



Nationaal Archief
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Open tenzij...

Kaders en processen voor de overbrenging en
openbaarmaking van papieren rijksarchieven

**Het Verdrag van Rome,
de oprichting van de EEG**
25 maart 1957

Bruikleen Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

Met het Verdrag van Rome wordt de
Europese Economische Gemeenschap
(EEG) opgericht. Minister Luns ondertekent
dit verdrag, maar het is minister Beyen die
de basis legde voor het verdrag. Met het
Verdrag van Maastricht in 1992 wordt de
EEG omgedoopt tot de Europese Unie (EU)



Inhoud

1. Inleiding	3	Bijlage 1: Checklist beperkingen openbaarheid	26
2. Wettelijk kader	4	Bijlage 2: Model Verklaring van Overbrenging zonder openbaarheidsbeperkingen	28
2.1. Algemene wet bestuursrecht	4	Bijlage 3: Model Verklaring van Overbrenging met openbaarheidsbeperkingen	30
2.2. Wet bescherming persoonsgegevens	5	Bijlage 4: Model Besluit Beperkingen Openbaarheid zorgdragers	32
2.3. Wet openbaarheid van bestuur	6	Bijlage 5: Voorbeeldbrief aan verzoeker bij verzoek om inzage Staat of zijn bondgenoten	34
2.4. Archiefwet 1995	6	Bijlage 6: Voorbeeldbrief aan zorgdrager bij verzoek om inzage Staat of zijn bondgenoten	36
2.5. Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst-bijzondere informatie	9	Bijlage 7: Literatuuroverzicht	38
2.6. Openbaarheidsbeperkingen NAVO en Europese Unie	9	Bijlage 8: Lijst van gebruikte afkortingen	39
3. Toelichting per grond van de Archiefwet 1995	12	Bijlage 9: Noten	40
3.1. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	12	Bijlage 10: Fotoverantwoording	41
3.2. Het belang van de Staat of zijn bondgenoten	15	Colofon	42
3.3. Onevenredige benadeling en bevoordeling	16		
4. Wijziging in advisering bij overbrenging decentrale rijksarchieven	18		
5. Acht stappen naar overbrenging en openbaarheid van rijksarchieven	19		
6. Voorbeeld casus: burgemeestersbenoemingen	24		

1. Inleiding

Achtergrond

De rijksarchieven bij het Nationaal Archief en de Regionaal Historische Centra zijn in principe openbaar. Soms zijn er redenen om de openbaarheid tijdelijk te beperken. Bijvoorbeeld vanwege de privacy van personen of de staatsveiligheid. Zorgdragers kunnen daarom bij de overbrenging beperkingen aan de openbaarheid stellen.

Gewijzigde Archiefwet

De Archiefwet 1995 bepaalt dat bij de formele overbrenging van archieven beperkingen aan de openbaarheid kunnen worden gesteld. De algemene rijksarchivaris heeft in dat proces een adviserende rol. Sinds 2013 is die bevoegdheid uitgebreid naar de hele rijkscollectie. De algemene rijksarchivaris adviseert sindsdien ook bij overbrenging naar de Regionaal Historische Centra. Belangrijke redenen voor deze centrale adviesrol zijn “efficiënte en effectieve openbaarheidsadvisering, eenheid van de openbaarheidsregelingen voor rijksarchiefbescheiden en het voorkomen van versnipperde advisering.”¹ Met het oog op die eenheid van beleid hanteert het Nationaal Archief sinds 26 juni 2012 een intern vastgesteld kader voor de advisering over openbaarheid aan de zorgdragers. Door de wetwijziging uit 2013 werd de behoefte aan een brochure waarin dat kader voor de buitenwereld helder werd uitgelegd steeds groter.² De bedoeling van deze brochure is dan ook uitleg te geven over de gewijzigde bevoegdheid voor de Regionaal Historische Centra, en tegemoet te komen aan de informatiebehoefte bij zorgdragers om het proces van openbaarmaking van papieren rijksarchieven efficiënter te kunnen doorlopen.

Open tenzij... is een brochure met een algemene strekking en kan als praktisch handvat gebruikt worden door beslissers, managers, beleidsmedewerkers en uitvoerders op het gebied van informatiemanagement wanneer zij rijksarchieven gaan overbrengen. Deze brochure besteedt in acht stappen aandacht aan de verschillende aspecten van overbrenging en openbaarheid, van voorbereiding tot daadwerkelijke overdracht.

Leeswijzer

Werk u als procesverantwoordelijke aan het overbrengen van archiefbescheiden en wilt u hierbij beperkingen stellen aan de openbaarheid? Dan is de volledige brochure voor u interessant. De meer praktische handvatten vindt u in de hoofdstukken 5 en 6. Wilt u eerst meer weten over de juridische kaders, dan helpen de hoofdstukken 2 en 3 u verder. Voor eindverantwoordelijke bestuurders of managers is met name hoofdstuk 6 van belang waarin het openbaarmakingsproces in acht stappen staat beschreven. De modellen in de bijlagen (2, 3 en 4) bieden formats voor het opstellen van de benodigde verklaringen en besluiten. Voor wie meer wil weten over het onderwerp openbaarheid is een verwijzing naar relevante literatuur opgenomen.

Verantwoording

Open tenzij... is een publicatie van het Nationaal Archief waaraan een bijdrage is geleverd door vertegenwoordigers van zorgdragers, de Regionaal Historische Centra en Doc-Direkt die allen te maken hebben met het overbrengen en openbaar maken van archiefbescheiden. Zij hebben hun kennis en ervaring op dit gebied in deze publicatie gebundeld.

Beheer en aanvullingen op de brochure

Het Nationaal Archief onderhoudt deze brochure. Nieuwe inzichten, veranderende wet- en regelgeving en ervaringen uit de praktijk (best practices) worden steeds opgenomen. Zo blijft de brochure actueel. Lezers van deze brochure worden uitgenodigd suggesties voor verbetering of aanvulling in te brengen. Dat kan door een e-mail te sturen aan info@nationaalarchief.nl onder vermelding van *Open tenzij...*

2. Wettelijk kader

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste wetten en besluiten die van toepassing zijn bij overbrenging. Zo is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op alle overheidsbesluiten. Verder is er een aantal belangrijke wetten die de omgang met informatie regelen. De belangrijkste zijn de Wet Bescherming persoonsgegevens, de Wet openbaarheid van bestuur, en de Archiefwet 1995. In dat rijtje hoort ook een besluit thuis: het Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst- bijzondere informatie. Verder kunnen internationale verdragen, NAVO of Europese regels van toepassing zijn.

Samen vormt deze wet- en regelgeving het algemene wettelijke kader voor openbaarheid van archiefbescheiden. Voor informatieprofessionals is het belangrijk om te weten hoe en wat deze wetten en regelingen te maken hebben met openbaarheid. Daarom worden ze hieronder toegelicht.

2.1. Algemene wet bestuursrecht

In de Algemene wet bestuursrecht (voortaan aangehaald als: Awb) zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vastgelegd.³ De Awb stelt daarom regels aan besluiten van bestuursorganen. Deze hebben o.a. betrekking op de bevoegdheid tot het nemen van besluiten, maar ook op de voorbereiding, de belangenafweging, de motivatie en de bekendmaking van een besluit. Besluiten moeten dus voldoen aan de regels van specifieke wetgeving (zoals bijvoorbeeld de Archiefwet 1995) en aan de algemene regels van de Awb. Als er voor het nemen van besluiten adviseurs moeten worden gehoord, vallen die adviezen ook onder de regels van de Awb. Een besluit tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid is een besluit in de zin van de Awb. Ook het advies dat de algemene rijksarchivaris uitbrengt aan de zorgdrager valt onder de Awb. Dat betekent bijvoorbeeld dat iedereen zich moet houden aan redelijke termijnen (de Awb gaat bijvoorbeeld uit van een termijn van 4 tot maximaal 6 weken voor het opstellen van het advies). Uit de Awb (3:7) volgt ook dat zorgdragers informatie moeten verstrekken als de algemene rijksarchivaris daar om vraagt. Volgens de Awb mag een zorgdrager afwijken van het advies, maar moet hij dit wel motiveren. Burgers kunnen tegen het besluit beroep aantekenen; daarom moet een besluit gepubliceerd worden en moet de algemene rijksarchivaris adviezen altijd schriftelijk uitbrengen.

2.2. Wet bescherming persoonsgegevens

Het doel van de Wet bescherming persoonsgegevens (voortaan aangehaald als: Wbp) is bescherming van de privacy van “degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft” en van derden.⁴ De Wbp geeft dan ook regels voor de verwerking van persoonsgegevens (artikel 1, sub b. Wbp). Onder verwerken verstaat de wet het hele proces van verkrijgen, combineren, bewerken, opslaan, doorgeven en vernietigen van persoonsgegevens.

Alle organisaties die persoonsgegevens verwerken moeten zich houden aan de Wbp. Omdat in veel archieven persoonsgegevens voorkomen, heeft de Wbp in de praktijk grote invloed op het archiefbeheer. Alledaagse handelingen zoals het bewaren en ter raadpleging verstrekken van dossiers met persoonsgegevens vallen onder de werking van de Wbp. Met het oog op bescherming van de privacy moet dit dus zorgvuldig gebeuren.

Bijzondere persoonsgegevens

Naast gewone persoonsgegevens kent de wet ook bijzondere persoonsgegevens. Bijzondere persoonsgegevens hebben betrekking op iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid en strafrechtelijke gegevens. De Wbp gaat in principe uit van een verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, maar kent uitzonderingen op dat verbod.

Een uitzondering is bijvoorbeeld mogelijk wanneer de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft verleend voor openbaarmaking, of de gegevens zelf al duidelijk openbaar heeft gemaakt. Verder vervalt het verbod bij juridische noodzaak, volkenrechtelijke verplichting of een zwaarwegend algemeen belang (bij de beoordeling van dat laatste geval kan het College Bescherming Persoonsgegevens een rol spelen).

Het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens geldt niet wanneer de verwerking plaatsvindt voor wetenschappelijk onderzoek of statistiek, én aan een aantal voorwaarden is voldaan. Die voorwaarden moeten in hun onderlinge samenhang gewogen worden. Zo moet het onderzoek een algemeen belang dienen (wetenschappelijk onderzoek wordt meestal opgevat als algemeen belang), de verwerking moet voor het betreffende onderzoek of de betreffende statistiek noodzakelijk zijn, het vragen van uitdrukkelijke toestemming aan betrokkenen blijkt onmogelijk, of kost een onevenredige inspanning. Bovendien moet bij de uitvoering van het onderzoek voorzien zijn in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Het bovenstaande heeft tot gevolg dat bestanden met bijzondere persoonsgegevens extra aandacht verdienen van zowel de zorgdrager als van de beheerder na de overbrenging van het archief.

Overleden personen (uitspraak Raad van State)

Er is jurisprudentie waarbij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State heeft geconstateerd dat de bescherming van persoonlijke levenssfeer ook kan gelden voor overleden personen, als de gegevens betrekking hebben op de periode dat de persoon nog in leven was. Hierbij is het soort gegevens van belang (in dit geval ging het om medische gegevens) en het tijdsverloop sinds het overlijden. Deze uitspraak betrof een patiëntdossier. De ouders van de overledene wilden dit dossier inzien. Het ziekenhuis weigerde op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wat door de Afdeling Rechtspraak Raad van State werd bevestigd in hoger beroep (ABRVS, 27 April 2011, nr. 201008171/1/H3, AB 2011. 214, m.nt. P.J. Stolk). Bescherming van persoonlijke levenssfeer is ook breder dan de bescherming van persoonsgegevens. Er kan dus reden zijn om de openbaarheid van archiefbescheiden te beperken, ook als het geen persoonsgegevens in de zin van de Wbp zijn.

