

Beleidsregel tot het bewaren van chatberichten

Het college van de gemeente Elburg;

gelezen het voorstel van 20 december 2022 en 0230215412;

overwegende dat,

het gewenst is om een beleidsregel vast te stellen omtrent het bewaren van chatberichten ingevolge de Wet open overheid, ingevolge de uitspraak van de Raad van State van maart 2019;

gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht; en de Wet open overheid;

er heeft geen inspraak plaatsgevonden;

b e s l u i t vast te stellen de volgende beleidsregel: de beleidsregel tot het bewaren van chatberichten van de gemeente Elburg

Hoofdstuk 1 . Inleiding

Artikel 1. Definities

1. Berichtenapps: besloten kanalen, gekoppeld aan mobiele telefoonnummers, voor het uitwisselen van berichten via internet tussen individuele of kleine groepen middels applicaties op smartphones al dan niet met een web-versie.
2. Chatberichten: alle berichten ongeacht hun vorm (tekst, audio, video, bijlagen of hyperlinks) die verzonden worden via een berichtenapp.
3. Bewaren: het hele proces van identificeren van een relevant bericht tot het opslaan in een beheerde omgeving.
4. Opslaan: een of meerdere chatberichten voor duurzame en toegankelijke bewaring plaatsen in een beheerde omgeving.
5. Document Management Systeem (DMS): een opslagplaats waarin beschrijvende metadata van documenten worden opgeslagen die makkelijk zijn terug te vinden aan de hand van de kenmerken zoals auteur, naam, omschrijving, datum, categorie en status.
6. Schiften: een microselectie maken van de chatberichten die in aanmerking komen voor opslaan in het DMS of verwijderen.

Artikel 2. Toelichting beleid

1. Bijlage 1 betreft de achtergrond bij deze beleidsregel
2. Bijlage 2 betreft de relevante juridische aspecten

Hoofdstuk 2 . Omgang met berichtenapps

Artikel 3. Gebruik berichtenapps

1. Berichtenapps worden zo min mogelijk gebruikt voor werk gerelateerde communicatie.
2. Toegestane berichtenapps zijn:
 - a. WhatsApp for business,
 - b. SMS, en
 - c. Chatmogelijkheden als Messenger bij social-media-kanalen van de gemeente Elburg waarvan de communicatiemedewerkers gebruik maken.
3. Besluiten worden niet via berichtenapps kenbaar gemaakt maar via een (digitale) brief en/of overheid.nl
4. Chatberichten die van belang zijn voor de verantwoording en reconstructie van besluiten worden opgeslagen in het DMS.
5. Het is niet toegestaan om persoonsgegevens, vertrouwelijke of gerubriceerde informatie te delen via berichtenapps tenzij de Wet hiertoe specifieke instructie geeft.

Artikel 4. Bewaren chatberichten

1. Alle berichten die betrekking hebben op 'bestuurlijke besluitvorming' in de zin van de Woo moeten worden bewaard ongeacht op welk niveau deze besluitvorming heeft plaatsgevonden. De volgende informatie wordt in dit kader vastgelegd bij het bewaren van chatberichten indien een Berichtenapp is gebruikt.

- a. In het uitzonderlijke geval dat het besluit is gecommuniceerd via een berichtenapp wordt het bericht met het besluit zelf vastgelegd.
 - b. Alle berichten die duidelijk maken waarover een besluit is genomen.
 - c. Alle berichten die duidelijk maken wat de motivering van het besluit is.
 - d. Alle relevante informatie die aan het besluit is voorafgegaan en – mede – aanleiding is geweest voor het besluit.
 - e. De ontvanger en verzender van het bericht alsmede het tijdstip van het bericht.
2. Als de informatie uit de chat al in een ander document is vastgelegd (notitie, e-mail etc.) en is opgeslagen dan hoeft het chatbericht niet te worden bewaard.
 3. Berichten hoeven maar eenmaal bewaard te worden in het DMS waarbij de dossierhouder verantwoordelijk is voor het vastleggen van relevante chatberichten.
 4. Een niet-dossierhouder informeert de dossierhouder over relevante chatberichten die bewaard moeten worden.
 5. Bij voorkeur wordt er een export gemaakt van de chatberichten die zijn gewisseld, daarin vindt een schifting plaats van wat bestuurlijk relevant is ten aanzien van de besluitvorming alvorens deze in het DMS vast te leggen.

Hoofdstuk 3 . Inwerkingtreding en citeertitel

Artikel 5. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na publicatie.
2. Deze beleidsregel wordt aangehaald als: beleidsregel tot het bewaren van chatberichten.

