Toelichting en verantwoording

Model selectielijst voor automatisch bewaarde e-mail

Conform de Handreiking Bewaren van e-mail Rijksoverheid

Versie 2.0

Rijksprogramma
Duurzaam
Digitale
Informatiehuishouding

Inhoud

1. Inleiding 3
1.1 Doel van het model 3
1.2 Doelgroepen 3
1.3 Belang van toepassing van het model 4

2. Toelichting procedure 5

3. Hoofdpunten van het model 6
3.1 Algemeen kader 6
3.2 Specifieke uitgangspunten 6
3.3 Opzet van het model 7

4. Toelichting per onderdeel 8
4.1 Hoofdstuk 1: Inleiding 8
4.2 Hoofdstuk 2: Verantwoording 8
4.3 Hoofdstuk 3: Contextuele informatie 11
4.4 Hoofdstuk 4: Categorieën van te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden 11
4.5 Bijlage bij hoofdstuk 4: Overzicht van sleutelfuncties 11
4.6 Bijlage: Verslag overleg selectielijst 12

5. Verantwoording van het model 13
5.1 Onderzoek en ontwikkeling 13
5.2 Externe advisering 13
5.3. Verwerking extern advies en aanpassingen 14

1. Inleiding

Het *Model selectielijst voor automatisch bewaarde e-mail conform de Handreiking Bewaren van e-mail Rijksoverheid* – kortweg het model – is een voorbeeld dat rijksorganisaties kunnen gebruiken om zelf een afzonderlijke, aanvullende selectielijst op te stellen voor e-mail die zij conform de Handreiking[1] bewaren.

1.1 Doel van het model

Een organisatie die e-mail gaat bewaren volgens de Handreiking vormt een e-mailarchief. Dit archief moet door de organisatie worden beheerd. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is dat de organisatie beschikt over een vastgestelde selectielijst die op het e-mailarchief van toepassing is.

Alleen met een vastgestelde selectielijst heeft een organisatie de wettelijke grondslag om – conform de Handreiking – een bepaald deel van haar e-mailarchief na een bepaalde termijn te kunnen vernietigen. En om een bepaald deel op termijn te kunnen overbrengen naar het Nationaal Archief, voor blijvende bewaring.

De bestaande selectielijsten van rijksorganisaties kunnen niet worden toegepast op e-mail die volgens de Handreiking wordt gewaardeerd. Voor haar e-mailarchief moet een organisatie dus de beschikking hebben over een afzonderlijke, aanvullende selectielijst, die speciaal daarop is toegesneden. Dat is nieuw. En het betekent maatwerk. Daarom is het van belang dat organisaties in de vorm van het model een bruikbaar voorbeeld hebben dat hun de moeite bespaart om te experimenteren.

1.2 Doelgroepen

Het model is bedoeld voor medewerkers van rijksorganisaties die actief betrokken zijn bij implementatie van de Handreiking.

Dat zijn in de eerste plaats de projectleiders en de leden van de projectteams bij de rijksorganisaties die met de Handreiking aan de slag gaan.

In de tweede plaats zijn dat de professionals die een organisatie nodig heeft bij het maken van een conceptselectielijst, op basis van het model, voor het bewaren van e-mail conform de Handreiking.

Ten derde zijn dit de verdere (externe) betrokkenen bij het overleg over en de vaststelling van een selectielijst voor het bewaren van e-mail conform de Handreiking.

De verantwoording bij het model is bedoeld voor allen die betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling en vaststelling van het model of in die ontwikkeling zijn geïnteresseerd.

[1] https://www.informatiehuishouding.nl/Producten+%26+publicaties/besluiten/2018/12/03/handreiking-bewaarbeleid-e-mails

1.3 Belang van toepassing van het model

Aangeraden wordt om in het kader van implementatie van de Handreiking gelijk aan de slag te gaan met het ontwerpen en vaststellen van een selectielijst voor e-mail die conform de Handreiking wordt bewaard. Dat biedt voor een organisatie de volgende voordelen.

1. De organisatie heeft een wettelijk houvast om het beheer van het e-mailarchief verder in te kunnen richten.

2. Het geeft vertrouwen binnen de organisatie dat bij implementatie rekening is gehouden met de Archiefwet.

3. Medewerkers en ondernemingsraad hebben duidelijkheid waar de organisatie zich wettelijk aan heeft te houden wat betreft bewaring en vernietiging van e-mail.

