

Openbaarheid van informatie en het RHCe

© RHCe 8 december 2022 22 12 08 10 07

Inhoud

- Samenvatting
- Voorwoord
- 1. Wat is informatie?
- 2. Wettelijk stelsel: informatie moet, waar dat kan, openbaar zijn
- 3. