



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](https://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Contactpersoon

Datum 31 JAN 2023
Betreft Besluit op uw Woo-verzoek

Kenmerk
2022-0000701997

Uw kenmerk

Geachte

Bijlage(n)
1

In uw verzoek van 11 oktober 2022, door mij ontvangen op 12 oktober, heeft u het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) gevraagd om openbaarmaking van alle documenten ten aanzien van de 'Handreiking bewaren van chatberichten' uit 2020 en geactualiseerd in 2022 (handreiking) en 'de Rijksbrede richtlijn inzake chatberichten' uit 2019 (chatinstructie).

Meer specifiek verzoekt u om alle correspondentie die gewisseld is over de totstandkoming ervan, inclusief afstemming en correspondentie over de juridische aspecten van de passages in de handreiking en de richtlijn.

Procesverloop

Op 18 oktober 2022 heeft u bericht ontvangen dat uw verzoek in goede orde is ontvangen. Daarbij is aangegeven dat uw verzoek binnen vier weken na ontvangst wordt beoordeeld.

Op 26 oktober 2022 heeft u telefonisch contact gehad met een medewerker van BZK over een mogelijke specificatie van uw Woo-verzoek. U heeft in het gesprek aangegeven dat u voor uw onderzoek bent u opzoek naar documenten die de totstandkoming van de inhoud van de handreiking en de richtlijn weergeven. Ook de concepten vallen onder uw verzoek. U bent niet op zoek naar documenten die niet de inhoud van de totstandkoming van de handreiking en richtlijn weergeven, zoals agenda-overleggen. Dit is tevens via de mail op 26 oktober 2022 aan u bevestigd.

Op 8 november 2022 heb ik u per mail en per brief aangegeven dat de beoordeling van uw verzoek meer tijd in beslag neemt, omdat uw verzoek zo ingewikkeld is dat het niet lukt om hier binnen vier weken op te antwoorden en ik hiervoor twee weken extra nodig zou hebben. Daarbij heb ik aangegeven dat u op 26 november 2022 een antwoord op uw verzoek zou ontvangen.

Op 25 november 2022 heeft u bericht ontvangen dat de beoordeling van uw verzoek is uitgesteld tot 9 december 2022, omdat de betrokken belanghebbenden



**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

zijn gevraagd binnen twee weken hun mening te geven over de voorgenomen openbaarmaking van de door u gevraagde informatie.

Datum

Op 10 december 2022 heeft u per mail een ingebrekestelling ingediend bij BZK. Op 12 december 2022 heeft u per mail een bevestiging ontvangen over uw ingebrekestelling. Ook heeft u in dezelfde mail bericht ontvangen over de laatste stand van zaken en de verdere afhandeling van uw Woo-verzoek.

Kenmerk
2022-0000701997

Wettelijk kader

Ik behandel uw verzoek als een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo). De relevante artikelen uit de Woo kunt u vinden in bijlage 1 bij deze brief.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek is in de digitale archiefsystemen en het fysieke dossier van de destijds direct betrokken medewerkers van BZK en RDDI gezocht naar de relevante documenten die afdoende zicht bieden op de totstandkoming van beide producten. Bij deze inventarisatie zijn documenten aangetroffen die zijn genoemd in de inventarislijst in bijlage 2 bij deze brief. In deze brief wordt vanaf nu verwezen naar de nummers op de inventarislijst, zodat voor u duidelijk is wat ik per document heb besloten en waarom ik dit heb besloten.

De Woo is niet van toepassing op documenten die al openbaar zijn. Een aantal documenten is reeds openbaar en staat op de inventarislijst als zodanig aangemerkt. Op de inventarislijst staat ook aangegeven waar u deze documenten kunt vinden.

Informatie die valt buiten de reikwijdte van uw verzoek

U heeft in uw verzoek aangegeven over welke aangelegenheid u informatie wilt ontvangen. Een aantal passages in bepaalde documenten gaat voor een deel niet over de door u aangegeven aangelegenheid. Waar dat aan de orde is, is dat in de documenten aangegeven met "buiten reikwijdte".

Zienswijzen

In het mailbericht van 25 november 2022 heb ik u laten weten dat de betrokken departementen zijn bevraagd op de voorgenomen openbaarmaking van de door u gevraagde informatie.

