

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer E. van der Burg
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
16 februari 2026	1 van 5	2026-0000076900

Betreft
Advies gebruik chatapps bij ministeries

Geachte heer Van der Burg,

Uw voorganger heeft het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) gevraagd om te adviseren over het gebruik van chatapps. Reden is dat de ministeries overwegen om voor interne communicatie Signal te verplichten. Voor externe communicatie zou WhatsApp nodig en toegestaan blijven. Op verzoek adviseren wij met spoed, zodat u tijdig kunt besluiten welke instructies de nieuwe bewindspersonen krijgen.

Elke afweging tussen consumentenapps is een momentopname. Met u zien wij de noodzaak om toe te werken naar een ideale situatie die recht doet aan alle belangen. Dit speelt vooral bij bewindspersonen en topambtenaren. Zij vervullen sleutelfuncties in ons landsbestuur en chatten vaak, ook over inhoudelijke zaken. Hun chatverkeer moet daarom afdoende beveiligd zijn én beschikbaar voor publieke verantwoording. Bij WhatsApp is dit nu het geval. Gezien de huidige geopolitieke verhoudingen, is het begrijpelijk dat ministeries overwegen om over te stappen naar een non-profit organisatie die beveiliging en privacy vooropstelt en die geen banden heeft met de grote Amerikaanse techbedrijven. Maar Signal biedt pas sinds kort mogelijkheden om berichten te archiveren, en of dit net zo goed en net zo gemakkelijk kan als met WhatsApp is nog onduidelijk.

Alles afwegend is ons advies daarom: houdt koers, forceer nu niets, maar maak wel vaart met oplossingen die het zakelijk chatverkeer van de politieke en ambtelijke leiding onder controle van de Rijksoverheid brengen. De eerste stap – speciale software op hun werktelefoons – moet u nog dit jaar zetten.

TOELICHTING

Totstandkoming van dit advies

Eind oktober 2025 zocht het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) contact met ACOI om mee te denken over het gebruik van chatapps. Op 27 januari 2026 is ACOI formeel om advies gevraagd. Ter voorbereiding, hebben we uw ministerie 30 feitelijke vragen gesteld. De antwoorden staan in de bijlage. Ook hebben we openbare bronnen geraadpleegd, en experts betrokken van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, het Nationaal Archief, en het Adviescollege ICT-toetsing.

We concentreren ons op het chatverkeer van en naar de politieke en de ambtelijke leiding.¹ Ministers, staatssecretarissen en topambtenaren vervullen sleutelfuncties in ons landsbestuur; zij nemen besluiten die impact hebben op de eigen organisatie en de hele maatschappij. En juist zij gebruiken veelvuldig chatapps op hun telefoon om contact te leggen met anderen. Het officiële advies van de Rijksoverheid is “App met beleid, maar niet over beleid”², maar de realiteit is anders. Mensen in sleutelfuncties met drukke dagen chatten niet alleen over ditjes en datjes, maar ook over inhoudelijke zaken. Daarom is het belangrijk dat zij zo veilig mogelijk chatten, en dat de berichten bovendien goed worden beheerd en bewaard voor publieke verantwoording zoals de Archiefwet vereist.³ De inhoud kan immers nodig zijn voor de beantwoording van Kamervragen of voor de afhandeling van verzoeken om openbaarmaking op grond van de Wet open overheid. De chatberichten van overige ambtenaren zijn minder belangrijk, dus maakt het ook minder uit met welke chatapp ze dat doen. En doordat zij vaker achter een bureau werken, gebruiken zij voor inhoudelijke zaken doorgaans e-mail en de formele lijnen.⁴

De meerwaarde van Signal boven WhatsApp is per 16 februari 2026 niet duidelijk

U heeft ons gevraagd welke consumentenapp de ministeries het beste kunnen gebruiken: WhatsApp of Signal? Tijdens de voorbereiding van dit advies is gebleken dat elke afweging een momentopname is. De omstandigheden veranderen namelijk voortdurend.

De afgelopen jaren was WhatsApp een veel betere optie dan Signal voor archivering en openbaarheid. Kort voor de deadline van dit advies, is gebleken dat Signal nieuwe mogelijkheden biedt aan individuele gebruikers, maar het is onzeker of die bruikbaar zijn voor de ministeries.

¹ Zie Bijlage antwoord BZK op vraag 1. Bewindspersonen gebruiken nu vooral WhatsApp, ambtenaren gebruiken WhatsApp en Signal. Er is geen formeel voorkeursbeleid. Het gebruik van SMS wordt (voor inhoudelijke zaken) “sterk afgeraden”.

² Zie Bijlage antwoord BZK op vraag 2.

³ Het nieuwe Rijksbeleid is om het chatverkeer van bewindspersonen blijvend te bewaren en uiteindelijk over te brengen naar het Nationaal Archief. Chatverkeer van de ambtelijke top (en anderen in sleutelfuncties) wordt 10 jaar bewaard.

