfunctionarissen op welk moment welke dossiers behandelden. Tevens kan gedacht worden aan het creëren van een heldere interface waarin het archief wordt gepresenteerd.

Een onderzoek wordt gestart met als doel na te gaan of een verrijking van het, op deze werkwijze gecreëerde, archief mogelijk en noodzakelijk is, en op welke wijze dit vorm kan krijgen. Hiertoe dient ook een norm toegankelijkheid van een digitaal archief te worden ontwikkeld.

Het onderzoek wordt uitgevoerd met betrokken partijen: burgers en belanghebbenden, BZK, OCW, NA, ICT-dienstverleners, vertegenwoordiging van zorgdragers, wetenschap, marktpartijen.

Communicatie

Bij organisaties die deze nieuwe werkwijze gaan toepassen moet helder worden gecommuniceerd. In samenwerking met relevante rijksorganisaties wordt een campagne ontwikkeld die betreffende medewerkers wijst op de nieuwe werkwijze ten aanzien opslaan en archiveren van e-mail, en de rechten en plichten van medewerkers daarbij. De campagne speelt in op de benodigde bewustwording en gedragsverandering van medewerkers.

Evaluatie

Na invoering van deze nieuwe werkwijze wordt bij de deelnemende organisaties een evaluatie uitgevoerd. Hierin worden in ieder geval de volgende punten mee genomen:

- medewerkertevredenheid
- de toegankelijkheid van de e-mails
- daadwerkelijke kosten van de oplossing
- eventuele niet voorziene operationele consequenties
- ervaringen rondom de communicatie

De evaluatie wordt opgesteld door BZK/OCW in samenwerking met de deelnemende organisaties. Deze wordt uitgevoerd binnen 6 maanden na aanvang van de werkwijze.

Bij een positieve evaluatie zal worden overwogen deze nieuwe werkwijze binnen de gehele rijksdienst toe te passen, of een duidelijk gedefinieerd deel van de rijksdienst waarvoor de werkwijze geschikt.

Bijlage 'praktische uitvoering'

- Beoogd wordt de postvak IN en verzonden items na tien weken te archiveren (hieronder rood gemarkeerd).
- Andere mappen (hieronder zwart) worden niet gearchiveerd.
- Dienstverleners maken een map aan waarin e-mail die niet gearchiveerd dient te worden, kan worden bewaard door de medewerker.
- Ook komt er een map waarin e-mail wordt gearchiveerd en daarna automatisch wordt verwijderd.
- E-mails die zijn gekopieerd naar de aparte beheeromgeving worden duidelijk gemarkeerd, medewerkers kunnen dan bepalen welke e-mail kan worden verwijderd uit de eigen inbox.