2.3. Wet openbaarheid van bestuur

De Wet openbaarheid van bestuur (voortaan aangehaald als: Wob) regelt het recht op informatie van de overheid.⁵ Het doel van de wet is dat burgers inzicht kunnen krijgen in het overheidshandelen. De Wob bepaalt dat overheidsinformatie altijd openbaar is, tenzij de gevraagde informatie valt onder de uitzonderingscategorieën die de Wob aangeeft.

Op archiefbescheiden is de Wob van toepassing tot het moment van overbrenging naar een archiefbewaarplaats. De Wob gaat dus wat betreft de openbaarheid vooraf aan de Archiefwet 1995. Een ander belangrijk verschil is dat de Wob gaat over “informatie, neergelegd in documenten” (art. 3 eerste lid Wob). De Archiefwet is van toepassing op archiefbescheiden “ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten” (artikel 1 sub c Archiefwet 1995).⁶ Dat betekent dat bij de beantwoording van een Wob-verzoek volstaan kan worden met bijvoorbeeld een uittreksel of een document waarin informatie is weggelakt. De Archiefwet 1995 geeft recht op inzage in het document.

Wob en overbrenging

Verder is de Wob alleen van toepassing op bestuursorganen, en dus niet op de wetgevende macht, de rechterlijke macht, het Kabinet van de Koning, de Raad van State en zijn afdelingen, de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer. In sommige gevallen kan de Wob nog een rol spelen na overbrenging van archieven. In uitzonderlijke gevallen kunnen beperkingen op de openbaarheid worden opgeheven door de algemene rijksarchivaris. Dit is niet mogelijk voor beperkingen die zijn gesteld op grond van het belang van de Staat en zijn bondgenoten (art. 15, zevende lid Archiefwet 1995). In dat geval moet namelijk de oorspronkelijke zorgdrager beslissen. Die moet daarbij de regels hanteren die van toepassing waren geweest als het archief niet was overgedragen. In de meeste gevallen is dat de Wob.

2.4. Archiefwet 1995

De Archiefwet 1995 (voortaan aangehaald als: Archiefwet) regelt de bevoegdheden en de gronden voor beperkingen op de openbaarheid van overgebracht overheidsarchief.⁷ Bij overbrenging gaat een archief over van het regime van de Wob naar het regime van de Archiefwet. In tegenstelling tot de elf uitzonderingsgronden die de Wob hanteert, kent de Archiefwet maar drie gronden om de openbaarheid te beperken.

Drie gronden van beperking

In artikel 15 staat dat de zorgdrager bij overbrenging, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, slechts beperkingen aan de openbaarheid kan stellen voor een bepaalde termijn en met het oog op:

- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 15, eerste lid, onder a);
- het belang van de Staat of zijn bondgenoten (art. 15, eerste lid, onder b);
- het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden (artikel 15, eerste lid, onder c).

Deze drie gronden sluiten elkaar in principe uit en kunnen dus niet gecombineerd worden. Als er reden is voor een beperking op grond van de persoonlijke levenssfeer, kan de beperking onevenredige bevoordeling of benadeling van personen en rechtspersonen niet tegelijk van toepassing zijn. Het belang van de Staat of zijn bondgenoten is een duidelijk afzonderlijk belang met een heel specifieke betekenis. Hoe die gronden precies begrepen moeten worden, komt in hoofdstuk 3 aan bod.

Eén grond per beperking

Uit de wetsgeschiedenis is af te leiden dat de wetgever geen stapeling voorstaat. De belangrijkste reden voor dit uitgangspunt is echter dat het altijd volstrekt helder moet zijn bij wie de verantwoordelijkheid voor het verlenen van toegang tot het archief ligt. Door te stapelen wordt dat moeilijk, en in sommige gevallen zelfs onmogelijk, te bepalen. Dat is onaanvaardbaar.

“Deze handleiding is ook een prima basis voor digitale archieven”

Openbaarheid is een onmisbaar element in onze democratie en in wezen ook de kern van onze archiefwetgeving. Maar het heeft wel twee kanten. Uiteraard zijn overheidsarchieven openbaar bij overbrenging, maar het is ook belangrijk om te kunnen waarborgen dat bepaalde informatie soms pas op een later moment openbaar wordt. Die twee moeten met elkaar in balans zijn en daar zijn zorgvuldige afwegingen bij nodig van de rijksdiensten en het Nationaal Archief samen.

In de praktijk blijkt het een hele uitdaging om ervoor te zorgen dat je alleen de dingen die nodig zijn van openbaarheid uitzondert. Ik zie nog wel eens de worsteling met de relatie met de Wet bescherming persoonsgegevens. En soms houden mensen aan Wob-gronden vast als grondslag.

Deze handleiding helpt de goede keuzes te maken en hoe je met openbaarheidsbeperking moet omgaan. Het geeft helder aan welke stappen je moet volgen en het biedt nuttige modellen en richtlijnen om tot een besluit te komen.

Je moet alleen wel opletten want deze handleiding geldt alleen voor papieren archieven. Voor digitale archieven kun je hem wel goed als basis gebruiken met een verschil dat je vragen over openbaarheid veel eerder in het proces moet beantwoorden en beoordelen en niet pas bij overbrenging. Maar de onderliggende principes blijven hetzelfde.



Ik denk dat de handleiding een onmisbaar en praktisch hulpmiddel is om de openbaarheid bij overbrenging op een zorgvuldige en tegelijk adequate manier te regelen.

Rob Kramer

Senior adviseur Kennis & Advies, Nationaal Archief

In de praktijk kan het echter voorkomen dat in een dossier, dat bijvoorbeeld op grond van Staat of Bondgenoten beperkt wordt, ook (bijzondere) persoonsgegevens zitten. De gebruikelijke termijn voor Staat of Bondgenoten is 50 jaar (max. 75 jaar), maar voor bijzondere persoonsgegevens is de gebruikelijke termijn veel langer, vanwege de Wbp. De oplossing is om in dergelijke gevallen te kiezen voor opeenvolgende beperkingen met ieder een eigen termijn, en dat vast te leggen in het besluit.

Bevoegdheid tot het stellen van een beperking

De bevoegdheid (en verantwoordelijkheid) om een beperking op de openbaarheid te stellen ligt bij de overbrengende zorgdrager. Die vraagt daarvoor vooraf advies aan de beheerder van de archiefbewaarpplaats. Zo is bij het Nationaal Archief de algemene rijksarchivaris de beheerder. Met andere woorden: de oorspronkelijke zorgdrager neemt een formeel besluit over de beperking van de openbaarheid, waarover de toekomstige beheerder vooraf adviseert. En op dit proces van besluitvorming en advisering is de Awb van toepassing. [Zie hoofdstuk 4](#) voor de wijzigingen ten aanzien van de advisering bij overbrenging van rijksarchieven naar Regionaal Historische Centra.

Overgang van beheer en zorgdragerschap

Er is een praktische reden waarom de algemene rijksarchivaris adviseert over beperkingen op de openbaarheid. Hij moet de beperkingen als beheerder immers uit kunnen voeren na de overbrenging van het archief. Bij overdracht van een archief verandert het zorgdragerschap over dat archief. Het zorgdragerschap gaat over van de minister onder wiens verantwoordelijkheid het archief is gevormd en beheerd naar de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dat betekent dat de zeggenschap over een archief bij de minister van OCW komt te liggen. Daarmee gaan ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden over van de ene minister naar de andere.

Daaruit volgt dat een voorwaarde als “inzage kan alleen worden verkregen na toestemming van overheidsorgaan X” geen onderdeel kan zijn van een beperking op de openbaarheid. De Archiefwet kent die mogelijkheid niet.

Bevoegdheid tot het verlenen van inzage

Het verlenen van inzage⁸ is een bevoegdheid van de beheerder van de archiefbewaarpplaats (art. 17 Archiefwet). Die moet daarbij de beperkingen aan de openbaarheid in acht nemen. Dit betekent dat de algemene rijksarchivaris voor archiefbescheiden die in het Nationaal Archief berusten, kan besluiten of aan een verzoeker stukken ter raadpleging beschikbaar worden gesteld of dat raadpleging wordt geweigerd. Deze bevoegdheid geldt ook voor de rijksarchivaris in de provincie.

Op het eerste gezicht lijkt deze bevoegdheid vanzelfsprekend; het ter inzage geven van stukken is een van de bestaansredenen van een archiefinstelling. Maar in feite betekent dit ook dat men kan bepalen dat iemand bepaalde stukken niet mag inzien. Dat kan zijn omdat de onderzoeker niet voldoet aan de voorwaarden die voor inzage zijn gesteld of omdat de wet zich daartegen verzet (bijvoorbeeld de Wbp). Een besluit tot weigeren of verlenen van inzage, is een besluit in de zin van de Awb. Zo'n besluit gebonden is gebonden aan termijnen, en er kan bezwaar worden gemaakt.

Bij archief waarop de openbaarheid beperkt is op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten (artikel 15, vijfde en zevende lid Archiefwet) moet de oorspronkelijke zorgdrager beslissen op een verzoek tot inzage. De Awb schrijft voor dat het verzoek zo snel mogelijk naar die zorgdrager moet worden doorgestuurd. Dit moet aan de verzoeker worden gemeld.

Bevoegdheid tot het opheffen of buiten toepassing laten van beperkingen

De bevoegdheid tot het opheffen of buiten toepassing laten van beperkingen is een bevoegdheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bij het opheffen van beperkingen op de openbaarheid, worden de archiefbescheiden openbaar voor iedereen. Bij het buiten toepassing laten van beperkingen aan de openbaarheid, worden archiefbescheiden slechts openbaar voor degene die daartoe het verzoek heeft gedaan.

Een voorbeeld hiervan is de regeling die is getroffen voor de Restitutiecommissie.⁹ De beperkingen op de openbaarheid van de archieven die voor de werkzaamheden van de commissie van belang zijn, worden buiten toepassing gesteld. Dat betekent dat alleen de Restitutiecommissie buiten alle beperkingen om de archiefbescheiden

kan raadplegen. De commissie hoeft dus geen bewijzen te overleggen om toestemming voor raadpleging te krijgen. Voor andere personen geldt die verplichting echter wel nog steeds.

De algemene rijksarchivaris heeft mandaat om namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te besluiten tot opheffen of buiten werking stellen van beperkingen. Voordat de algemene rijksarchivaris een besluit neemt, vraagt hij aan de oorspronkelijke zorgdrager om advies. Het besluit moet worden genomen met inachtneming van de regels van de Awb. Ook hier geldt de uitzondering dat opheffen of buiten toepassing laten niet mogelijk is wanneer de openbaarheid van de archiefbescheiden is beperkt op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten (artikel 15, vijfde lid, Archiefwet).

Bevoegdheid tot het stellen van beperkingen na overbrenging

Artikel 15, tweede lid van de Archiefwet geeft de zorgdrager voor de archiefbescheiden in een archiefbewaarpplaats de bevoegdheid tot het alsnog stellen van beperkingen aan de openbaarheid. Namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is dit de algemene rijksarchivaris. Het stellen van beperkingen na overbrenging kan alleen als zich na het tijdstip van overbrenging omstandigheden hebben voorgedaan die, als zij op het moment van overbrenging bekend geweest, tot het stellen van beperkingen zouden hebben geleid. Dit besluit moet met inachtneming van de regels van de Awb worden genomen.

Samenvattend:

- Bij inzage verlenen/ beschikbaarstelling blijven de beperkingen aan de openbaarheid in stand. Elke aanvrager moet aan dezelfde voorwaarden voldoen.
- Bij het opheffen van de beperkingen worden de beperkingen in zijn geheel voor iedereen weggenomen.
- Bij het buitentoepassing verklaren wordt de beperking alleen voor de verzoeker(s) in zijn geheel weggenomen.
- Het stellen van een beperking na overbrenging kan alleen als zich omstandigheden voor doen die, als zij op het moment van overbrenging bekend waren geweest, tot het stellen van een beperking hebben geleid.