⁴ Zie ACOI advies ‘*Kan dit weg? Nee!*’ (januari 2023). Naar aanleiding van SMS-jes die de premier had gewist, heeft ACOI in dit advies aanbevolen dat overheidsorganisaties het chatverkeer van de politieke en ambtelijke leiding als geheel en geautomatiseerd onder beheer brengen, in plaats van te vertrouwen op handmatige selectie en opslag. Voor overige ambtenaren is dit niet nodig. Het nieuwe Rijksbeleid is mede op dit advies gebaseerd en in het wetsvoorstel voor modernisering van de Archiefwet is een bepaling opgenomen waardoor geen vaste bewaartermijn nodig is voor het chatverkeer van gewone ambtenaren (Archiefwet 20xx, artikel 5.1, vierde lid).

- WhatsApp kan met software worden uitgelezen vanaf telefoons. Voor bewindspersonen gebeurt dat nu maandelijks, waarna al het chatverkeer wordt opgeslagen in beheersystemen en daar ook te doorzoeken is.⁵ Als informatie van ambtenaren nodig is, kan hun WhatsApp verkeer ad-hoc uitgelezen worden of kunnen zij zelf relatief gemakkelijk de benodigde berichten exporteren.
- Exporteren van WhatsApp berichten is niet mogelijk als de iemand de nieuwe 'geavanceerde' privacy-instellingen aanzet (en daarmee de AI-bot uitschakelt). Deze instellingen kun je echter op elk moment weer aanpassen en dan kan je de hele chatconversatie weer exporteren. Deze actie maakt een verwaarloosbaar verschil op de totale uitleestijd, zeker in combinatie met de review, validatie en redactieslag die bij bewindspersonen volgt.⁶
- Bij Signal konden gebruikers alleen ad hoc en handmatig screenshots maken wanneer dit nodig was voor bijvoorbeeld parlementair onderzoek en Woo-verzoeken.⁷ Dit is tijdrovend en duur en een zeer ongewenst scenario voor de politieke en ambtelijke leiding.⁸
- Halverwege januari is de situatie bij Signal veranderd. Gebruikers die Signal niet alleen op hun telefoon hebben, maar ook de laatste (bèta)versie op hun computer installeren, kunnen tekstberichten en metadata opslaan in een eigen 'lokale' omgeving. Wel lijkt speciale open source code nodig om de data vervolgens te kunnen weergeven in een begrijpelijke lay-out. Gegeven de deadline van dit advies, konden wij niet nagaan of deze nieuwe mogelijkheden efficiënt en op grotere schaal kunnen worden benut voor bewindspersonen en topambtenaren.

De inhoud van het chatverkeer is zowel bij WhatsApp als Signal end-to-end versleuteld, maar over het geheel gezien wordt de beveiliging van Signal hoger gewaardeerd.

- Vorig najaar ontstonden zorgen over de beveiliging van WhatsApp. De aanname was dat de nieuwe AI-bot de inhoud van berichten kon 'lezen'. Dit blijkt onjuist. Nog steeds ligt de sleutel om berichten te openen bij de gebruiker op het apparaat, niet bij WhatsApp. Alleen de communicatie tussen de gebruiker en de AI-bot kan WhatsApp gebruiken voor bijvoorbeeld de training van het taalmodel.⁹
- Een voordeel van Signal is dat zij ook metadata versleutelen, bijvoorbeeld wie met wie en wanneer communiceert. Daardoor kan Signal deze metadata zelf niet gebruiken, in tegenstelling tot WhatsApp die metadata gebruikt voor commerciële doeleinden.¹⁰
- Signal en WhatsApp vallen beiden onder Amerikaanse wetgeving. Dit betekent dat de Amerikaanse overheid met een gerechtelijk bevel op basis van CLOUD Act of de Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) toegang kan eisen tot data.¹¹ Maar omdat alleen gebruikers de 'sleutel' hebben kan de Amerikaanse overheid in beide gevallen (in principe) niet bij de inhoud van berichten. Bij WhatsApp zijn de metadata echter niet end-to-end versleuteld.

⁵ Zie Bijlage, antwoord BZK op vraag 3.

⁶ Zie Bijlage, antwoorden BZK op vragen 3b, 8 en 22.

⁷ Zie Bijlage, antwoord BZK op vraag 4.

⁸ Het kan ook niet later alsnog, bij de overgang naar een 'app-platform' op de telefoon. Zie Bijlage, antwoord BZK op vraag 14.

⁹ Zie Bijlage, antwoorden BZK op vragen 20, 21 en 29.

¹⁰ Zie Bijlage, antwoord BZK op vraag 29.

¹¹ Zie Bijlage, antwoord BZK op vraag 29.

- Op de achtergrond speelt meer dan techniek en wetgeving, namelijk vertrouwen in de informatiebeveiliging door de aanbieders van chatapplicaties. Geloven wij wat zij beloven? Het vertrouwen in Signal is groter omdat hun (programmeer)code openbaar is en zij audits toelaten, zodat iedereen kan nagaan of er beveiligingsrisico's en achterdeuren zijn. En Signal is een non-profit organisatie en heeft geen banden met grote Amerikaanse technologiebedrijven.