Besluit van het college van de gemeente Elburg tot vaststelling van deze beleidsregel voor de uitvoering van de Wet open overheid met betrekking tot het bewaren van chatberichten.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Elburg in de vergadering van 20 december 2022.

Ir. J.N. Rozendaal, burgemeester

Mr. A.H. van der Maat-Bosma, gemeentesecretaris

Bijlage Achtergrond bij de beleidsregel tot het bewaren van chatberichten

Aanleiding

Chatberichten als SMS, WhatsApp en Messenger zijn populair in gebruik vanwege de laagdrempeligheid en gebruiksvriendelijkheid van het medium om snel informatie uit te wisselen in chats. Ook binnen onze gemeente is het gebruik hiervan toegenomen. Sinds de uitspraak van de Raad van State van 20 maart 2019 staat vast dat chatberichten als deze opgevraagd kunnen worden met een Woo-verzoek (voorheen Wob-verzoek). In haar uitspraak oordeelt de Raad van State dat "WhatsApp en SMS-berichten op zowel zakelijke als privételefoons van bestuurders en ambtenaren vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur, als deze in het kader van het werk zijn verstuurd".

Dit betekent dat we dit soort berichten ook moeten opslaan en beheren. Daarom wordt ingegaan op de omgang met berichtenapps. Het is toepasbaar op alle typen berichtenapps. Voorbeelden van berichtenapps zijn WhatsApp, Signal, SMS, Messenger etc. Deze beleidslijn is ook van toepassing op alle soorten chat conversaties: zowel in appgroepen als één-op-één gesprekken.

Richtlijnen

In dit hoofdstuk worden richtlijnen gegeven om het veiligstellen, opslaan en duurzaam toegankelijk maken van berichten zo in te richten dat chatberichten veilig opgeslagen worden, het opslaan gebeurt binnen de geldende juridische en beleidsmatige kaders ter waarborging van een duurzaam toegankelijke informatiehuishouding binnen de gemeente Elburg. In bijlage 2 is een overzicht gegeven de geldende juridische kaders.

Het gedachtegoed wat ten grondslag ligt aan de artikelen over de omgang met berichtenapps is als volgt samen te vatten. Beperkt het gebruik van berichtenapps voor formeel zakelijke communicatie en gebruik het niet voor bestuurlijke aangelegenheden. Relevante chatberichten moeten worden bewaard voor de reconstructie van bestuurlijke besluitvorming. Dit met inachtneming van de Wet. Waar het uiteindelijk om gaat is dat de inhoudelijk verantwoordelijke dossierhouder kennis heeft van de chatsessie(s) over de bestuurlijke besluitvorming en dat de informatie hierover geborgd is in de organisatie. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een crisissituatie, kan het handig c.q. nuttig zijn om zo snel mogelijk een besluit bij degene die het besluit ter uitvoering nodig heeft te krijgen. Als dit gebeurt, dan dient zo snel mogelijk na afloop de formele publicatie en openbaarmaking alsnog plaats te vinden, alsmede het veiligstellen, opslaan en duurzaam toegankelijk maken van de berichten die zijn uitgewisseld via een chat.

Schiften van chatberichten

Om de informatie uit artikel 2 lid 5 op te slaan wordt een export van de chatberichten te verwerken in het DMS. Dit vraagt een manuele handeling van de medewerker en een upload in het DMS maar de instructie hierover is eenvoudig, metadata wordt meegeleverd en een TXT formaat van WhatsApp (de meeste gebruikte berichtenapp) is te indexeren en doorzoekbaar.

In WhatsApp kun je chats exporteren, inclusief de bijlagen. Het resultaat is een TXT-bestand dat in een pdf kan worden omgezet. Ook kunnen op deze manier eventuele bijlages worden veiliggesteld. Na ontvangst moet de gebruiker het zipbestand uitpakken, de berichten die niet relevant zijn verwijderen uit het TXT-bestand en daarna het bestand omzetten naar een PDF en deze samen met de bijlagen opslaan in het DMS.

Bij gebruik van andere berichtenapps is het wellicht ook mogelijk om de chat te exporteren. Wanneer dit echt niet kan, dan is een screenshot van de chat(s) een eenvoudige manier om chatberichten op te slaan in het DMS.

In een ambtsinstructie staan stapsgewijze instructies voor WhatsApp en het nemen van een screenshot en het vastleggen in de DMS.

Het uitgangspunt is dat chatberichten frequent en met regelmaat worden opgeslagen in de DMS. De dossierhouder is hiervoor verantwoordelijk. Chatberichten die er nog zijn als een Wob/Woo-verzoek binnenkomt moeten altijd bewaard blijven tot het gehele traject (inclusief eventuele bezwaar- en beroepsprocedures) zijn afgerond.