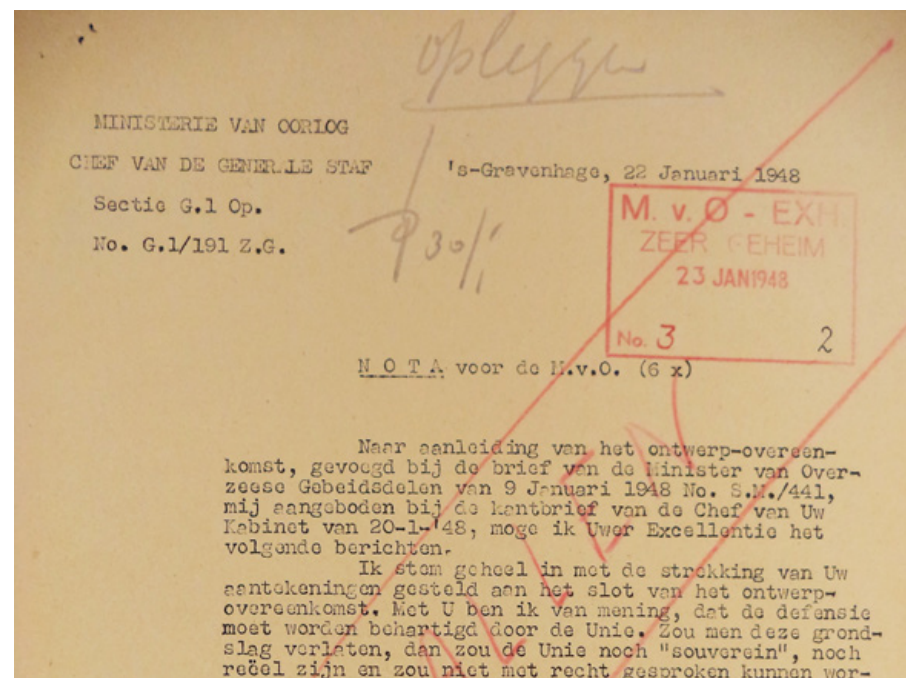
2.5. Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst-bijzondere informatie

Het Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst-bijzondere informatie (voortaan aangehaald als: VIR-BI 2013) regelt de wijze waarop bepaalde –bijzondere- informatie moet worden behandeld en beheerd door de rijksoverheidsorganen. Het gaat dan om informatie die om bijzondere redenen beveiligd moet worden. Beveiliging houdt in dat slechts een beperkt aantal personen toegang mag hebben tot die informatie. De zwaarte van de beveiliging hangt af van het soort informatie. Dit wordt aangegeven door rubriceringen. Rubriceringen zijn op grond van VIR-BI 2013, artikel 4:

- Staatsgeheim ZEER GEHEIM
- Staatsgeheim GEHEIM
- Staatsgeheim CONFIDENTIEEL
- Departementaal VERTROUWELIJK

Deze rubriceringen zijn in principe alleen van toepassing voordat archieven worden overgebracht. Rubriceringen die zijn aangebracht voor de inwerkingtreding van het VIR-BI 2013 moeten om de 10 jaar worden gecontroleerd op geldigheid door degene die de rubricering heeft aangebracht. Het VIR-BI 2013 regelt in artikel 5 de beëindiging of herziening van de rubriceringen die zijn aangebracht na de inwerkingtreding van dit voorschrift. In de praktijk blijft die controle vaak achterwege. Artikel 10 regelt wat er moet gebeuren bij de overbrenging van gerubriceerde archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats, zoals het Nationaal Archief.

Bij overbrenging komen alle rubriceringen te vervallen (artikel 5, vierde lid VIR-BI 2013). Vervolgens kan na advies van de algemene rijksarchivaris een nieuwe rubricering worden aangebracht met een beperking aan de openbaarheid conform de Archiefwet. [Zie ook paragraaf 3.2.](#)



2.6. Openbaarheidsbeperkingen NAVO en Europese Unie

Bepalingen van de NAVO of de Europese Unie kunnen van invloed zijn op de vaststelling van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden die onder een Nederlandse zorgdrager berusten.

In archieven kunnen zich NAVO-documenten bevinden. Op deze NAVO-documenten zijn NAVO-voorschriften van toepassing, waar ook na overbrenging rekening mee moet worden gehouden. Die voorschriften hebben vooral consequenties voor het veiligheids- en openbaarheidsregime.

Aandachtspunten daarbij zijn:

- de specifieke eisen die de NAVO aan de veiligheid stelt;
- een openbaarheidsregime waarbij de NAVO beslist over tijdstip en mate van openbaarmaking;
- een openbaarheidsregime van de NAVO dat op documentniveau is ingericht;
- de toegankelijkheid van archieven vaak op dossierniveau is ingericht;
- de lange periode van openbaarheidsbeperking voor deze stukken.

Als gevolg daarvan worden aan het beheer van niet-openbare NAVO-archiefbescheiden hoge veiligheidseisen gesteld. De openbaarheid kan voor langere tijd beperkt zijn en het proces van openbaarmaking op documentniveau is arbeidsintensief. Zowel de oorspronkelijke zorgdrager als het Nationaal Archief hebben daar beide een rol in.

Correspondance Européenne

Een voorbeeld van EU-bescheiden is Coreu (“CORrespondance EUropéenne”), een communicatienetwerk tussen de Europese Commissie en de lidstaten om de samenwerking op de terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid, vooral in crisissituaties, te ondersteunen. Deze stukken zijn op grond van regelgeving van de Europese Unie 30 jaar beperkt openbaar. Verzoeken tot inzage moeten gericht worden aan de Europese Unie. Op 25 maart 2009 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak een uitspraak gedaan in een hoger beroep over openbaarmaking van documenten die het NIOD heeft gebruikt in zijn rapport over Srebrenica. Daarin is ook de openbaarheid van bepaalde Coreu-documenten ter sprake gekomen. De Afdeling oordeelde dat de minister van Defensie de Europese instelling van wie de Coreu-berichten afkomstig waren, had moeten raadplegen over de openbaarheid van deze documenten. Coreu-documenten kunnen daarom niet zonder meer als beperkt openbaar worden vastgesteld; de zorgdrager raadpleegt de instelling van wie de berichten afkomstig zijn voor het vaststellen van de beperkingen aan de openbaarheid.

“Je moet de beperking van openbaarheid goed motiveren”

Het principe “openbaar tenzij” zie je de laatste jaren gelukkig steeds meer toegepast. De Archiefwet 1995 schrijft dat principe ook voor: bij overbrenging naar een archiefbewaarplaats wordt archief openbaar. Wat mij betreft maken we conform de wet zoveel mogelijk openbaar, maar je moet wel goed opletten wanneer dat niet kan. Je kunt niet voor de zekerheid overal maar gewoon beperkingen op zetten. Je moet goed motiveren waarom iets niet openbaar kan zijn. Als je alleen maar bang bent, is dat geen argument.

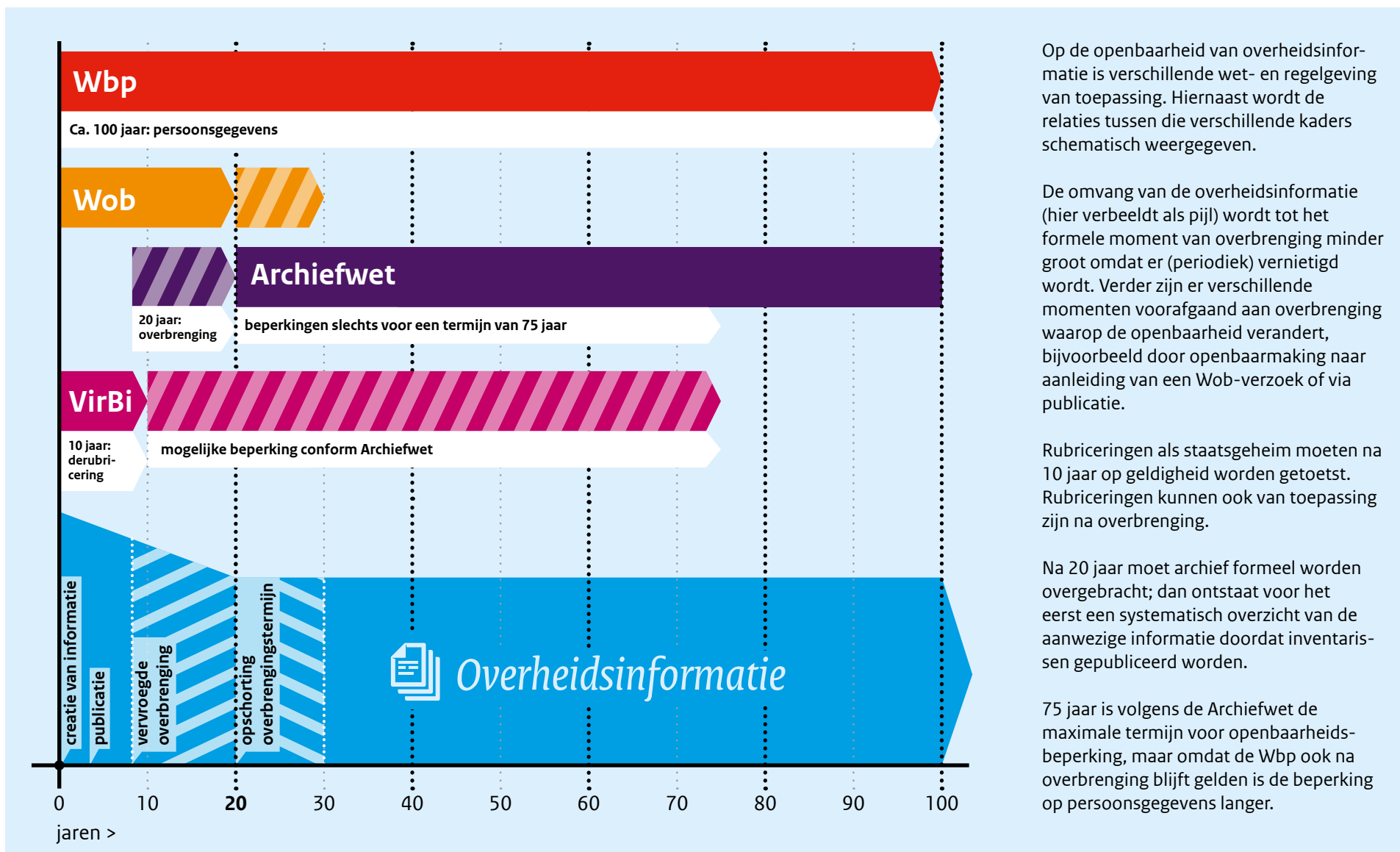
Gelukkig neemt de angst de laatste jaren wat af. Maar vooral voor mensen die nog niet vaak met dit bijltje hebben gehakt is dit spannend. De handleiding kan ze daar nu bij helpen. Soms zitten wij bij gesprekken met zorgdrager en Nationaal Archief om te praten over de overbrenging. Daarbij fungeren we wel eens als intermediair in de discussie omdat wij de situatie van beide partijen kennen. Doc-Direct is echter geen inhoudelijke partij in de openbaarheidsdiscussie. Maar we weten er vanuit de uitvoering wel veel vanaf. Als we archief bewerken dan kunnen we zorgdragers attenderen op zaken in het dossier waar bij overbrenging wel even goed naar gekeken moet worden. We maken daar met een zorgdrager ook afspraken over.