4. Functionarissen gegevensbescherming beschikken over een formeel document waaruit valt af te leiden hoe lang persoonsgegevens worden bewaard en met welk doel.

5. Externe partijen – andere overheidsinstanties, burgers en bedrijven – hebben duidelijkheid over hoe lang de e-mails van een organisatie als informatiebron beschikbaar zijn.

2. Toelichting procedure

Het Archiefbesluit geeft voorschriften over het ontwerpen en vaststellen van een selectielijst. Het model gaat er van uit dat een organisatie de betreffende procedure volgt. Dat betekent dat een organisatie het model gebruikt bij het maken van een ontwerpselectielijst. Want dat concept moet in eerste instantie worden gemaakt door de organisatie zelf.

Over het concept gaat de betrokken organisatie vervolgens in overleg met vertegenwoordigers van de algemene rijksarchivaris en een externe deskundige, die vanuit het burgerperspectief over de selectielijst adviseert.

Een externe deskundige kan gebruik maken van het algemene advies dat in het kader van het opstellen van dit model is uitgebracht door de externe deskundige mr. dr. G. Enthoven. Dit advies is deels overgenomen bij het opstellen van de huidige versie van het model. In hoofdstuk 5, Verantwoording, wordt op dat advies inhoudelijk ingegaan.

Naast de Archiefwet zijn ook de AVG en sectorale voorschriften over bewaartermijnen relevant. In het kader van de risicoanalyse (zie hoofdstuk 4) is het van belang dat een organisatie bij het ontwerp van de selectielijst ook de functionaris gegevensbescherming betrekt. Evenals een deskundige die uitsluitsel kan geven of en zo ja, in hoeverre bij het bepalen van een bewaartermijn sectorale regelgeving van invloed moet zijn op het bewaren van e-mail conform de Handreiking.

Meer informatie over de procedure is te vinden op de website van het Nationaal Archief.[2]

[2] https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/selectielijst-maken.

3. Hoofdpunten van het model

3.1 Algemeen kader

Het Archiefbesluit geeft algemene voorschriften over de opzet en inhoud van een selectielijst. Het model volgt deze voorschriften. De handreiking Belangen in balans [3] geeft in aanvulling daarop een (aanbevolen) standaardinhoudsopgave voor een selectielijst. Ook deze is in het model gevolgd.

Het belangrijkste voorschrift van het Archiefbesluit is dat een selectielijst een systematische opsomming geeft van categorieën documenten, waarbij aan elke categorie een waardering wordt toekend. Concreet moet per categorie worden aangegeven of de betreffende documenten ófwel voor blijvende bewaring, ófwel voor vernietiging in aanmerking komen. Bij elke categorie documenten die voor vernietiging in aanmerking komt, moet dan de bewaartermijn worden aangegeven.

Een ander belangrijk inhoudelijk voorschrift van het Archiefbesluit is dat een selectielijst de criteria bevat op grond waarvan documenten die behoren tot een categorie die voor vernietiging in aanmerking komt, daarvan kan worden uitgezonderd.

3.2 Specifieke uitgangspunten

Om de Handreiking te kunnen implementeren is uitgegaan van de volgende punten uit de Handreiking.

1. Er is een algemene bewaartermijn van tien jaar voor e-mail die conform de Handreiking wordt bewaard. Na afloop van de bewaartermijn wordt deze e-mail vernietigd.

2. De bewaartermijn van tien jaar is niet van toepassing op e-mail van sleutelfuncties. Deze e-mail wordt blijvend bewaard.

3. Sleutelfuncties worden in elk geval vervuld door de functionarissen die behoren tot de zogeheten topformatie bij het Rijk (schaal 16 en hoger), door bewindspersonen en door (hun) politiek assistenten.

4. Bij een organisatie kunnen sleutelfuncties ook door andere functionarissen worden vervuld, als dit blijkt uit een organisatieanalyse door de betreffende organisatie.

5. Bij een organisatie kan e-mail van niet-sleutelfunctionarissen in bepaalde gevallen van vernietiging worden uitgezonderd, bijvoorbeeld als het gaat om een hotspot (belangrijke gebeurtenis of kwestie die heeft geleid tot opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers of tussen burgers onderling).