Besluit

Ik besluit een deel van de door u gevraagde informatie openbaar te maken. Per document is op de inventarislijst aangegeven welke uitzonderingsgronden zijn toegepast. De inventarislijst maakt integraal onderdeel uit van het besluit. Voor de motivering van dit besluit verwijs ik naar het onderdeel "Overwegingen" van deze brief.

Overwegingen

Algemene overweging: openbaarheid t.a.v. een ieder

Als eerste wil ik u wijzen op het volgende. Iedereen heeft het recht om overheidsinformatie op te kunnen vragen zonder daarbij een reden te hoeven aangeven. Dit staat in het eerste artikel 1.1. van de Woo. Dit is een belangrijk recht van de burger. Daarbij is het uitgangspunt dat overheidsinformatie



**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Kenmerk
2022-0000701997

openbaar is, tenzij er uitzonderingsgronden zijn die dit beperken. De uitzonderingsgronden staan in hoofdstuk 5 van de Woo. Ik moet hierbij het algemeen belang van openbaarheid afwegen tegen de belangen die de uitzonderingsgronden beschermen. In het algemeen geldt hierbij de regel dat wanneer ik informatie aan u verstrek, het openbaar is voor een ieder. De Woo is niet van toepassing op informatie die al openbaar is.

Algemene uitgangspunten bij toetsing aan de uitzonderingsgronden

De toetsing aan de uitzonderingsgronden verloopt als volgt. Eerst kijk ik of een van de uitzonderingsgronden speelt. Dat doe ik meestal per alinea, soms per zin. Vervolgens kijk ik wat voor soort uitzonderingsgrond het is. Als het een absolute uitzonderingsgrond is, mag ik de informatie niet verstrekken. Als het een relatieve uitzonderingsgrond is, moet ik een afweging maken tussen het algemene belang van openbaarheid en het specifieke belang dat de uitzonderingsgrond beschermt. Daarbij weegt het belang van openbaarheid zwaar. Als ik informatie weiger, moet ik goed motiveren waarom ik dat doe. Dat geldt nog sterker als de informatie ouder dan vijf jaar is.

Wanneer het gaat om informatie waar belangen van anderen bij betrokken zijn, moet ik hen de mogelijkheid geven om een zienswijze in te dienen. Dit betekent dat zij hun mening kunnen geven over of de informatie wel of niet openbaar gemaakt moet worden. Het is uiteindelijk aan mij om te beslissen of ik de informatie openbaar maak.

In de inventarislijst en op de documenten heb ik opgenomen welke uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken als dit de persoonlijke levenssfeer schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Het gaat om persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een persoon zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Bij (bepaalde passages uit) bepaalde documenten is dit het geval. Ik vind het in dit geval belangrijk dat de identiteit van betrokkene niet bekend wordt omdat dit zijn of haar privacy kan schenden. Dat vind ik niet wenselijk. Daarom maak ik deze persoonsgegevens niet openbaar.

In diverse documenten staan (ook) persoonsgegevens van ambtenaren. Het gaat om gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon, zoals onder meer namen, e-mailadressen, functienamen en telefoonnummers. In het kader van goed werkgeverschap vind ik dat het belang van privacy zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Dit ter bescherming van de privacy van de betrokken ambtenaar/ambtenaren. Daarbij weegt mee dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking op grond van de Woo.



Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Kenmerk
2022-0000701997

**Het belang van het goed functioneren van de Staat, andere
publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen / persoonlijke
beleidsopvattingen in een stuk bestemd voor intern beraad**

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. In bepaalde documenten staat informatie die het functioneren van de Staat of andere overheden in gevaar zou kunnen brengen. Ik vind dat dit belang zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid, omdat ambtenaren vrijelijk moeten kunnen communiceren over de inhoud van documenten en nota's, om tot een kritische en afgestemde eindversie te komen. Ook moeten zij erop kunnen vertrouwen dat deze informatie beschermd zal worden, zodat er geen terughoudendheid bestaat binnen het proces die gevolgd wordt. Bepaalde documenten bevatten derhalve verschillende standpunten, afwegingen en adviezen van ambtenaren over de totstandkoming van de handreiking en de instructie, die voor het goed functioneren van de Staat niet openbaar worden gemaakt.