Doc-Direct is regelmatig betrokken bij de bewerking van gevoelige archieven. Recent hebben we gewerkt aan de overbrenging van een stuk archief van een voorganger van de AIVD. Daarbij was er heel veel te regelen met openbaarheid in de persoonlijke levenssfeer. Nu staat het in het Nationaal Archief en dat geeft een voldaan gevoel. De openbaarheid is goed geregeld en het publiek kan er zijn vruchten van plukken.



Aike van der Ploeg
werkvoorbereider Doc-Direct

Relatie WbP, WOB, VirBi en Archiefwet



Op de openbaarheid van overheidsinformatie is verschillende wet- en regelgeving van toepassing. Hiernaast wordt de relaties tussen die verschillende kaders schematisch weergegeven.

De omvang van de overheidsinformatie (hier verbeeldt als pijl) wordt tot het formele moment van overbrenging minder groot omdat er (periodiek) vernietigd wordt. Verder zijn er verschillende momenten voorafgaand aan overbrenging waarop de openbaarheid verandert, bijvoorbeeld door openbaarmaking naar aanleiding van een Wob-verzoek of via publicatie.

Rubriceringen als staatsgeheim moeten na 10 jaar op geldigheid worden getoetst. Rubriceringen kunnen ook van toepassing zijn na overbrenging.

Na 20 jaar moet archief formeel worden overgebracht; dan ontstaat voor het eerst een systematisch overzicht van de aanwezige informatie doordat inventariseren gepubliceerd worden.

75 jaar is volgens de Archiefwet de maximale termijn voor openbaarheidsbeperking, maar omdat de WbP ook na overbrenging blijft gelden is de beperking op persoonsgegevens langer.



3. Toelichting per grond van de Archiefwet 1995

De Archiefwet biedt een formeel kader voor de zorg en het beheer van archiefbescheiden van overheidsorganen. Het hoofdbeginsel van deze wet is de openbaarheid van de overheidsarchieven. Soms is die openbaarmaking pas na verloop van tijd mogelijk. In die gevallen biedt de Archiefwet een zorgdrager de mogelijkheid om voor een bepaalde periode beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden te stellen. Op deze Archiefwettelijke gronden voor openbaarheidsbeperking gaat dit hoofdstuk nader in.

3.1. Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 15 van de Archiefwet bepaalt onder andere dat de openbaarheid van archiefbescheiden op grond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan worden beperkt. Bij het stellen van deze beperking gaat het altijd over identificeerbare en levende personen. Alleen in zeer bijzondere gevallen geldt de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van overleden personen.¹⁰

Persoonlijke levenssfeer is een begrip dat in de Grondwet, het Burgerlijk Wetboek en in de Archiefwet gebruikt wordt. Op persoonsgegevens is de Wbp van toepassing. Een persoonsgegeven is volgens de Wbp *elk gegeven* over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Binnen de Wbp bestaat er weer onderscheid tussen gewone en bijzondere persoonsgegevens.

Daarbij zijn twee zaken van belang:

- Bij eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gaat het er om dat er geen inbreuk wordt gemaakt. Publiek optreden of ambtelijk functioneren valt in principe niet onder persoonlijke levenssfeer. Maar het is niet altijd makkelijk vast te stellen wanneer er sprake is van een inbreuk. Het kan gaan om reputatie, om gedrag, om financiële situatie of om afbeeldingen.
- Er kunnen andere wetten van toepassing zijn, zoals de Wet geneeskundige behandelovereenkomst, de Wet politiegegevens of de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, die de verwerking van bepaalde persoonsgegevens apart regelen.

Toegankelijkheid van persoonsgegevens

Op veel gegevens zijn de Archiefwet en Wbp in samenhang met elkaar van toepassing. Persoonsgegevens kunnen zich bevinden in ongestructureerde bestanden en gestructureerde bestanden. Het begrip gestructureerd wordt in de Wbp gebruikt om aan te duiden dat de gegevensverwerking op grond van meer dan één kenmerk een onderlinge samenhang vertoont. Die samenhang kan blijken uit een structuur van de gegevens of een raadpleegmethodiek. De vraag of er sprake is van systematische toegankelijkheid speelt een rol bij het al dan niet gestructureerd zijn. In gestructureerde bestanden zijn de persoonsgegevens op een zodanige wijze geordend dat de persoonsgegevens makkelijk toegankelijk zijn of samenhang

vertonen door de raadpleegmogelijkheden. Door deze raadpleegmogelijkheden zijn de gegevens van identificeerbare personen makkelijk toegankelijk. Dat kan ook als het bestand met hulp van bijvoorbeeld adresgegevens toegankelijk is. Deze gegevens zijn dan persoonsgegevens in de zin van de Wbp.

Voorbeelden van gestructureerde bestanden zijn de rechtbankarchieven, het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging, registraties van vliegtuigongevallen, etc.

In digitale bestanden kan de toegankelijkheid tot gegevens van en over personen groot zijn. Daarom vallen deze gegevens ook als deze niet zijn gestructureerd onder het regime van de Wbp.

Als digitale bestanden met persoonsgegevens in de vorm van afbeeldingen zonder optische tekenherkenning (zgn. OCR) zijn overgebracht, valt het niet zonder meer onder persoonsgegevens. De afbeeldingen zijn niet vrij doorzoekbaar. Alleen als dit bestand wel zo is gestructureerd dat de gegevens makkelijk toegankelijk zijn, dan valt het onder het begrip persoonsgegevens. Namen die in notulen voorkomen van de daar aanwezigen vallen niet onder de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, want het gaat dan om de functionele werksfeer.

Bijzondere persoonsgegevens

De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is geregeld in de Wbp, hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.

Definitie bijzondere persoonsgegevens

Bijzondere gegevens zijn persoonsgegevens betreffende iemands:

1. godsdienst of levensovertuiging,
2. ras (de richtlijn heeft het over persoonlijke gegevens waaruit de raciale of etnische afkomst blijkt. Met “ras” heeft de Nederlandse wetgeving aansluiting willen zoeken bij artikel 1 Grondwet),
3. politieke gezindheid,
4. gezondheid,
5. seksuele leven,
6. persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging,
7. strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

Bij punt 7 gaat het vaak om archieven van gerechten. In ieder geval vallen alle strafrechtelijke vonnissen onder deze categorie. Van de civiele vonnissen vallen de vorderingen op grond van onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) en zaken betreffende straatverboden, e.d. onder bijzondere persoonsgegevens als een vordering is toegewezen en De opsomming is niet uitputtend. Elke keer zal moeten worden nagegaan wat voor zaak de archiefbescheiden waarover inzage wordt gevraagd betreffen.

Welke informatie is nodig om tot een afweging van de openbaarheid te kunnen komen?

Ter controle op bijzondere persoonsgegevens kan de zorgdrager de volgende vragen hanteren:

- Is er sprake van persoonsgegevens in een gestructureerd bestand en zijn deze gegevens bedoeld om daarin te worden opgenomen?
- Is er sprake van een digitaal bestand met persoonsgegevens en is dat bestand makkelijk doorzoekbaar?
- Is er sprake van gegevens over nog levende personen?
- Is er sprake van bijzondere gegevens als bedoeld in art. 16 Wbp en welke bijzondere persoonsgegevens zijn dit?
- Hebben de gegevens betrekking op de periode dat overleden personen nog in leven waren? Hoe is het tijdsverloop?
- Zijn er andere wettelijke bepalingen die na overbrenging nog van toepassing zijn op de persoonsgegevens?



Uitgangspunten voor het advies van de algemene rijksarchivaris

In principe is het uitgangspunt dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gaat over nog levende personen. Zijn de gegevens van en over personen gegevens die uit hoofde van de ambtelijke functie worden vermeld, dan is geen eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van toepassing, ook niet in digitale bestanden.

Als een archief beperkt openbaar is vanwege de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dan:

- geldt dat alleen voor (bijzondere) persoonsgegevens van nog levende personen;
- hebben gegevens van overleden personen betrekking op nog levende, natuurlijke personen en kunnen zij mede bepalend zijn voor de wijze waarop deze in het maatschappelijk verkeer worden beoordeeld of behandeld, dan zijn zij wel weer een persoonsgegeven.
- geldt dat niet voor gegevens van en over ambtenaren die uit hoofde van hun functie worden vermeld, zoals namen van functionarissen of derden (brieffschrijvers, indieners verzoekschriften, etc.) als deze namen niet voorkomen in een op persoonsgegevens gestructureerd bestand (bijvoorbeeld een personeelsadministratie), is er geen noodzaak voor een beperking van de openbaarheid.
- geldt dat wel voor personeelsbestanden, omdat deze bestanden zijn gestructureerd en de persoonsgegevens makkelijk toegankelijk zijn en omdat de dossiers ook privégegevens kunnen bevatten.

Bijvoorbeeld bij vermelding van ras. Dit geldt bij de overbrenging van archieven vooral voor bijzondere persoonsgegevens. Bij het stellen van de beperkingen op persoonsgegevens bekijkt het Nationaal Archief in hoeverre hiervan sprake kan zijn. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 892, nr. 3 p. 47)

Termijnen

Archiefbescheiden worden in principe 75 jaar na hun creatie openbaar. Het kan voorkomen dat die archiefbescheiden dan nog steeds betrekking hebben op nog levende personen. Om ook in die gevallen de privacy van de betrokkenen te kunnen waarborgen wordt daarom vaak gekozen voor een termijn van 100 jaar plus 1 na de geboortedatum. Dat kan alleen als de geboortedatum bekend is. In andere gevallen moet men een weloverwogen inschatting maken.

3.2. Het belang van de Staat of zijn bondgenoten

In de derde nota van wijziging van de Archiefwet 1995 wordt de grond het belang van de Staat of zijn bondgenoten als volgt beschreven: “Bescherming van dit belang is essentieel voor de buitenlandse betrekkingen en voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, mede gelet op de (diplomatieke) wederkerigheid van informatie-uitwisseling en informatiebescherming met het buitenland”.¹¹

De bescherming van het belang van de Staat of zijn bondgenoten is ook geregeld in het VIR-BI (zie ook hoofdstuk 2.5). Bij overbrenging van archiefbestanden vervallen alle rubriceringen van overheidsinformatie op grond van het VIR-BI. Bij de overbrenging kan worden bepaald dat de rubricering wordt gehandhaafd dan wel herzien moet worden.¹² De bepalingen over kennisneming van gegevens en geheimhouding kunnen van belang zijn voor het vaststellen van beperkingen op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten. Ook regelgeving van de NAVO, de EU of andere internationale organen kan van invloed zijn op de openbaarheid van de stukken.

Veiligheid van de Staat

In het algemeen wordt het belang van de Staat of zijn bondgenoten in verband gebracht met (militaire) inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de diplomatieke dienst. Het gaat onder meer om de veiligheid van de staat. Het is niet precies te omschrijven wat met de veiligheid van de staat wordt bedoeld. Daalder schrijft het volgende: “bescherming van de democratische rechtsorde, zowel voor wat betreft de instituties, als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen”.¹³

Hieronder valt ook informatie over de diplomatieke dienst, over de opbouw, paraatheid en inzet van de krijgsmacht, informatie van buitenlandse mogelijkheden van overwegend militair karakter, de beveiliging van onderdelen van de overheid en het bedrijfsleven die van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven, etc. Ook informatie over beveiliging van informatie kan leiden tot beperking van de openbaarheid op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten.

Uitgangspunten voor het advies van de algemene rijksarchivaris

Het stellen van een beperking op de openbaarheid moet altijd gemotiveerd worden. In geval van het belang van de Staat of zijn bondgenoten kan het bijvoorbeeld gaan om informatie over speciale installaties, inzet van de krijgsmacht, stukken over of afkomstig van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, informatie over veiligheidsmaatregelen van bepaalde overheidsgebouwen of personen en informatie of gegevens uit de diplomatieke dienst.