[3] https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/handreiking-waardering-en-selectie

3.3 Opzet van het model

De opzet van het model verschilt van de gebruikelijke selectielijst. Het model heeft niet betrekking op documenten 'ongeacht hun vorm'. Het gaat alleen over e-mail-berichten inclusief bijlagen die (apart) worden bewaard – als correspondentie – conform de Handreiking.

Daarnaast vindt de waardering niet plaats op het niveau van werkprocessen, maar op het niveau van objecten en functies. Toegespitst op e-mail die conform de Handreiking wordt bewaard, betekent dit dat het model voor de inhoud van mailboxen twee categorieën onderscheidt: mailboxen die zijn gekoppeld aan een sleutelfunctie en mailboxen die niet zijn gekoppeld aan een sleutelfunctie.

Voor afzonderlijke organisaties houdt het model rekening met de optie om als sleutelfuncties ook functies aan te wijzen die onder schaal 16 worden vervuld.

Voor afzonderlijke organisaties geeft het model ook invulling aan het uitzonderen van vernietiging van e-mail van niet-sleutelfuncties, met name als deze betrekking heeft op een hotspot.

4. Toelichting per onderdeel

4.1 Hoofdstuk 1: Inleiding

Dit hoofdstuk geeft allereerst aan waarom de selectielijst is opgesteld (implementatie Handreiking). Daarnaast wordt gespecificeerd wat de reikwijdte is en wat de relatie is van de selectielijst met de bestaande selectielijst(en) van de organisatie. Deze informatie is van essentieel belang omdat het hier gaat om een aanvullende selectielijst voor specifieke informatieobjecten in een bepaalde beheeromgeving.

4.2 Hoofdstuk 2: Verantwoording

Dit hoofdstuk is bedoeld om duidelijk te maken waarom bepaalde mailboxen voor blijvende bewaring zijn aangemerkt. En op grond waarvan voor overige mailboxen een bepaalde bewaartermijn is gekozen.

Paragraaf 2.1: Selectiedoelstelling en criteria
Deze paragraaf bevat een standaardtekst van het Nationaal Archief. De waardering van e-mail die conform de Handreiking wordt bewaard, vindt plaats op basis van dezelfde selectiedoelstelling en dezelfde selectiecriteria die gelden voor andere informatie.
In dat kader worden ook dezelfde waarderingsinstrumenten toegepast: systeemanalyse, risicoanalyse en hotspotmonitor. Alleen gebeurt dat niet primair op het niveau van processen, maar primair op het niveau van objecten en functies.

Paragraaf 2.2: Systeemanalyse
Deze paragraaf heeft tot doel een verantwoording te geven van de keuze om bepaalde mailboxen voor blijvende bewaring aan te merken. In dat kader wordt aangegeven dat met name systeemanalyse-bewaarcriterium SA-B1 van toepassing is op de mailboxen die aan een sleutelfunctie zijn gekoppeld.

De keuze voor het blijvend bewaren van de mailboxen van functionarissen op sleutelfuncties is een hoofdpunt van de Handreiking. Daarbij geldt als uitgangspunt dat functies in schaal 16 of hoger (zogeheten topfuncties) in het Functiegebouw Rijk zonder meer sleutelfuncties zijn. Daarnaast kunnen volgens de Handreiking ook functionarissen onder schaal 16 bij organisaties sleutelfuncties vervullen. Dat moet dan blijken uit een aanvullende systeemanalyse.

Op basis van deze punten heeft RDDI een handleiding voor het aanwijzen en registreren van sleutelfuncties gemaakt.[4] Het Model gaat ervan uit dat een organisatie deze handleiding volgt om te komen tot een conceptselectielijst voor e-mail die conform de Handreiking wordt bewaard.

[4] Handleiding voor het aanwijzen en registreren van sleutelfuncties | Instrument | Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding

De handleiding gaat in op de definitie van een sleutelfunctie, en vervolgens op de uitgangspunten en criteria voor het aanwijzen van aanvullende sleutelfuncties. Aan die criteria worden handen en voeten gegeven door het benoemen van enkele indicatoren. Deze indicatoren houden rekening met het relatieve belang van een functie. Maar ook met de betekenis van een functie in de context van de taken en processen van een organisatie.