De chathistorie moet frequent verwijderd worden nadat de chatberichten over de bestuurlijke besluitvorming zijn opgeslagen in het DMS. Het verwijderen van chatberichten is belangrijk. Om op een goede manier te voldoen aan de Wob/Woo. Bij een Wob/Woo-verzoek moeten alle berichten worden verstrekt die op dat moment binnen de organisatie aanwezig zijn. Dus ook berichten die nog op de mobiele telefoons staan. Een zoekactie op alle mobiele telefoons is echter niet werkbaar. Daarom moet zowel het bewaren als het verwijderen van chats regelmatig gebeuren. De enige uitzondering is als er een Wob/Woo-procedure loopt incl. de bezwaar- en beroepsmogelijkheid.

Privé-berichten en interne 'partijpolitieke' aangelegenheden hoeven niet te worden bewaard. Dit behoort niet tot de bestuurlijke besluitvorming.

Bijlage 2 Juridische kaders i.v.m. het bewaren van chatberichten

De eerdergenoemde uitspraak van de Raad van State van 20 maart 2019 heeft duidelijk gemaakt dat chatberichten, wanneer ze in het kader van het werk zijn verstuurd, onderdeel uit kunnen maken van de informatie waarom verzocht wordt bij een Wob/Woo-verzoek. Het maakt dan niet uit via welk chat-medium de informatie is gedeeld. Ook maakt het niet uit of het gaat om chatberichten vanaf een privé of zakelijke telefoon. Onderstaande juridische kaders beperken zich niet enkel tot de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) of haar opvolger de Wet open overheid (Woo).

Wet open overheid

Op grond van de Woo, kan bij een bestuursorgaan een verzoek gedaan worden om openbaarmaking van informatie uit documenten die te maken hebben met bestuurlijke aangelegenheden. Dit is een repressieve wijze van openbaarmaking. Onder de Woo zullen straks ook pro-actief documenten of informatie uit documenten openbaar gemaakt moeten worden. Hieronder vallen ook de chatberichten. Bij een bestuurlijke aangelegenheid gaat het om de fasen voorbereiding, besluitvorming en uitvoering. In de wet staat niet precies welke documenten wel en niet bewaard moeten worden. Het gaat er bij de Wob/Woo om dat de documenten, waaronder dus chatberichten, openbaar gemaakt moeten worden of op verzoek dan wel uit eigen beweging, als deze feitelijk en juridisch bij het bestuursorgaan berusten. Daarom is een juridisch houdbare omgang met chatberichten noodzakelijk. Als is vastgelegd wanneer chatmogelijkheden benut mogen worden, welke chatberichten bewaard worden en welke niet en de uitvoering hiervan is aantoonbaar, dan is dit relevant voor de rechter die zich mogelijk over een Wob/Woo-verzoek buigt bij een eventuele beroepsprocedure. Anders bestaat de mogelijkheid dat ons opgedragen zou kunnen worden om alle informatiebronnen te raadplegen die relevant zijn voor het verzoek en/of dat ons opgedragen wordt om berichten die niet meer bij ons berusten vanwege (on)te-rechte verwijdering op te vragen bij derden. Met deze beleidsregel tot het bewaren van chatberichten wordt hiertoe een lijn uitgezet.

Archiefwet 1995

In de huidige Archiefwet 1995 staat dat de overheidsorganen een zorgplicht hebben voor een goede geordende en toegankelijk staat van archiefbescheiden. Ten minste de belangrijke berichten moeten worden bewaard waarbij de Archiefwet 1995 verschillende bewaartermijnen kent. Chatberichten kunnen vallen onder deze belangrijke berichten en vallen daardoor ook onder de bewaarplicht van de Archiefwet 1995.

AVG

Ook chatberichten vallen onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Idealiter worden via de chat geen persoonsgegevens en andere privacygevoelige gegevens gedeeld. Maar bij het gebruik van berichtenapps en berichtenuitwisseling via chatberichten is er al sprake van het verwerken van persoonsgegevens omdat de berichtverwerking ook persoonsgegevens van identificeerbare levende natuurlijke personen omvat. Er moet voldaan worden aan de volgende principes bij een verwerking:

1. Rechtmatig, behoorlijk en transparant
2. Duidelijk verband met het doel van de verwerking
3. Er worden niet meer gegevens gebruikt dan noodzakelijk
4. De gegevens zijn correct
5. De gegevens worden een beperkte tijd opgeslagen
6. Er wordt integer en vertrouwelijk met de gegevens omgegaan