Veel van deze informatie is door de zorgdrager gerubriceerd. In de Archiefwet (artikel 14) is bepaald dat archiefbescheiden in een archiefbewaarplaats openbaar zijn. De rubricering vervalt dus bij overbrenging, tenzij de zorgdrager op grond van artikel 15 van de Archiefwet besluit dat de rubricering ook in de archiefbewaarplaats geldt. Bij overbrenging stelt de zorgdrager de beperkingen aan de openbaarheid vast, na advies van de algemene rijksarchivaris. In dergelijke gevallen is het belangrijk dat de zorgdrager de beveiligingseisen expliciet kenbaar maakt. De beheerder van de archiefbewaarplaats is eveneens gehouden aan het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007 en, voor zover het bijzondere informatie betreft, het VIR-BI 2013.

Bijzondere informatie die krachtens een internationaal verdrag of overeenkomst is verkregen heeft een niet-Nederlandse rubricering. De informatie moet overeenkomstig de in het verdrag overeengekomen beveiligingsregime worden beveiligd en conform die bepalingen worden gederubriceerd.

Verzoeken om inzage

Gedurende de termijn waarvoor de beperking op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten geldt, kunnen deze stukken niet geraadpleegd worden bij de betreffende archiefbewaarplaats. Het verzoek tot inzage moet gericht worden aan de oorspronkelijke zorgdrager (artikel 15, zevende lid Archiefwet). De oorspronkelijke zorgdrager behoudt wel toegang tot deze beperkt openbare archieven.

Bij overbrenging worden eventuele rubriceringen op de archiefbescheiden opgeheven. Bij overbrenging wordt de noodzaak tot geheimhouding en beveiliging namelijk opnieuw beoordeeld. De vraag daarbij is of de openbaarheid van de informatie een bedreiging vormt voor het belang van de Staat of zijn bondgenoten. Mogelijke reputatieschade valt hier niet onder.

De archieven van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) vormen een aparte categorie. Op grond van artikel 44 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 worden de bescheiden die beperkt openbaar zijn op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten niet naar het Nationaal Archief overgebracht. Wel moet de zorgdrager na twintig jaar (de termijn van de overbrenging) over de openbaarheid advies inwinnen van de algemene rijksarchivaris.

Termijnen

Het is van belang dat de termijn voor de beperking aan de openbaarheid op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten gemotiveerd en zoveel mogelijk passend bij het soort archiefbescheiden wordt gekozen. De gebruikelijke termijn die voor een beperking op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten wordt gehanteerd is 50 jaar.

Procedure bij het Nationaal Archief bij een verzoek om inzage in beperkt openbaar archief op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten

1. Verzoek komt binnen bij het Nationaal Archief.
2. De behandelend medewerker stuurt een brief naar de zorgdrager met het verzoek de behandeling over te nemen. Het verzoek van de klant (inclusief zijn of haar volledige contactgegevens, dus niet alleen e-mailadres) wordt als bijlage meegestuurd, zie bijlage 5 en 6 voor voorbeeldbrieven aan de verzoeker en aan de zorgdrager. De zorgdrager heeft conform de Awb slechts 4 weken de tijd om te reageren vanaf de datum dat het verzoek bij het Nationaal Archief is binnengekomen.
3. De klant ontvangt bericht dat het verzoek is doorgestuurd naar de zorgdrager. De brief die naar de zorgdrager is gestuurd, wordt als bijlage meegezonden.

3.3. Onevenredige benadeling en bevoordeling

Deze grond tot beperking ziet toe op “het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden”.

Het is een algemene uitzonderingsgrond die deels overeenkomt met de Wob.¹⁴ Deze grondslag is in de Archiefwet opgenomen om de openbaarheid te beperken op een aantal specifieke gronden die de Wob wel kent, maar de Archiefwet eigenlijk niet. Het gaat daarbij om de uitzonderingsgronden die zijn vervat in artikel 10 van de Wob.¹⁵

Uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob

Artikel 10, tweede lid:

Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- f. het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;

Beperkingen op deze grond gelden voor informatie over:

- de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties (voor zover dit niet zou vallen onder de beperkingsgrond het belang van de staat of zijn bondgenoten);
- de economische of financiële belangen van de staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d van de Wob bedoelde bestuursorganen;
- bevoor- of benadeling van natuurlijke personen.

Onevenredige bevoor- of benadeling is een begrip dat altijd per geval bekeken moet worden. Belangrijk in dit verband is de term 'onevenredig'. Onevenredigheid veronderstelt een situatie waarin sprake is van benadeling, maar waarbij enkele partij(en) onevenredig wordt benadeeld of bevoordeeld. Als er sprake is van zondermeer bevoordeling of benadeling lijkt deze grond niet van toepassing.

Welke informatie is nodig om tot een afweging van de openbaarheid te kunnen komen?

De zorgdrager moet rekening houden met de Memorie van Toelichting op de Wob: "Slechts bij uiterste noodzaak zal aan het bijzondere belang dat tot geheimhouding strekt de doorslag kunnen worden gegeven. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat een te stellen beperking het resultaat dient te zijn van een toetsing van het te beschermen belang aan het publieke belang van de openbaarheid van de archiefbescheiden. Het individuele belang van eventuele raadplegers speelt geen rol".¹⁶

De informatie moet betrekking hebben op het soort onevenredige bevoordeling of benadeling dat met het beperken van de openbaarheid wordt beschermd en voor wie.

Termijnen

Ministerraadstukken worden beperkt onder de grond onevenredige bevoordeling of benadeling voor de periode van 25 jaar na afsluiting van het dossier. Het komt voor dat de zorgdrager deze stukken wil beperken op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten; het toepassen van deze grond is juridisch niet houdbaar.¹⁷

“Er wordt veel te veel gerubriceerd”

Wij hanteren de stelregel dat we zoveel mogelijk openbaar willen maken. Daarbij gaan we zorgvuldig om met bijvoorbeeld privacy of belangen van de staat en onze bondgenoten maar lang niet alles hoeft vele jaren vertrouwelijk te blijven. Auteurs hingen tot enkele jaren geleden onnodig snel een rubricering "vertrouwelijk" of 'geheim' aan hun stukken.

Ik vind dat er veel te veel gerubriceerd wordt; veel te zwaar en veel te lang. Deze handleiding helpt om overbodige rubricering te voorkomen. Maar even belangrijk is het geven van een redelijke termijn aan het sluiten van archieven. De overbrenging en daarmee de toegankelijkheid van informatie stagneert vaak omdat de derubricering veel extra werk oplevert door het ontbreken van termijnen.

Dat zijn we aan het veranderen. Als mensen een nota schrijven moeten ze ook direct een einde aan de rubriceringstermijn geven. Dat willen we binnenkort in het documentmanagementsysteem opnemen zodat auteurs niet verder kunnen als dat niet ingevuld is.

Een paar jaar geleden zijn we gaan nadenken over verbeteringen in de processen van archivering en openbaarmaking. We werken met de ROBOT-methode (Richtlijn Objectieve Bepaling Openbaarheidsbeperking en Termijna.). Hiermee kunnen medewerkers vrij snel de afweging maken over openbaarheid. Het heeft parallellen met deze handleiding. Tijdens trainingen hebben we gediscussieerd over de dilemma's waar je mee te maken krijgt. Bij Defensie komen er regelmatig vragen van kinderen om informatie over hun vader, bijvoorbeeld kinderen van Canadese soldaten na de oorlog. Hoe ga je daar dan mee om? De regel is dat je geen privacygevoelige informatie van nog levende personen mag geven zonder dat deze persoon dat weet. Maar soms zijn er gevallen waarin een kind recht heeft op informatie. Gelden dan alleen het recht en de procedures die we moeten volgen of zijn er nog andere afwegingen te maken? Het is goed om daarover te praten zodat je goed onderbouwd en beargumenteerd om kunt gaan met uitzonderingen.



Ik denk dat de combinatie van eenvoudige handleidingen, maatregelen treffen aan de voorkant van je proces, borging in je systemen, en een open discussie over dilemma's de overbrenging versnellen.

Yolande van Dam

senior adviseur bedrijfsvoering, tevens voorzitter informatiemanagement Ministerie van Defensie en secretaris Archiefcommissie Defensie.



4. Wijziging in advisering bij overbrenging decentrale rijksarchieven

Waar vóór 2013 de regionale historische centra (voortaan aangehaald als: RHC) zelf de zorgdragers adviseerden over de openbaarheid van over te dragen archiefbescheiden, gebeurt dit vanaf 2013 door de algemene rijksarchivaris. Op 1 januari 2013 is namelijk de gewijzigde Archiefwet in werking getreden.

Eenheid advisering

De wijziging beoogt een efficiënte en effectieve openbaarheidsadvisering, eenheid van de openbaarheidsregelingen voor rijksarchiefbescheiden en het voorkomen van versnipperde advisering. De advisering wordt gebaseerd op de goedgekeurde archiefinventaris, de ingevulde concept-Verklaring van Overbrenging (voortaan aangehaald als: VvO) en het concept-Besluit Beperking Openbaarheid (voortaan aangehaald als: BBO).

Scope en randvoorwaarden

De wetwijziging geldt alleen voor de advisering van de openbaarheid van rijksarchiefbescheiden en dus niet voor lokale en/of particuliere archieven. Zorgdragers nemen zelf het initiatief om een adviesaanvraag in te dienen bij de algemene rijksarchivaris.

In de nieuwe situatie adviseert de algemene rijksarchivaris de zorgdragers die beperkt openbare rijksarchiefbescheiden willen gaan overdragen aan een RHC. De beslissing wie inzage krijgt in het desbetreffende beperkt openbare archief op de studiezaal is aan de rijksarchivaris in de provincie (verlenen ontheffing).

Ondertekening advies

In het geval van advisering over de openbaarheid van decentrale rijksarchiefbescheiden die naar een RHC worden overgebracht, ondertekent de algemene rijksarchivaris alleen het advies en niet de VvO omdat het archief niet naar het Nationaal Archief overgebracht wordt. In dit geval ondertekent de rijksarchivaris in de provincie de VvO.

Start van het proces

De start van het proces is dat de zorgdrager beschikt over een inventaris van het aan een RHC over te dragen archief. De inventaris is het vertrekpunt voor het te ontwikkelen van het advies over de openbaarheid door de algemene rijksarchivaris. Zonder goedgekeurde inventaris kan er geen advies gegeven worden. Het is aan te bevelen eventuele knelpunten zo vroeg mogelijk in het proces met de ketenpartners te bespreken.



5. Acht stappen naar overbrenging en openbaarheid van rijksarchieven

Het overgrote deel van de archieven kan zonder problemen na overbrenging openbaar worden gemaakt. Een kleiner deel komt in aanmerking voor een openbaarheidsbeperking en dat vergt in veel gevallen maatwerk. Om daarbij zoveel mogelijk handvatten te bieden, kan een procesbeschrijving helpen. We doen dit aan de hand van acht stappen die gebaseerd zijn op de samenwerking binnen de archiefketen voor het wegwerken van de archiefachterstanden is afgesproken door zorgdragers, Nationaal Archief en Doc-Direkt.

De RHC hebben naast Doc-Direkt ook te maken met commerciële partijen die voor hen archiefbewerkingen uitvoeren en met archiefbewerkingen die in eigen beheer worden uitgevoerd door de rijksorganen in de provincie. Het is aan te bevelen om ook met die organisaties dit proces op vergelijkbare wijze te volgen. Hoewel de stappen elkaar logisch opvolgen, zijn niet altijd alle stappen daadwerkelijk nodig. Een archief waarvoor geen beperkingen gelden kan in minder stappen (en daardoor vaak sneller) worden overgebracht dan een archief waarvoor de adviesprocedure moet worden doorlopen. Uitgangspunt moet echter steeds zijn dat het proces zorgvuldig gebeurt.