Voor conceptstukken en communicatie over concepten in de documenten gemarkeerd met "5.1.2.i / 5.2.1 Woo" geldt meer specifiek het volgende. Voor een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces is het belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Het gaat hier om conceptteksten van ambtenaren inzake de handreiking en de instructie bewaren chatberichten. Deze conceptteksten en interne communicatie daarover, zijn nog niet 'rijp'. In de fase waarin het besluit nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten met elkaar uit te wisselen. Denk hierbij aan het delen van eerdere versies (anders dan de eindversie) van de Handreiking en richtlijn van de instructie om van commentaar te voorzien en af te stemmen met andere departementen. Ook worden conceptnota's en conceptverslagen niet openbaar gemaakt. Het gaat dus om het intern delen van informatie wat moet leiden tot een definitief document. Ik acht het belangrijk dat in die voorbereidende fase om tot een definitief besluit te komen concepten daarvan in vertrouwen kunnen worden uitgewisseld. Het is van belang dat ambtenaren intern vrij met elkaar van gedachten moeten kunnen wisselen over beleidskeuzes. Een zekere mate van veiligheid is nodig om te kunnen komen tot een effectieve besluitvorming.

Als het besluit eenmaal is gevallen dan staat deze uitzonderingsgrond niet in de weg aan openbaarmaking van het definitieve document. Dan is het goed om te kunnen reconstrueren op grond van welke adviezen, welke informatie en welke beleidsalternatieven een besluit is genomen. Op basis hiervan kan de democratische controlefunctie worden uitgeoefend. Dit volgt uit artikel 5.2, derde lid, van de Woo. Het definitieve document en eventuele overwegingen die daarbij ter besluitvorming zijn voorgelegd, maak ik daarom wel (gedeeltelijk) openbaar.



**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Wijze van openbaarmaking en publicatie

De documenten die (gedeeltelijk) openbaar worden, worden samen met deze brief en de documenten digitaal aan u toegezonden. Dit besluit en de documenten die voor iedereen (gedeeltelijk) openbaar worden, worden op www.rijksoverheid.nl gepubliceerd.

Datum

Kenmerk
2022-0000701997

Vragen

Als u vragen heeft over de afhandeling van uw verzoek, dan kunt u contact opnemen met de bij u bekende behandelaar. Voor meer informatie over de Woo-procedure, kunt u kijken op rijksoverheid.nl.

Met vriendelijke groet,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Namens deze,

Directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.



Bijlage 1 – relevante artikelen

Datum

Artikel 4.4

Kenmerk
2022-0000701997

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker mededeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot en met de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.
5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daartegen heeft, in welk geval de informatie wordt verstrekt twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.
6. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken die rechtstreeks betrekking heeft op een derde of die van een derde afkomstig is, deelt het bestuursorgaan dit besluit gelijktijdig mede aan deze derde.

Artikel 4.5

1. Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door verzoeker verzochte vorm of, indien dit redelijkerwijs niet gevergd kan worden, met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.4, derde lid.
2. Indien de informatie reeds in een voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is, wijst het bestuursorgaan de verzoeker daarop.

Artikel 5.1

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;



**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Kenmerk
2022-0000701997

e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. de bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
- g. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- h. de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage;
- i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

3. Indien een verzoek tot openbaarmaking op een van de in het tweede lid genoemde gronden wordt afgewezen, bevat het besluit hiervoor een uitdrukkelijke motivering.

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieuinformatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

6. Het openbaar maken van informatie blijft in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, in geval van milieu-informatie eveneens achterwege voor zover daardoor het in het eerste lid, onderdeel c, genoemde belang ernstig geschaad wordt en het algemeen belang van openbaarheid van informatie niet opweegt tegen deze schade.

7. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op milieu-informatie die betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 5.2

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

2. Het bestuursorgaan kan over persoonlijke beleidsopvattingen met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of



**Directie Constitutionele
Zaken en Wetgeving**
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Datum

Kenmerk
2022-0000701997

zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

3. Onverminderd het eerste en tweede lid wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming door een minister, een commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, een gedeputeerde, het college van burgemeester en wethouders, een burgemeester en een wethouder, informatie verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen in niet tot personen herleidbare vorm, tenzij het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad.

4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.