

VUISTREGELS EN TIPS EN TRICKS ARCHIVERING E-MAILS EN WOB

Bij de uitvoering van de Wob vormen e-mailberichten een bijzondere categorie documenten. Binnen de rijksoverheid is geconstateerd dat overheidsjuristen bij o.m. de uitvoering van de Wob geconfronteerd worden met het probleem van gebrekkige archivering van e-mailberichten. Het IWO heeft een werkgroep 'Verdieping e-mailrichtlijn' ingesteld om te onderzoeken welke oplossingen denkbaar zijn. De werkgroep heeft een aantal vuistregels voor het bewaren van e-mails ontwikkeld, die hieronder in paragraaf 1 zijn weergegeven. Voorts komt de werkgroep tot een aantal conclusies en tips en tricks, die hieronder in paragraaf 2 zijn te vinden. Meer informatie over archivering van e-mails en de Wob en een toelichting op de vuistregels en tips en tricks kunt u vinden in de notitie Archivering e-mails en Wob opgenomen in paragraaf 3.

1. Vuistregels voor het bewaren van e-mails

De vuistregels over hoe om te gaan met archivering van e-mails zijn hieronder in een tabel weergegeven.

	VUISTREGELS
1.	Bedenk dat over elk (politiek/bestuurlijk gevoelig) dossier een Wob-verzoek kan worden ingediend. Maak daarom vooraf afspraken met betrokkenen wie verantwoordelijk is voor de archivering van e-mails.
2.	Archiveer e-mails met een functionele inhoud (gerelateerd aan het werk) d.w.z. die betrekking hebben op het betreffende (beleids)dossier en relevante informatie –inhoudelijk of qua proces – bevatten. Dit zijn: e-mails die noodzakelijk zijn met het oog op een deugdelijke systematische en overzichtelijke dossiervorming. Daarbij kan met name worden gedacht aan e-mails die inzicht geven in het proces van totstandkoming van de besluitvorming en die gegevens bevatten die noodzakelijk zijn om verantwoording af te leggen over het handelen van het ministerie, anders gezegd die voor de geschiedenis en het verloop/de voortgang van het dossier van belang zijn.
3.	Bewaar e-mails met persoonlijke boodschappen niet (bv. vragen hoe het weekend was....).
4.	Voorkom dat e-mails naast functionele ook persoonlijke informatie bevat. Vermeng dus niet in één e-mail functionele en privéboodschappen (voorkomt lakwerk).
5.	Bewaar uitsluitend e-mails die een substantiële inhoudelijke tekst bevatten. Niet ieder kattebelletje is immers archiefwaardig.
6.	Selecteer goed welke e-mails uit een keten wel en niet bewaard worden.
7.	E-mails die slechts een bijlage begeleiden en niet zelf een inhoudelijke tekst bevatten, zijn niet archiefwaardig. Bewaar ze niet.
8.	Geef e-mails als onderwerp een dossiernaam mee; dit vergemakkelijkt het zoeken bij een eventueel Wob-verzoek. Maak over de naamgeving met betrokkenen een afspraak.
9.	Vermeng niet verschillende onderwerpen in eenzelfde e-mail en stel per onderwerp een e-mail op.
10.	Let op e-mails van andere overheden of derden en stem af wie welke e-mail bewaart. Het is niet chic als er e-mails openbaar worden gemaakt met reacties op of verwijzingen naar andere e-mails die er kennelijk niet meer zijn of niet openbaar gemaakt worden.

2. Tips en tricks archivering e-mails en Wob

De conclusies en tips en tricks van de werkgroep vindt u in paragraaf 2. Een uitgebreidere toelichting op deze conclusies en oplossingen zijn te vinden in paragraaf 3, waarin de notitie Archivering e-mails en Wob is opgenomen.

CONCLUSIES

1. Er bestaan e-mailgedragsrichtlijnen (zie bijlage), meer concrete vuistregels in algemene zin zijn niet te geven. De oplossing ligt in een betere archivering en afspraken over archivering die per organisatie/dienstonderdeel kunnen worden geconcretiseerd.
2. De Wob geeft geen mogelijkheid om, nadat een Wob-verzoek is ingediend, een beoordeling te maken wat wel/niet archiefwaardig is en alleen archiefwaardige e-mailberichten mee te nemen in de beoordeling.