Overzicht

-
- Stap 1. Ketenoverleg** >
-
- Stap 2. Archiefbewerking** >
-
- Stap 3. Beoordeling door zorgdrager** >
-
- Stap 4. Ketenoverleg (optioneel)** >
-
- Stap 5. De wegen splitsen: openbaar en niet openbaar** >
-
- Stap 6. Adviesaanvraag** >
-
- Stap 7. Behandeling Adviesaanvraag** >
-
- Stap 8. Besluit beperkingen openbaarheid** >
-

Acht stappen naar overbrenging en openbaarheid van rijksarchieven

STAP 1. KETENOVERLEG



Voorafgaand aan de archiefbewerking wordt in het ketenoverleg de openbaarheid van het te bewerken archief besproken. Dit gebeurt op basis van de kennis van de zorgdrager, de eigentijdse toegang/dossierlijsten, de verdiepende schouw van Doc-Direkt en de normbladen voor archiefbewerking. Als tijdens de voorbereiding duidelijk wordt dat dossiers in aanmerking komen voor een openbaarheidsbeperking dan kan daar tijdens de archiefbewerking rekening mee worden gehouden. Relevante dossiers kunnen getraceerd worden en eventuele knelpunten kunnen vroegtijdig worden voorgelegd aan materiedeskundigen of juristen. Dat komt de doorlooptijd ten goede. Effecten van openbaarheid op de archiefbewerking en afspraken over hoe daar mee wordt omgegaan, worden in het beslisdocument beschreven en ter besluitvorming voorgelegd.

Betrokkenen: Zorgdrager, Nationaal Archief, Doc-Direkt

Benodigdheden: Moedertabel, eigentijdse toegang/dossierlijsten, schouwrapport, informatie afkomstig uit eerdere bewerkingen, de normbladen voor archiefbewerking

Resultaat: Beslisdocument

STAP 2. ARCHIEFBEWERKING



Tijdens de archiefbewerking wordt aan de hand van de bepalingen uit het Beslisdocument door Doc-Direkt de archiefbewerking uitgevoerd. Als in het beslisdocument bepalingen zijn opgenomen over dossiers die eventueel voor een openbaarheidsbeperking in aanmerking komen, dan kan daar door Doc-Direkt rekening mee worden gehouden. Men kan dan bijvoorbeeld een overzicht maken van onder welke inventarisnummers die bepaalde dossiers berusten. Doordat de medewerkers van Doc-Direkt alle dossiers door de handen krijgen kunnen zij eventueel andere, vergelijkbare dossiers of series herkennen. Dit moet aan de zorgdrager en het Nationaal Archief worden gemeld. Dat helpt de zorgdrager bij het vaststellen van eventuele beperkingen.

Betrokkenen: Doc-Direkt.

Benodigdheden: Beslisdocument, normbladen voor archiefbewerking.

Resultaat: Archiefinventaris, evt. melding openbaarheid Doc-Direkt.

STAP 3. BEOORDELING DOOR ZORGDRAGER



De zorgdrager beoordeelt de door het Nationaal Archief geaccordeerde archiefinventaris op openbaarheid. De zorgdrager zal per inventarisnummer een afweging over de openbaarheid moeten maken. Van belang is dat hij eventuele beperkingen kan motiveren en schriftelijk vastlegt.

Zowel voor archieven die volledig openbaar zijn als voor archieven waarvoor beperkingen zullen worden gesteld is het verstandig om de bevindingen van de zorgdrager in het ketenoverleg te bespreken. Hierdoor blijven de ketenpartners betrokken en kan een beroep worden gedaan op hun expertise.

Betrokkene: Zorgdrager.

Benodigheden: Beslisdocument, archiefinventaris.

Resultaat: Een beoordeling van de inventaris.

STAP 4. KETENOVERLEG (OPTIONEEL)



Veel trajecten rondom het vaststellen van de openbaarheid kunnen schriftelijk worden afgedaan. In geval van twijfel of gecompliceerde archieven kan het helpen om in het ketenoverleg de bevindingen van de zorgdrager te bespreken. Hier komen immers de verschillende expertises samen.

STAP 5. DE WEGEN SPLITSEN: OPENBAAR EN NIET OPENBAAR

Voor het vervolg van het proces moet onderscheid gemaakt worden tussen archieven die zonder beperking overgebracht kunnen worden en archieven waarbij na overbrenging een beperking zal gelden.

Stap 5a.



Voor archieven waarbij na overbrenging geen beperkingen gelden, kan de Verklaring van Overbrenging (VvO) worden opgemaakt (zie voor het format bijlage 2). De controle van de materiële staat en daarna de feitelijke overbrenging van de archiefbescheiden kunnen worden ingepland. Zodra dit gerealiseerd is kan de VvO door de algemene rijksarchivaris of de rijksarchivaris in de provincie worden ondertekend en is de overbrenging een feit.

Stap 5b.



Als beperkingen aan de orde zijn dan kunnen vervolgstappen worden afgesproken. Het stellen van beperkingen verplicht de zorgdrager om, conform de Awb, schriftelijk een adviesaanvraag te doen bij de algemene rijksarchivaris.

Betrokkenen: Zorgdrager, Nationaal Archief, Doc-Direkt.

Benodigheden: Beslisdocument, archiefinventaris.

Resultaat bij archief zonder beperkingen: VvO wordt namens de zorgdrager opgemaakt door Doc-Direkt. Na controle van de materiële staat kan het archief worden overgebracht. Zodra dit is gebeurd dan wordt de VvO medeondertekend door de algemene rijksarchivaris of de rijksarchivaris in de provincie en is de overbrenging afgerond.

Resultaat bij archief met beperkingen: Vastleggen van vervolgspraken.

STAP 6. ADVIESAANVRAAG



Als de zorgdrager beperkingen aan de openbaarheid wil stellen, dan moet hij op grond van de Awb en Aw een schriftelijke adviesaanvraag doen bij de algemene rijksarchivaris. Per inventarisnummer motiveert de zorgdrager op welke grond de openbaarheid van een bepaald stuk of dossier wordt beperkt en voor welke termijn deze beperking gaat gelden.

De bevindingen worden vastgelegd in het concept BBO (voor het format zie bijlage 4). De adviesaanvraag voorzien van de motivatie en het concept-BBO worden ingediend bij de algemene rijksarchivaris.

Betrokkene: Zorgdrager.

Benodigheden: Beslisdocument, archiefinventaris.

Resultaat: Adviesaanvraag, concept-BBO en motivatie van de beperkingen.

STAP 7. BEHANDELING ADVIESAANVRAAG



Op grond van de adviesaanvraag van de zorgdrager beoordeelt de algemene rijksarchivaris de voorgestelde beperkingen. Er wordt getoetst of de beperkingsgronden en termijnen valide zijn. Een redelijke termijn voor de behandeling van de adviesaanvraag is (volgens de Awb) 4 tot maximaal 6 weken. Indien er aanvullende informatie nodig is om tot een advies te kunnen komen dan wordt de termijn opgeschort tot het moment dat de informatie ontvangen is. De bevindingen van de algemene rijksarchivaris worden schriftelijk vastgelegd in een advies.

Betrokkene: Algemene rijksarchivaris.

Benodigheden: Beslisdocument, archiefinventaris, adviesaanvraag, concept-BBO en motivatie van de beperkingen, eventueel aanvullende informatie.

Resultaat: Advies aan zorgdrager.

STAP 8. BESLUIT BEPERKINGEN OPENBAARHEID



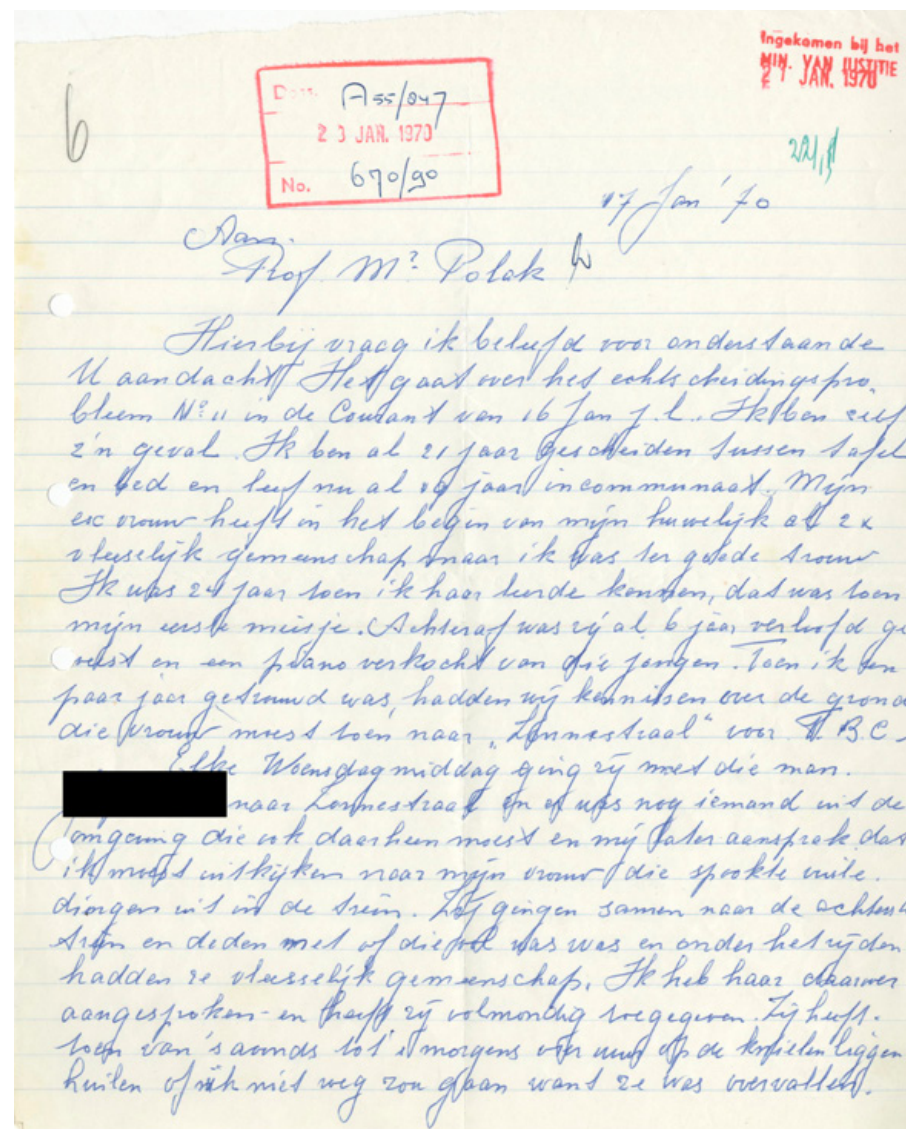
Nadat de zorgdrager het advies van de algemene rijksarchivaris heeft ontvangen beoordeelt hij of dit aanleiding geeft om aanpassingen door te voeren. Hierna neemt hij zijn besluit over de openbaarheid van het archief. Dit besluit wordt vastgelegd in het definitieve BBO en gepubliceerd in de Staatscourant.

De datum van publicatie is de ingangsdatum van de bezwaartermijn. Bezwaren kunnen er zijn tegen een beperking van de openbaarheid, maar ook tegen openbaarheid. Pas nadat dit volledig is afgehandeld kan de controle van de materiële staat en de fysieke overbrenging van de archiefbescheiden worden ingepland. Zodra dit gerealiseerd is kan de VVO (zie bijlage 3) door de algemene rijksarchivaris of de rijksarchivaris in de provincie worden ondertekend en is de overbrenging afgerond.

Betrokkenen: Zorgdrager, Nationaal Archief.

Benodigdheden: Beslisdocument, archiefinventaris, adviesaanvraag, concept-BBO en motivatie van de beperkingen, advies ARA.