Daarnaast bevat de handleiding een aanbevolen stappenplan voor een organisatie om tot een overzicht van sleutelfuncties te komen. Dat overzicht is de basis voor het archiefwettelijke overleg van een organisatie over haar conceptselectielijst voor e-mail met het Nationaal Archief en de externe deskundige. Het overzicht van sleutelfuncties komt in dit hoofdstuk terug bij de paragraaf over de Bijlage van het Model.

Paragraaf 2.3: Risicoanalyse

Deze paragraaf heeft als doel om een verantwoording te geven van de keuze voor de bewaartermijn voor mailboxen die niet aan een sleutelfunctie zijn gekoppeld.

De algemene bewaartermijn van tien jaar

De tienjarentermijn voor e-mailboxen van functionarissen die geen sleutelfunctie vervullen is een hoofdpunt van de Handreiking. In deze paragraaf wordt hieraan een nadere onderbouwing gegeven. Het gaat hier om een algemene risicoafweging die op de meeste organisaties bij het Rijk van toepassing zal zijn.

Het staat organisaties op zich vrij een andere algemene bewaartermijn te kiezen. Deze moet dan zijn gebaseerd op een specifieke risicoafweging, waarbij ook de AVG (dataminimalisatie) moet worden betrokken. De Handreiking signaleert dat zorgdragers er rekening mee moeten houden dat e-mail niet langer worden bewaard dan op grond van de AVG verdedigbaar is.

Impact van sectorale bewaartermijnen

In het kader van de risicoanalyse moet een organisatie ook nagaan of de algemene bewaartermijn van tien jaar niet in conflict is met andere bewaartermijnen. Dat wil zeggen met voorgeschreven bewaartermijnen in sectorale regelgeving, die specifiek gelden voor bepaalde documenten of gegevens. Een conflict ontstaat als een maximale bewaartermijn in sectorale regelgeving korter is dan tien jaar. Of als een minimale bewaartermijn langer is dan tien jaar.

Een in sectorale regelgeving vastgelegde bewaartermijn prevaleert boven de bewaartermijn in een selectielijst. Dat wil zeggen: een selectielijst moet bij het vaststellen van bewaartermijnen rekening houden met al vastgestelde bewaartermijnen in sectorale regelgeving.

Het model gaat ervan uit dat er in beginsel geen conflict is. En dat de bewaartermijn van tien jaar in zijn algemeenheid dus niet hoeft te worden aangepast. De reden hiervoor is dat uit een globale analyse van sectorale voorschriften van rijkswege over bewaartermijnen naar voren is gekomen dat deze in de regel specifiek betrekking hebben op bepaalde documenten of gegevens in een welomschreven context.[5]

[5] De globale analyse betrof een Excelbestand met ca. 670 sectorale voorschriften over bewaartermijnen dat in het kader van het RDDI-project Di-stroy in 2018/19 is samengesteld.

Concreet is uit de analyse naar voren gekomen dat een voorgeschreven (minimale) bewaartermijn langer dan tien jaar altijd betrekking heeft op het 'archiefexemplaar' van een bepaald document bij een specifieke actor. Ook is gebleken dat een voorgeschreven (maximale) bewaartermijn die korter is dan tien jaar in de regel alleen geldt voor gegevens of documenten die in een bepaalde gegevensverzameling worden beheerd.[6] Op e-mail die conform de Handreiking wordt bewaard zijn deze kwalificaties in beginsel niet van toepassing.

Niettemin is het altijd nodig dat een organisatie zich er zelf van vergewist of en in hoeverre sectorale regelgeving op beleidsterreinen die de organisatie aangaan specifieke bewaartermijnen voorschrijft die conflicteren met de algemene bewaartermijn van tien jaar voor bewaarde e-mail. Zodat zij vervolgens de betreffende risico's kan inschatten.

Dat zou er in voorkomend geval toe kunnen leiden dat bepaalde e-mailboxen alsnog worden uitgesloten van bewaring conform de Handreiking. Of dat daarvoor een andere bewaartermijn wordt gesteld. Het model gaat hier echter niet van uit.