Daarnaast heeft de werkgroep nog enkele navolgende tips en tricks opgesteld die kunnen bijdragen aan het behapbaar maken van Wob-verzoeken.

	TIPS EN TRICKS ARCHIVERING E-MAILS EN WOB
1.	Vraag de verzoeker standaard om precisering en maak daarbij afspraken over de reikwijdte van het verzoek en het al dan niet (geheel) uitzonderen van e-mailberichten. Zie in dat verband ook de Leidraad omvangrijke verzoeken van het IWO, die te vinden is op de KCJW site.
2.	Maak een format voor een e-mailbericht waarin feitelijke en niet-feitelijke informatie beter wordt gescheiden.
3.	Stel een hanteerbare werkwijze vast welke e-mails wel/niet zijn meegenomen in de beoordeling en licht dit expliciet in het besluit toe, hoewel dit bepaald niet zonder juridische risico's is.
4.	Zet ICT hulpmiddelen in: gebruik van programma's die digitale dubbelingen selecteert, bv duplicate email remover).
5.	Maak gebruik van samenwerkruimtes (bv. Sharepoint) in plaats van per e-mail concepten over en weer sturen.
6.	Vaker procedurele afspraken per telefoon wisselen.
7.	Vaker gebruik maken van chat-achtige functies met geen of korte bewaartermijn.
8.	Persoonlijke postbussen kleiner maken.
9.	Verkort de 'bewaartermijn' van e-mailberichten.

3. Notitie archivering e-mails en Wob

Wat is het probleem?

De Wob heeft betrekking op informatie uit documenten. Het begrip document is ruim gedefinieerd: “een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat” (artikel 1, aanhef en onder a, Wob). Ook digitaal opgeslagen informatie, zoals een e-mailbericht, moet dus als document worden beschouwd in de zin van de Wob en is derhalve opvraagbaar.

Bij de uitvoering van de Wob vormen e-mail berichten een bijzondere categorie documenten. Er worden dagelijks immers op meerdere niveau's vele e-mailberichten gewisseld zowel binnen bestuursorganen als tussen bestuursorganen onderling en met externe partijen. Het probleem wordt nog vergroot door de gegroeide gewoonte om e-mailberichten in CC te zenden waardoor er door verschillende ontvangers op verschillende momenten wordt gereageerd. Zo ontstaan 'e-mailketens'. Het is extra tijdrovend om deze te inventariseren, op chronologische volgorde te brengen, te ontdoen van dubbellingen, te beoordelen aan de hand van de uitzonderingen en beperkingen van de Wob en vervolgens consequent dezelfde informatie uit de e-mailberichten onleesbaar te maken/lakken.

Overigens doet zich ook het omgekeerde voor: er worden teveel e-mails weggegooid. Bij inventarisatie van stukken bij een Wob-verzoek blijkt dan dat er evident 'gaten' zitten in de correspondentie en relevante e-mails ontbreken.

Het probleem is derhalve de gebrekkige archivering van e-mailberichten.

Het IWO heeft een werkgroep ingesteld om te onderzoeken welke oplossingen denkbaar zijn.

Als uitgangspunt is genomen dat er gedragsregels bestaan specifiek voor archivering van e-mails. Een voorbeeld van dergelijke regels is als bijlage bij deze notitie opgenomen. Deze bieden echter nog onvoldoende houvast. De werkgroep is zich bezig gaan houden met de vraag of er meer concrete vuistregels zijn op te stellen die als leidraad kunnen dienen voor het bewaren/archiveren van e-mails. Gaandeweg is de werkgroep zich mede gaan richten op alternatieve oplossingen om de praktijk een handje te helpen.

Archiefregels

De Archiefwet zelf geeft geen concreet antwoord op de vraag welke e-mails moeten worden gearchiveerd. Er zijn regels/gedragsregels specifiek voor archivering van e-mails, die er op neer komen dat een archiveringsplicht geldt voor functionele e-mails die door medewerkers uit hoofde van hun functie zijn opgesteld of ontvangen en een relatie hebben met de taakuitvoering van het ministerie en op die grond dienen te worden gearchiveerd ten behoeve van een deugdelijke, systematische en overzichtelijke dossiervorming voor de interne verantwoording en bedrijfsvoering, bedrijfsrisico, informatiedeling en historische verslaglegging.