Resultaat: Besluit zorgdrager, definitief BBO, publicatie in de Staatscourant, overgebracht archief en getekend VVO.





6. Voorbeeld casus: burgemeestersbenoemingen

Een van de casussen waarmee RHC te maken kunnen krijgen als decentrale rijksarchieven worden overgebracht zijn burgemeestersbenoemingen.¹⁸ Omdat deze stukken zowel bij het Nationaal Archief als bij RHC in de collecties voorkomen en omdat hierin de omgang met bijzondere persoonsgegevens speelt, wordt deze casus hier toegelicht.¹⁹

In de (benoemings)dossiers van burgemeesters en commissarissen van de Koning(in) zitten veelal medische verklaringen, vertrouwelijke documenten van vertrouwenscommissies en andere privacygevoelige documenten. Het materiaal is in een aantal gevallen nog jong, soms maar een jaar of vijftien oud.

Dit soort dossiers worden zowel door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als de Commissaris van de Koning(in) gevormd. Op dossiers met burgemeestersbenoemingen is vanwege de aanwezigheid van gevoelige informatie een beperking op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op zijn plaats. Het zijn in feite een soort sollicitaties/ personeelsdossiers en het valt niet uit te sluiten dat er bijzondere persoonsgegevens in voorkomen.

De lijn die het Nationaal Archief hanteert in haar advisering aan de zorgdrager sluit aan bij de oorspronkelijke beperking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: dossiers over burgemeestersbenoemingen worden beperkt openbaar op grond van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Dit geldt voor een termijn van 75 jaar na afsluiting van het dossier. In het Besluit Beperkingen Openbaarheid is tevens opgenomen dat de openbaarheidsbeperking vervalt bij overlijden van de betrokkenen in het dossier.

Raadpleging van de stukken is mogelijk als (zie ook artikel 23 Wbp):

1. er uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene is;
2. de gegevens door de betrokkene duidelijk openbaar zijn gemaakt;
3. de gegevens noodzakelijk voor de vaststelling, de uitoefening of de verdediging van een recht in rechte zijn;
4. de gegevens noodzakelijk ter verdediging van de vitale belangen van de betrokkene of van een derde en het vragen van zijn/haar uitdrukkelijke toestemming onmogelijk blijkt (volkenrechtelijke verplichting);
5. het noodzakelijk is met oog op zwaarwegend algemeen belang; passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald dan wel door het College Bescherming Persoonsgegevens ontheffing is verleend.

Wetenschappelijk of statistisch onderzoek is mogelijk wanneer:

1. het onderzoek een algemeen belang dient;
2. de verwerking voor het betreffende onderzoek of de betreffende statistiek noodzakelijk is;
3. het vragen van uitdrukkelijke toestemming onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost;
4. bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.



Bijlagen

- Bijlage 1:** Checklist beperkingen openbaarheid >
- Bijlage 2:** Model Verklaring van Overbrenging **zonder** openbaarheidsbeperkingen >
- Bijlage 3:** Model Verklaring van Overbrenging **met** openbaarheidsbeperkingen >
- Bijlage 4:** Model Besluit Beperkingen Openbaarheid zorgdragers >
- Bijlage 5:** Voorbeeldbrief aan **verzoeker** bij verzoek om inzage Staat of zijn bondgenoten >
- Bijlage 6:** Voorbeeldbrief aan **zorgdrager** bij verzoek om inzage Staat of zijn bondgenoten >
- Bijlage 7:** Literatuuroverzicht >
- Bijlage 8:** Lijst van gebruikte afkortingen >
- Bijlage 9:** Noten >
- Bijlage 10:** Fotoverantwoording >



Bijlage 1: Checklist beperkingen openbaarheid



Checklist beperkingen openbaarheid

Om een extra handvat te bieden bij het stellen van eventuele beperkingen aan de openbaarheid kan onderstaande checklist als instrument voor een globale indicatie worden gebruikt. Hoe meer 'vinkjes' op een beperkingsgrond, des te aannemelijker het is dat de betreffende stukken of dossiers na overbrenging beperkt openbaar moeten zijn. Deze checklist is niet uitputtend en er kunnen geen rechten aan worden ontleend.

Algemeen

- Betreft het archiefbescheiden afkomstig van de NAVO?
- Betreft het archiefbescheiden afkomstig van de Europese Unie?
- Betreft het archiefbescheiden afkomstig van een andere verdragspartij?

Persoonlijke levenssfeer

- Maken de persoonsgegevens deel uit van een gestructureerd bestand?
- Hebben de gegevens betrekking op een natuurlijk persoon (en niet op een persoon in overheidsfunctie)?
- Leiden de persoonsgegevens tot een makkelijk te identificeren persoon? *
- Is er sprake van bijzondere persoonsgegevens? **

Staat of zijn bondgenoten

- Betreft het archiefbescheiden die gerubriceerd zijn?
- Bevatten de archiefbescheiden informatie waardoor de Staat of zijn bondgenoten bij openbaarmaking schade kan ondervinden?
 - Informatie over de opbouw en doeltreffend gebruik van de krijgsmacht
 - Informatie over de veiligheid en paraatheid van de krijgsmacht
 - Informatie over de werkwijze van de veiligheids- en informatiediensten
 - Informatie van/over buitenland van overwegend militair karakter
 - Informatie over de beveiliging van onderdelen (personen, gebouwen en/of goederen) van de overheid en het bedrijfsleven die van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven
 - Informatie over beveiliging van informatie
 - Informatie over de diplomatieke dienst

Onevenredige bevoordeling of benadeling

- Is het een document een ministerraadstuk?
- Bevatten de archiefbescheiden vertrouwelijke mededelingen en opsporings- en beveiligingsactiviteiten?
- Bevatten de archiefbescheiden informatie over privéaangelegenheden van leden van het Koninklijk Huis?
- Bevatten de archiefbescheiden informatie over in vertrouwen aan de overheid medegedeelde informatie?
 - Actuele/relevante informatie die herleidbaar is tot personen die hebben meegewerkt aan een onderzoek
 - Actuele/relevante informatie afkomstig van informanten van de Belastingdienst, de politie of de opsporingsdiensten
 - Actuele/relevante informatie afkomstig van getuigen die zijn gehoord in een (parlementair) onderzoek
 - Actuele/relevante documenten met bedrijfs- en fabricagegegevens die eventueel aan de overheid in vertrouwen zijn verstrekt
 - Actuele/relevante documenten met bedrijfs- en fabricagegegevens die door de overheid zelf zijn gecreëerd.

* Een IP-adres is ook een persoonsgegeven, maar het is voor de meesten onder ons een onmogelijke opgave deze te koppelen aan een persoon. Het gaat erom wat redelijkerwijs mag worden verwacht van een verantwoordelijke. Zo mag van een telecombedrijf worden verwacht dat zij wel NAW-gegevens kan koppelen aan een IP-adres.

** Zie voor een uitgebreide uitwerking van het begrip bijzondere persoonsgegevens de Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb, Stb. 2000, 302).



Bijlage 2: Model Verklaring van Overbrenging zonder openbaarheidsbeperkingen



Verklaring van overbrenging

als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Archiefbesluit 1995

De eerste ondertekenaar,
[naam]
[functie]
[naam overheidsorgaan]

verklaart te hebben overgebracht naar de tweede ondertekenaar,
[naam]
[functie]

die verklaart te hebben overgenomen ter verdere bewaring als rijksarchief in:

[naam van het archief]
[datering]
met een omvang van [in strekkende meters] meter¹.

Het bestand is nader gespecificeerd in de toegang die als bijlage bij deze verklaring van overbrenging is gevoegd.

Aan de raadpleging van de in de toegang beschreven documenten zijn geen beperkende bepalingen verbonden, het bestand is volledig openbaar.

[plaats],
[datum]

[plaats],
[datum]

De eerste ondertekenaar,

De tweede ondertekenaar,

.....
handtekening

.....
handtekening

[naam]

[naam]

bijlage: toegang op het archief/de archieven



Bijlage 3: Model Verklaring van Overbrenging met openbaarheidsbeperkingen



Verklaring van overbrenging

als bedoeld in artikel 9, lid 3, van het Archiefbesluit 1995

De eerste ondertekenaar,
[naam]
[functie]
[naam overheidsorgaan]

verklaart te hebben overgebracht naar de tweede ondertekenaar,
[naam]
[functie]

die verklaart te hebben overgenomen ter verdere bewaring als rijksarchief in:

[naam van het archief]
[datering]
met een omvang van [in strekkende meters] meter¹.

Het bestand is nader gespecificeerd in de toegang die als bijlage bij deze verklaring van overbrenging is gevoegd.

Op dit bestand zijn op grond van artikel 15, lid 1, onder [a en/of b en/of c] van de Archiefwet 1995, beperkingen aan de openbaarheid van de overgebrachte archiefbescheiden gesteld.

Deze beperkingen zijn nader omschreven in het besluit van
[naam van de zorgdrager]
zoals gepubliceerd in de Staatscourant van [datum en nummer]

dat conform artikel 10 van het Archiefbesluit 1995 als bijlage bij deze verklaring van overbrenging is gevoegd.

[plaats],
[datum]

[plaats],
[datum]

De eerste ondertekenaar,

De tweede ondertekenaar,

.....
handtekening

.....
handtekening

[naam]

[naam]

bijlagen: Toegang op het archief/de archieven
Besluit beperking openbaarheid



Bijlage 4: Model Besluit Beperkingen Openbaarheid zorgdragers



Besluit beperking openbaarheid

[naam overheidsorgaan] te [plaats]
Gelet op artikel 15, lid 1, onder [a en/of b en/of c] van de Archiefwet 1995,
artikel 10 van het Archiefbesluit 1995 en het advies van de algemene rijksarchivaris
d.d. [vermelding datum advies]
met kenmerk [vermelding kenmerk]

Besluit: Tot de volgende beperkingen aan de openbaarheid van
[naam van het archief]

Artikel 1

Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn de inventarisnummers,
genoemd in de eerste kolom beperkt openbaar tot [datum]
van het jaar, genoemd in de tweede kolom.

Inventarisnummers: Beperkt openbaar tot 1 januari:

[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]

en of

Artikel 2

Met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten zijn de inventarisnummers, genoemd in
de eerste kolom beperkt openbaar tot [datum]
van het jaar, genoemd in de tweede kolom.

Inventarisnummers: Beperkt openbaar tot 1 januari:

[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]

en of

Artikel 3

Met het oog op het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of
benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen danwel van derden
zijn de inventarisnummers, genoemd in de eerste kolom beperkt openbaar tot [datum]
van het jaar, genoemd in de tweede kolom.

Inventarisnummers: Beperkt openbaar tot 1 januari:

[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]
[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]	[nummer ...] [jaartal]



Artikel 4

Raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden geborgen onder de inventarisnummers genoemd in artikel **1 en/of 3**, is, tot openbaarwording, uitsluitend mogelijk na voorafgaande schriftelijke toestemming van de algemene rijksarchivaris, die aan zijn toestemming voorwaarden kan verbinden.

Raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden geborgen onder de inventarisnummers genoemd in **artikel 2**, is, tot openbaarwording, uitsluitend mogelijk na voorafgaande schriftelijke toestemming van het hieronder vermelde overheidsorgaan.

Artikel 5

Het vervaardigen van reproducties van documenten geborgen onder de inventarisnummers genoemd in artikel 1, is, tot openbaarwording, uitsluitend mogelijk na voorafgaande schriftelijke toestemming van de algemene rijksarchivaris, die aan zijn toestemming voorwaarden kan verbinden.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst. Dit besluit wordt als bijlage gevoegd bij de 'Verklaring van Overbrenging van [naam van het bestand] '.