Paragraaf 2.4: Hotspotmonitor

Deze paragraaf heeft als doel om invulling te geven aan het archiefwettelijke voorschrift dat een selectielijst de criteria opsomt, op grond waarvan bepaalde documenten die volgens de selectielijst voor vernietiging in aanmerking komen, daarvan alsnog kunnen worden uitgezonderd. Zodat ze alsnog blijvend worden bewaard.

In het model gaat het om het (bij uitzondering) voor blijvende bewaring aanmerken van e-mail van functionarissen die geen sleutelfunctie vervullen. Die optie wordt in de Handreiking vermeld. In het model wordt deze optie uitgewerkt ten aanzien van e-mail die betrekking heeft op zogeheten hotspots. Om die optie te operationaliseren heeft RDDI een apart informatieblad voor het uitzonderen van vernietiging van e-mail gemaakt.[7] Daarin wordt o.m. uitgelegd wat de optie van uitzondering van vernietiging betekent voor e-mail die conform de Handreiking wordt bewaard.

Een essentieel punt van het informatieblad is dat het geen zin heeft om inzake een hotspot alleen e-mails te bewaren. Daarom bevat het model geen opsomming van criteria voor het uitzonderen van vernietiging van e-mail die op een hotspot betrekking heeft. Het model zegt alleen dat als (dan wel zodra als) een organisatie in haar geldende algemene selectielijst(en) de criteria opsomt voor het bewaren van documenten over hotspots, deze criteria van overeenkomstige toepassing (zullen) zijn op e-mail die conform de Handreiking wordt bewaard.

Paragraaf 2.5: Verslag besluitvorming

Deze paragraaf bevat een standaardtekst over het formele verloop van de vaststellingsprocedure die op elke selectielijst van toepassing is. Wordt gekozen voor een gecombineerde selectielijst, dan kan deze paragraaf vervallen, of worden vervangen door een verwijzing.

[6] Een goed voorbeeld zijn de Wet politiegegevens en het Besluit politiegegevens. De bewaartermijnen van de politiegegevens in de politieregisters zijn niet van toepassing op (legitiem) doorgegeven politiegegevens aan andere partijen, zoals het OM. De bewaartermijn daarvan wordt behoudens enkele uitzonderingen niet krachtens de Wet politiegegevens bepaald. Dat laat onverlet dat op deze gegevens de AVG van toepassing is.

[7] Informatieblad voor het uitzonderen van vernietiging van e-mail | Instrument | Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding

4.3 Hoofdstuk 3: Contextuele informatie

In bestaande selectielijsten is dit standaardhoofdstuk meestal uitgebreid. Omdat het model gaat om een aanvullende selectielijst voor een organisatie, wordt volstaan met enige summiere informatie.

Paragraaf 3.1: Taken en organisatie
Het is voldoende hier te verwijzen naar de bestaande (procesgebonden) selectielijst(en) van de organisatie.

Paragraaf 3.2: Overeenstemming met voor het archief geldende ordeningsstructuur
Om goed te kunnen worden toegepast, moet een selectielijst betrekking hebben op objecten en categorieën die relevant zijn voor het informatiebeheer. In deze paragraaf wordt de aandacht gevestigd op het feit dat de objecten –mailboxen – en de categorieën – functies – voor de informatiehuishouding van een organisatie hanteerbare en herkenbare elementen zijn. Bij het implementeren van de Handreiking worden mailboxen binnen het informatiebeheer gebracht.

4.4 Hoofdstuk 4: Categorieën van te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden

Dit standaardhoofdstuk bestaat in de meeste selectielijsten uit een opsomming van alle werkprocessen. Omdat het model een selectielijst betreft voor informatie die wordt gewaardeerd op basis van objecten en een daaropvolgende tweedeling in functies, kan worden volstaan met het opsommen van twee categorieën.

Hierin wordt voor het blijvend bewaren van de e-mailboxen die zijn gekoppeld aan sleutelfuncties het selectiecriterium SAB-1 vermeld, dat in paragraaf 2.1 is geformuleerd en toegelicht.

Achter de waardering SA-B1 staat alleen in algemene zin welke functies sleutelfuncties zijn. Voor een concretisering wordt daarbij verwezen naar de Bijlage bij hoofdstuk 4.