Privacy is geen op zichzelf staand aspect in de afweging. Uiteraard is het niveau van informatiebeveiliging door aanbieders van chatapps een belangrijke factor. Maar verder gaat het over de manier waarop de overheid chatberichten gebruikt. De Archiefwet vormt de juridische grondslag voor het tijdelijk of blijvend bewaren van chatberichten, en zowel de Wet open overheid als de Archiefwet bevatten uitzonderingen op openbaarmaking vanwege de bescherming van persoonsgegevens. Voor het Rijksbeleid om chatverkeer veilig te stellen, is een Data Protection Impact Assessment (DPIA) uitgevoerd en zijn passende maatregelen genomen. Zo moeten privé en zakelijk gebruik van chatapplicaties worden gescheiden, hebben alleen geautoriseerde personen toegang voor specifieke doelen zoals parlementair onderzoek, Woo-verzoeken, integriteitsonderzoek en overbrenging naar het Nationaal Archief.

Maak dus vooral vaart met structurele oplossingen

ACOI steunt de lopende initiatieven om het chatverkeer beter onder controle te brengen van de Rijksoverheid. Doel is geleidelijk minder afhankelijk te worden van consumentenapps. De aanbieders daarvan maken nu eenmaal andere afwegingen dan een overheid zou doen. Maak daarom vaart en zorg ervoor dat bewindspersonen en topambtenaren nog dit jaar de geplande speciale software op hun telefoon krijgen.¹² Het gaat om bestaande software van een marktpartij, die functioneert als een soort 'app-platform' dat de verbinding kan leggen met alle veelgebruikte consumentenapps. Daardoor kunnen de gebruikers er onderling mee communiceren, maar ook met anderen binnen én buiten de overheid. Duidelijk is dat dit app-platform verbeteringen oplevert voor archivering en openbaarmaking. Alle chatberichten via het platform worden namelijk automatisch veilig gesteld in een omgeving die de Rijksoverheid beheert.¹³ Daarnaast moet verder gewerkt worden aan een publieke chatapplicatie, zoals bijvoorbeeld al bestaat in Frankrijk; deze is gebaseerd op open source software en draagt bij aan datasoevereiniteit.¹⁴

Bovengenoemde plannen bieden oplossingen voor de korte en de langere termijn, en kunnen naast elkaar ontwikkeld worden. Zo realiseert de Rijksoverheid alternatieven als in één van de trajecten complicaties opduiken.¹⁵ In alle scenario's zult u moeten zorgen voor maatregelen om de eerdergenoemde belangen te borgen. En ook gebruiksvriendelijkheid telt zwaar om er een succes van te maken. We roepen u op om ervoor te zorgen dat medeoverheden niet zelf het wiel hoeven uit te vinden. Deel met hen alle documentatie en waar mogelijk ook softwarelicenties en andere voorzieningen.¹⁶

¹² Zie Bijlage, antwoorden BZK op vragen 10,11,12,en 13.

¹³ Zie Bijlage, antwoord BZK op vraag 18.

¹⁴ Een voorbeeld vormt TChap van de Franse overheid, dat gebaseerd is op het Matrix-protocol. [Zie ook antwoorden op Kamervragen \(Aanhangsel\), Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, nr. 205.](#)

¹⁵ Zie Bijlage, antwoord BZK op vragen 7 en 8.

¹⁶ Zie Bijlage, antwoord BZK op vragen 16 en 17.

Zorg voor eenduidige voorlichting aan medewerkers

Elke beleidswijziging vergt goede voorlichting aan medewerkers, en ook die inspanning kan beter gericht worden op de nabije toekomst, in plaats van op een tijdelijke situatie. Nu verloopt de voorlichting rommelig en krijgen medewerkers per ministerie, per dienstonderdeel en per moment andere boodschappen over het gebruik van WhatsApp dan wel Signal.¹⁷ Dit leidt tot onduidelijkheid binnen de Rijksoverheid. Een goed moment voor een eenduidige communicatiecampagne is bij de installatie van het 'app-platform' op werktelefoons later dit jaar. Dan kan het in één keer goed gebeuren.

Uw voornemen is om alleen licenties af te nemen voor bewindspersonen en topambtenaren.¹⁸ Zodra dit een feit is, kunt u overwegen om alle andere ambtenaren alsnog te instrueren om Signal te gebruiken totdat er een publiek alternatief is. Daarnaast blijft voor hen de stelregel dat zij chatapps zo min mogelijk gebruiken voor inhoudelijke zaken. Als ambtenaren verplicht overstappen op Signal, dient u hen ook te vertellen hoe zij moeten omgaan met verzoeken om donaties. Eerlijker zou het natuurlijk zijn als de Rijksoverheid zelf haar maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt door vanaf dan financieel bij te dragen aan Signal.

Uiteraard gaan wij graag met u in gesprek over dit advies en andere ontwikkelingen rond de openbaarheid en het beheer van overheidsinformatie.

Ineke van Gent
Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

¹⁷ Zie Bijlage, antwoord BZK op vraag 4b.

¹⁸ Zie Bijlage, antwoord BZK op vraag 15.