[Plaats] [datum]
[naam overheidsorgaan],

[voor deze/namens deze], [naam]

Een belanghebbende kan tegen dit besluit bezwaar maken op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit kan door een bezwaarschrift in te dienen bij de desbetreffende bezwaarinstantie. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken. De termijn vangt aan met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het besluit is geplaatst.

Toelichting

Hier een korte toelichting (een paar alinea's) op de taak van het archiefvormende orgaan, de aard van de gevormde dossiers, welke informatie zich in die dossiers bevindt en waarom deze slechts beperkt openbaar kunnen zijn. Uw contactpersoon bij de afdeling Collectie van het Nationaal Archief kan u, indien nodig, van voorbeelden voorzien.



Bijlage 5: Voorbeeldbrief aan verzoeker bij verzoek om inzage Staat of zijn bondgenoten



[datum]

Geachte [naam verzoeker],

Naar aanleiding van uw verzoek van [datum] kan ik u laten weten dat de door u gevraagde inventarisnummers:

[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]

van het archief
[volledige naam archief]

met toegangsnummer
[toegangsnummer]

volgens het Besluit beperking openbaarheid dat voor dit archief geldt, beperkt openbaar is wegens het belang van de Staat of zijn Bondgenoten.

Wanneer dit de aard van de beperking is, is het [Nationaal Archief / naam RHC] niet bevoegd toestemming voor raadpleging te geven. Op grond van artikel 15, vijfde en zevende lid van de Archiefwet is alleen de voormalig zorgdrager hiertoe bevoegd. Uw verzoek is door ons daarom ter behandeling doorgestuurd naar [zorgdrager]

Zij zullen u laten weten of inzage kan worden verleend. Een kopie van de brief die wij naar [zorgdrager] hebben gestuurd, vindt u bijgevoegd.

Met vriendelijke groet,

.....
handtekening

[naam behandelend medewerker]



Bijlage 6: Voorbeeldbrief aan zorgdrager bij verzoek om inzage Staat of zijn bondgenoten



[datum]

Geachte [naam contactpersoon]

Bij het [Nationaal Archief / naam RHC]

is een verzoek binnengekomen om inzage in de inventarisnummers:

[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]
[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]	[nummer ...]

van het archief

[volledige naam archief]

met toegangnummer

toegangnummer]

Volgens de Verklaring van Overbrenging zijn deze inventarisnummers beperkt openbaar wegens het belang van de Staat of zijn bondgenoten. Aangezien op grond van artikel 15, vijfde en zevende lid van de Archiefwet, de oorspronkelijke zorgdrager verzoeken om inzage behandelt van archieven die beperkt zijn op grond van het belang van de Staat of zijn bondgenoten, vraag ik u de behandeling over te nemen.

Bijgevoegd vindt u bovengenoemd verzoek. De verzoeker zal van ons bericht ontvangen dat zijn verzoek is doorgestuurd en dat u de behandeling overneemt.

Wanneer u nog vragen heeft of inzage wilt in de genoemde inventarisnummers, kunt u contact opnemen met uw contactpersoon:

[naam contactpersoon]

[contactgegevens 1]

[contactgegevens 2]

[contactgegevens 3]

[contactgegevens 4]

[contactgegevens 5]

Met vriendelijke groet,

.....
handtekening

[naam behandelend medewerker]



Bijlage 7: Literatuuroverzicht

- Martin J. Berendse, *Archives as sources: freedom of information, open government and digital access* (Den Haag, Ketelaarlesing, nr. 7, 2009).
- Tijs van den Broek, Noor Huijboom, Arjanna van der Plas, Bas Kotterink en Wout Hofman, *Open overheid, internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid*. TNO-rapport nr. 35440 (Delft 2011).
- E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (Den Haag 2005).
- Willibrord J.M. Davids, *Gerubriceerd staatsgeheim: zeer geheim, geheim, confidencieel, vertrouwelijk* (Den Haag, Ketelaarlesing, nr. 8, 2010).
- Guido Enthoven en Daria Ofman, *Actieve openbaarheid; een internationale verkenning naar werkende mechanismen* (Instituut Maatschappelijke Innovatie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014).
- European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on the protection of individuals with regard to the processing of data and on the free movement of such data* (General Data Protection Regulation, Brussel 2012).
- Beatrice de Graaf, *Het archief als tijdbom. Gevaar en geheimhouding in de staatsarchieven* (Den Haag, Ketelaarlesing nr. 10, 2012).
- Ruud Kagie, *Geheimhouding werk averechts* (Vrij Nederland, 11 april 2012).
- F.C.J. Ketelaar, 'Elke handeling telt. Archiefdiensten en de Wet Bescherming Persoonsgegevens', in: *Archievenblad* 104/3-4 (mei 2000) en (juni 2000).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie* (Den Haag 2004).
- Noor Schreuder, *Openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie, een onverbreekelijke band* (Amsterdam 2011).
- Stichting SOD en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *De Archiefwet 1995 in 100 trefwoorden* (Den Haag 2010).
- Richard Thomas, *Freedom of information: the UK experience*. Ketelaarlesing nr. 6 (Den Haag 2008).
- Concept-rapport 'Verbeterstappen in de archiefketen DVO-A' (versie 23 juli 2013).
- (concept) Eindrapportage pilot *Vervroegde overbrenging archieven archief OCW; Hands on voor meer openbaarheid!* (Nationaal Archief 2013).
- *Handreiking openbaarheid seniors Doc-Direkt* (Nationaal Archief 2013).



Bijlage 8: Lijst van gebruikte afkortingen

ARA	algemene rijksarchivaris
Archiefwet	Archiefwet 1995
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBO	Besluit Beperkingen Openbaarheid
DD	Doc-Direkt
DVO-A	Dienstverleningsovereenkomst afgesloten in het kader van het wegwerken van de archiefachterstanden
NA	Nationaal Archief
NAW-gegevens	Gegevens inzake naam, adres en woonplaats
RHC	Regionaal Historisch Centrum
SIO	Strategisch Informatie Overleg
Stg	Staatsgeheim
VIR-BI	Voorschrift Informatiebeveiliging rijksdienst - bijzondere informatie
VvO	Verklaring van Overbrenging
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
ZD	Zorgdrager



Bijlage 9: Noten

1. Wet van 19 april 2012 tot wijziging van onder meer de Archiefwet 1995 in verband met onder meer het beleggen van de zorg over provinciale archiefbescheiden ook na overbrenging naar een archiefbewaarplaats bij gedeputeerde staten. Stsbl. 2012, nr. 243; Memorie van Toelichting, Kamerstukken vergaderjaar 2011-2012 33 095, nr. 3.
2. Een behoeften inventarisatie werd in 2013 gehouden in de klantenraad van Doc-Direkt met als doel om samen met zorgdragers en het Nationaal Archief de archiefketen te optimaliseren. De bevindingen van deze inventarisatie zijn vastgelegd in het (concept)Rapport 'Verbeterstappen in de archiefketen DVO-A' (23 juli 2013).
3. Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht).
4. Wet van 6 juli 2000, houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens).
5. Wet van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur.
6. Noor Schreuder, *Openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie, een onverbrekelijk verband*. (masterscriptie UvA) 2011. p. 11
7. Wet van 28 april 1995, houdende vervanging van de Archiefwet 1962 (Stb. 313) en in verband daarmee wijzigingen van enige andere wetten (Archiefwet 1995), Staatsblad 276 en 277.
8. Ook wel het beschikbaar stellen van archiefbescheiden voor raadpleging, of het ter raadpleging beschikbaar stellen genoemd.
9. De Adviescommissie Restitutieverzoeken Cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog adviseert over claims op grond van nazi kunstroof. Kunstwerken waarvan de voormalige eigenaar als gevolg van het naziregime na roof, inbeslagname of (gedwongen) verkoop het bezit verloor, kunnen in bezit zijn van de Nederlandse Staat (rijkscollectie), een provinciale/gemeentelijke overheidsinstelling, een stichting of een particulier.
Zie <http://www.restitutiecommissie.nl>
10. ABRVS, 27 April 2011, nr. 201008171/1/H3, AB 2011. 214, m.nt. P.J. Stolk. Er is jurisprudentie waarbij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State heeft geconstateerd dat de bescherming van persoonlijke levenssfeer ook kan gelden voor overleden personen, als de gegevens betrekking hebben op de periode dat de persoon nog in leven was, en het gaat om medische gegevens. Het betrof een patiëntdossier van een persoon, die zelfmoord had gepleegd. De ouders wilden dit dossier inzien. Het ziekenhuis weigerde met een beroep op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, hetgeen door de Afdeling Rechtspraak Raad van State werd bevestigd in hoger beroep.
11. Kamerstukken II, 1993-1994, 22 866, nr. 17. p. 2.
12. VIR-BI 2013, art. 5, lid 4.
13. E.J. Daalder, *Toegang tot overheidsinformatie. Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (Den Haag 2005) p. 186-187.
14. Wet openbaarheid van bestuur, artikel 10, tweede lid onder g.
15. Van toepassing zijn de gronden zoals genoemd in de Wob, artikel 10, tweede lid onder a-d en f.
16. Zie Kamerstukken II vergaderjaar 1986-1987, 19 859, nr. 3, p.13.
17. Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1993-1994, 22 866, nr. 17, p. 2.
18. De Archiefwet regelt naar welke archiefbewaarplaatsen de archiefbescheiden van de verschillende overheden moeten worden overgebracht. Archiefbescheiden van overheidsorganen met een functie die zich over het hele Rijk uitstrekt gaan naar het Nationaal Archief in Den Haag. In art. 26, lid 2 Archiefwet 1995 is opgenomen dat de rijksarchiefbewaarplaats in de provincie bestemd is voor de archieven van de in de provincie gevestigde organen van het rijk. Doorgaans spreekt men in dit verband van de zogenaamde decentrale rijksarchieven.
19. In dit voorbeeld gaan we specifiek in op het voorbeeld van burgemeestersbenoemingen. De benoeming van bijvoorbeeld dijkgraven is identiek waardoor bij overbrenging van die dossiers dezelfde problematiek kan optreden.



Bijlage 10: Fotoverantwoording

- Voorzijde: Het Verdrag van Rome inzake de oprichting van de EEG, 25 maart 1957. Het Verdrag wordt bewaard door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Anne Reitsma Fotografie.
- P.3 Minuutformulier van afzwering van de koning van Spanje (Placcaat van Verlatinge), 29 juli 1581. Anne Reitsma Fotografie.
- P.4. Aantasting van archiefbescheiden. Anne Reitsma Fotografie.
- P.7 Foto collectie Rob Kramer.
- P.9 Nationaal Archief, Gewoon, geheim en zeer geheim verbaal-archief van het Ministerie van Defensie, 1946-1954, inv.nr. 6255.
- P.10 Anne Reitsma Fotografie.
- P.12 Tentoonstelling in het Nationaal Archief van stukken afkomstig uit de archieven van de Staten-Generaal. Anne Reitsma Fotografie.
- P.14 Tentoonstelling 'Het Geheugenpaleis'. Anne Reitsma Fotografie.
- P.17 Anne Reitsma Fotografie.
- P.18 Anne Reitsma Fotografie.
- P.19 Depot Nationaal Archief. Anne Reitsma Fotografie.
- P.23 Inv.nr. 1367-102
- P.24 Studiezaal Nationaal Archief. Anne Reitsma Fotografie.

Colofon

Nationaal Archief

Prins Willem-Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
Postbus 90520
2509 LM Den Haag

Tekst

Jeroen Padmos

Eindredactie

Maayke Rusken, Rusken Communicatie

Vormgeving

Bart Stroes, Stroes.info

Fotografie

Anne Reitsma Fotografie

Vragen of opmerkingen?

info@nationaalarchief.nl o.v.v. Brochure Open tenzij

December 2015