4.5 Bijlage bij hoofdstuk 4: Overzicht van sleutelfuncties

Dit overzicht vermeldt de sleutelfuncties die een organisatie concreet heeft geïdentificeerd ten tijde van de vaststelling van de selectielijst. Het overzicht is een momentopname. Door de tijd heen zullen er als gevolg van organisatieveranderingen sleutelfuncties bijkomen en verdwijnen.

Een organisatie dient mutaties in dit overzicht van sleutelfuncties bij te houden. Het uitgangspunt is dat bij organisatorische wijzigingen de organisatie de criteria en indicatoren hanteert die in paragraaf 2.1 van het model zijn vermeld.

Onder de huidige Archiefwet is de praktijk dat een selectielijst na vijf jaar geëvalueerd en zo nodig geactualiseerd wordt. In het geval van deze selectielijst biedt dat de kans om dan in één keer het overzicht van sleutelfuncties te actualiseren. Een periodieke actualisering om de vijf jaar verhoudt zich prima met de algemene bewaartermijn van tien jaar voor de mailboxen. Dat kan door in een apart hoofdstuk van de selectielijst (getiteld Vooruitkijken en afspraken) het een en ander ook vast te leggen. Een dergelijk hoofdstuk kan desgewenst aan het model worden toegevoegd.

De aangekondigde nieuwe Archiefwet maakt overigens tussentijdse afwijkingen van selectielijsten mogelijk, wat meer flexibiliteit zal bieden om dit overzicht te actualiseren.

4.6 Bijlage: Verslag overleg selectielijst

Dit betreft het overleg van de organisatie met het Nationaal Archief en de externe deskundige over de conceptselectielijst.

Het verslag van het overleg documenteert de eventuele discussiepunten en de motivering van de uiteindelijke keuzes inzake de waardering. Ter tafel ligt het overzicht van sleutelfuncties dat de organisatie heeft opgesteld, onder toepassing van het stappenplan volgens de Handleiding voor het aanwijzen en registreren van sleutelfuncties. Daarnaast wordt in het overleg aan de hand van de risicoanalyse gesproken over de bewaartermijn voor de mailboxen van functionarissen die geen sleutelfunctie vervullen.

5. Verantwoording van het model

5.1 Onderzoek en ontwikkeling

In aanloop naar de vaststelling van de Handreiking is door het programma Rijk aan Informatie (RaI), de voorloper van RDDI, een onderzoeksprogramma uitgevoerd naar de toelaatbaarheid, de werkbaarheid en de impact van de voorgestelde nieuwe aanpak voor het bewaren van e-mail.

In dat kader is ook gekeken naar het onderwerp waardering en selectie. Voor het model is met name van belang het Rapport Werkgroep Selectie van sleutelfunctionarissen.[8] Dit rapport is de uitkomst van een bureauonderzoek, dat is uitgevoerd door een werkgroep van het Nationaal Archief met vertegenwoordigers van verschillende departementen. Het onderzoeksrapport gaat in op alle aspecten van de Handreiking in verband met het onderwerp waardering en selectie.
In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat waardering en selectie op basis van functies en beperkt tot een bepaalde categorie objecten (e-mail) niet in strijd is met de archiefwetgeving. Maar ook dat de Handreiking past in het archiefselectiebeleid en in de waarderingsmethodiek van het Nationaal Archief.

Het rapport concludeert daarnaast dat elke organisatie die de Handreiking wil implementeren, conform de Archiefwet een ontwerpselectielijst moet opstellen, die de normale archiefwettelijke procedure moet volgen. Om organisaties daarbij te faciliteren is het model ontwikkeld. Het Nationaal Archief heeft in 2018 een werkversie opgesteld.
Die versie is na review door experts van diverse Rijksorganisaties verder ontwikkeld tot een conceptmodel.