In de interdepartementale regels van BZK 'Aanvulling op E-mailgedragsrichtlijn (versie 1.0)' wordt dit nader toegelicht (zie bijlage). Het verder concretiseren in de vorm van vuistregels levert naar verwachting niet veel winst op.

In gesprekken met archiefdeskundigen bij IenM en OCW is naar voren gekomen dat het vooral aan de professionaliteit en het gezond verstand van de medewerkers is om de regels toe te passen en onderscheid aan te brengen in functionele e-mails die wel en niet archiefwaardig zijn. De criteria daarvoor kunnen het beste per dienst of per project nader worden ingevuld, deze zijn niet in zijn algemeenheid te geven.

Als grootste probleem geldt dat de discipline ontbreekt in de praktijk om consequent relevante e-mails te archiveren (en de rest tijdig te vernietigen) en de documentmanagement systemen (bij elk ministerie ook weer anders) wellicht voor verbetering vatbaar zijn.

Conclusie: Er bestaan e-mailgedragsrichtlijnen, meer concrete vuistregels in algemene zin zijn niet te geven. De oplossing ligt in een betere archivering en afspraken over archivering die per organisatie/dienstonderdeel kunnen worden geconcretiseerd.

Huidige Wob kader

De Wob bevat zelf geen beperking. Sterker: alle e-mails, ongeacht of ze opgeslagen zijn in een documentensysteem of in persoonlijke e-mailbestanden, die *feitelijk aanwezig* zijn op het moment van binnenkomst van een Wob-verzoek behoren te worden betrokken bij het verzoek als daar om wordt gevraagd. Indien informatie onvindbaar is kan van een bestuursorgaan worden verlangd dat het enige inspanning verricht om het stuk te achterhalen (bijv. ABRvS 20 oktober 2010, 201001965/1/H3). In het uiterste geval kan de rechter bevelen om reeds gewiste e-mails alsnog terug te halen.

Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat de rechter er wel oog voor heeft dat in de dagelijkse bestuurspraktijk niet alles wordt bewaard. De rechter aanvaardt dat niet alle 'elektronische berichten, kladjes en notities' bewaard blijven, dat documenten soms verloren gaan en dat uit oogpunt van een 'deugdelijke en overzichtelijke dossiervorming' soms een 'zekere schifting' plaats vindt (datzelfde geldt voor het bewaren van 'concepten' ABRvS 12 oktober 2005, 200409392/1, JB 2005/326). Een interne instructie over de wijze van dossiervorming wordt daarbij door de rechter in zijn beoordeling meegenomen (ABRvS 14 december 2005, 200505364/1).

Uitgangspunt behoort echter te zijn dat zodanig met stukken en bestanden wordt omgegaan, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de aanspraak op openbaarheid die aan de Wob kan worden ontleend. Het is niet toegestaan na indiening van een Wob-verzoek over te gaan tot vernietiging van documenten waarop het verzoek betrekking heeft (bijv. 8 januari 1998, nr. H01960808 en ABRvS 22 augustus 2007, AB 2007, 366, met noot P. Stolk).

Dit brengt ook mee dat geen schifting meer is toegestaan nadat een Wob-verzoek is ingediend. Het is dus niet toegestaan na binnenkomst van een verzoek uitsluitend in de beoordeling mee te nemen e-mails die archiefwaardig zijn en de overige buiten de beoordeling te laten.

Conclusie: de Wob geeft geen mogelijkheid nadat een Wob-verzoek is ingediend een beoordeling te maken wat wel/niet archiefwaardig is en alleen archiefwaardige e-mailberichten mee te nemen in de beoordeling.

Mogelijke andere oplossingsrichtingen

Soorten e-mails: is er onderscheid te maken?

Het elektronisch verkeer met e-mails bevat berichten van verschillende inhoud. Er zou onderscheid kunnen worden gemaakt tussen soorten e-mails. Veel e-mailberichten zijn immers slechts het vehikel voor een bijlage met een inhoudelijke tekst, maar bevatten zelf geen of nauwelijks relevante inhoudelijke informatie. Om het verloop van een proces te kunnen reconstrueren, dus een tijdlijn te kunnen maken en een overzicht te geven met welke betrokkenen contact is geweest, kunnen ook dergelijke e-mails soms –afhankelijk van het verzoek – relevant zijn.