5.2 Externe advisering

Een ontwerpselectielijst moet op grond van het Archiefbesluit om advies worden voorgelegd aan een externe deskundige, die daarover vanuit burgerperspectief adviseert. Hoewel het model geen formele status toekomt, is naar analogie van de wettelijke procedure het conceptmodel in december 2018 door de programmadirecteur RDDI om advies voorgelegd aan een externe deskundige. Deze deskundige, mr. dr. G. Enthoven kwam samenvattend tot de volgende observaties en adviezen.[9]

a. De hoofdlijn van de in de Handreiking voorgestelde aanpak verdient waardering. Bepleit wordt ook dat de Handreiking door alle ministeries verplicht wordt geïmplementeerd.

b. Geadviseerd wordt het aanwijzen van aanvullende sleutelfunctionarissen niet als vrijblijvende optie op te nemen, maar om naast de ABD-topstructuur (schaal 16 en hoger) *by default* ook als sleutelfunctionaris aan te wijzen degenen die als dossierhouder, projectleider, programmadirecteur of anderszins verantwoordelijk is voor een dossier, programma of project als genoemd in het regeerakkoord of de departementale begroting.

c. Aanbevolen wordt om per e-mail binnengekomen burgerbrieven in het DMS te bewaren conform de waardering in de bestaande selectielijsten.

[8] NA Rapport Werkgroep Selectie van sleutelfunctionarissen | Rapport | Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding
[9] Dit advies, gedateerd 29 januari 2019, is op te vragen bij RDDI.

5.3. Verwerking extern advies en aanpassingen

Het advies van de externe deskundige is op verzoek van de programmadirecteur RDDI bestudeerd door het Nationaal Archief. Eerst wordt weergegeven wat door RDDI in relatie tot de drie genoemde punten is gedaan. Daarna wordt vermeld welke andere wijzigingen en aanvullingen ten opzichte van het conceptmodel zijn doorgevoerd.

a. Aanpak en implementatie
Om de implementatie van de Handreiking te bevorderen is aan het model in de huidige versie een Toelichting (dit document) toegevoegd. Daarnaast is het model inhoudelijk meer uitgeschreven, zodat het model als selectiedocument beter toegankelijk wordt. Dat is ook voor burgers van belang.

Om organisaties nog meer te ondersteunen bij het maken van een ontwerpselectielijst is verder de Handleiding voor het aanwijzen en registreren van sleutelfuncties ontwikkeld. Ook met dat doel is ten slotte het Informatieblad voor het uitzonderen van vernietiging uitgebracht.
De handleiding en het informatieblad gaan niet alleen in op het waarderingsproces, maar ook op de concrete selectie daarna. Zodat duidelijk wordt wat een organisatie moet en kan doen om haar selectielijst voor e-mail in het informatiebeheer toe te passen.

Daarmee heeft de Handreiking niet het gewenste verplichte karakter gekregen, dat de externe deskundige bepleit. Maar binnen bestaande kaders is gedaan wat voor het stimuleren van de implementatie van de Handreiking mogelijk is.

b. Aanvullende sleutelfuncties
In het conceptmodel was de optie om aanvullende sleutelfunctionarissen aan te wijzen nog niet uitgewerkt. Daardoor leek het of deze optie vrijblijvend was. Uit de Toelichting wordt nu duidelijk dat bij toepassing van het model elke organisatie op dit punt wel een inspanningsverplichting heeft. In die zin dat er altijd een aanvullende systeemanalyse moet worden uitgevoerd. In de genoemde handleiding is daarvoor een methodiek en een stappenplan ontwikkeld.

Het voorstel van de externe deskundige was om *by default* in het model te specificeren dat o.m. dossierhouders en verantwoordelijken voor de uitvoering van maatregelen in het regeerakkoord als aanvullende sleutelfunctionarissen worden geïdentificeerd. Dit voorstel is niet overgenomen. De motivering daarvoor is als volgt.

1. Het aanwijzen van aanvullende sleutelfuncties is een verantwoordelijkheid van de deelnemers aan het archiefwettelijke overleg over een ontwerpselectielijst die op het model is geënt. Dat zijn de betrokken organisatie, de algemene rijksarchivaris en een externe deskundige. Zij moeten de ruimte hebben afwegingen maken die aansluiten op de specifieke situatie bij de betrokken organisatie. Het model mag hierbij geen keurslijf zijn. Het aanwijzen van aanvullende sleutelfuncties moet zeker zoveel mogelijk volgens rijksbrede criteria gebeuren. Maar daarin voorziet nu de genoemde handleiding.