E-mailberichten die wel inhoudelijke tekst bevatten en ‘adviezen, conclusies, ambtelijke standpunten e.d. bevatten zijn als documenten bestemd voor intern beraad aan te merken. Bij dergelijke e-mails zou ook de stelling kunnen worden betrokken dat ze informatie bevatten die terugkeert in een ander document, zoals een ambtelijke nota, memo of Kamerbrief. Openbaarmaking van dergelijke e-mails heeft dan veelal nauwelijks tot geen toegevoegde waarde vanuit het perspectief van de goede en democratische bestuursvoering. Dergelijke inhoudelijke teksten bevatten vaak ook feitelijke informatie die (tenzij verweven met beleidsopvattingen) wel openbaar moet worden gemaakt. Wanneer deze feitelijke informatie eveneens al in andere documenten is terug te vinden of anderszins al openbaar is, heeft openbaarmaking geen toegevoegde waarde. De Wob verplicht niet tot het meer dan eenmaal openbaar maken.

In voorkomende gevallen zou, in overleg met de Wob-functionaris van het ministerie, deze stelling kunnen worden gebruikt om dergelijke e-mails niet bij het verzoek te betrekken. De motivering daarbij zou kunnen zijn, dat de documenten die bij het verzoek zijn betrokken de belangrijkste elementen van het interne beraad bevatten en dat door het weglaten van de e-mails aan de verzoeker geen relevante informatie wordt onthouden. In de jurisprudentie is voor deze aanpak een aanknopingspunt te vinden voor andersoortige documenten. In een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak (ABRvS 2 april 2014, 201300417/1/A3) accepteerde de Afdeling dat de korpsbeheerder had volstaan met het verstrekken van delen van het journaal met gegevens over een demonstratie. Nu het journaal de belangrijkste elementen bevatte van het portofoonverkeer, behoefde de korpsbeheerder niet de geluidsbanden te bewerken. Met het journaal was namelijk geen relevante informatie onthouden aan verzoeker. Van belang acht de Afdeling dat het selecteren en schonen van de geluidsbanden een tijdrovende en kostbare inspanning zou vergen, hetgeen redelijkerwijs niet kon worden gevegd.

Mogelijk dat deze stellingname dienst kan doen bij e-mails bij omvangrijke Wob-verzoeken.

Is het mogelijk te gaan werken met een meer categorale of meer grofmazige weigering van e-mails?

Het is vaste jurisprudentie dat per document en per gedeelte van een document wordt gemotiveerd waarom het niet kan worden verstrekt. Dit brengt mee dat e-mailberichten stuk voor stuk en op het niveau van zinnen moeten worden doorgenomen en beoordeeld en teksten moeten worden gelakt die niet openbaar worden gemaakt.

De eisen in de rechtspraak zijn streng op dit punt: niet kan worden volstaan met een categorale motivering van documenten of met een algemene motivering. Dat is slechts mogelijk als de documenten steeds dezelfde of vergelijkbare informatie bevatten en herhaalde motivering geen redelijk doel zou dienen. Denkbaar is dat deze redenering in de praktijk, in overleg met de Wob-functionaris van het ministerie, vaker kan worden beproefd en worden ‘opgerekt’ door e-mails die over een bepaald aspect of deelonderwerp gebundeld per (deel)onderwerp te benoemen en te motiveren en niet meer per e-mail).

Praktische oplossingen en suggesties

De werkgroep denkt dat bepaalde werkwijzen en tips nog kunnen bijdragen aan het behapbaar maken van Wob-verzoeken.

De belangrijkste is dat de verzoeker standaard om precisering wordt gevraagd en daarbij afspraken worden gemaakt over de reikwijdte van het verzoek en het al dan niet (geheel) uitzonderen van e-mailberichten. Journalisten blijken hiervoor (door de hen gestelde deadlines) soms ontvankelijk.

We verwijzen op dit punt naar de Leidraad omvangrijke verzoeken van het IWO, die te vinden is op de KCJW site.

Daarnaast zijn de tips en tricks, opgenomen in bovenstaande tabel, waardevol.

Werkgroep Verdieping e-mailrichtlijn.

25 mei 2014

Max Stolker (FIN)

Jé pé Osnabrug (VWS)

Inez Kleijs (IenM)