2. De kern van de sleutelfunctieaanpak is dat een enkel objectief criterium bepaalt of iemand een sleutelfunctionaris is, namelijk diens functie. Dat wil zeggen diens formele positie in een bepaalde organisatie. In het voorstel van de externe deskundige komt de rol van een functionaris als criterium in de plaats van de functie. En of een rol aanleiding is iemand als sleutelfunctionaris te bestempelen, hangt in het voorstel af van de inhoud van de portefeuille. Rol en inhoud zijn criteria die vallen buiten het kader van de sleutelfunctieaanpak. Ze passen ook niet bij de methodiek van de systeemanalyse van het Nationaal Archief.

De criteria rol en inhoud zijn zeker van belang, maar daar wordt in de waarderingsmethodiek van het Nationaal Archief anders mee rekening gehouden. Het is namelijk mogelijk om e-mail inzake hotspots – bijzondere gebeurtenissen of kwesties – achteraf van vernietiging uit te zonderen. Het model besteedt hier ook expliciet aandacht aan. De wettelijke basis daarvoor is de bepaling in art. 5, lid 1, sub e van het Archiefbesluit

Ook de scope van het model is in het geding. Het model is bedoeld is om een aanvullende selectielijst te kunnen opstellen. Belangrijke beleidsonderwerpen vinden hun documentaire neerslag in beginsel in het DMS. En deze neerslag komt in de bestaande selectielijst(en) van een organisatie al voor blijvende bewaring in aanmerking.

3. Een praktisch bezwaar van het voorstel betreft de uitvoerbaarheid. Regeerakkoord, begrotingen en bijv. introductiedossiers voor bewindspersonen noemen tal van beleidsonderwerpen. Maar een eenduidige koppeling aan dossiers en vooral aan individuele dossierhouders is buitengewoon lastig. Ook al zou dit kunnen worden gerealiseerd, dan wordt het een forse structurele administratieve belasting om bij elke nieuwe begroting, bij het aantreden van elk nieuw kabinet en bij elke wisseling van verantwoordelijkheden op ambtelijk niveau opnieuw een koppeling te maken tussen beleidsonderwerpen en individuele mailboxen.

c. Burgerbrieven

Er is geen aanleiding gezien om het model op dit punt te herzien. Burgerbrieven worden door Rijksorganisaties via standaardprocedures behandeld, ook als ze per e-mail binnenkomen of zo worden beantwoord. Volgens de gangbare procedures wordt de reactie met de brief zelf in het DMS bewaard. De bewaartermijn voor deze correspondentie is in bestaande selectielijsten in de regel korter dan tien jaar. Als een burgerbrief per e-mail wordt gericht aan een individuele medewerker, zal daarvan een exemplaar achterblijven in diens e-mailbox en dus conform de Handreiking en het model tien jaar worden bewaard.

d. Overige aanpassingen van het conceptmodel

Los van het advies van de externe deskundige is het model in de huidige versie op de volgende punten aangevuld of gewijzigd.

1. E-mail van bewindspersonen en politiek assistenten is, na vaststelling van de geactualiseerde versie van de Handleiding voor het aanwijzen en registreren van sleutelfuncties, binnen de scope van de Handreiking gekomen. Daarom worden in de Handleiding en in het Model selectielijst de mailboxen van bewindspersonen en hun politiek assistenten betrokken.

2. In het conceptmodel werd ervan uitgegaan dat bewaartermijnen in sectorale regelgeving vaak een inbreuk zouden kunnen vormen op de algemene bewaartermijn van tien jaar voor e-mail. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 van deze toelichting lijkt dit slechts bij hoge uitzondering een rol te spelen. Daarom is de tekst over bewaartermijnen in sectorale regelgeving in paragraaf 2.3 van het model in de huidige versie overeenkomstig aangepast.

3. De tekst van het model is op verschillende punten redactioneel gewijzigd om deze goed te laten aansluiten op de (later ontwikkelde) handleiding voor het aanwijzen en registreren van sleutelfuncties en op het informatieblad uitzonderen van vernietiging. Cursieve toelichtingen in het conceptmodel zijn geschrapt omdat deze toelichting daarin nu voorziet. In het kader van de eindredactie is ook de opmaak gewijzigd waar dit wenselijk leek.

Dit is een uitgave van:
Rijksprogramma Duurzaam Digitale
Informatiehuishouding (RDDI)

Mei 2021

Onderwerp:
E-mailarchivering

Voor meer informatie:
www.informatiehuishouding.nl

Contact:
informatiehuishouding@minocw.nl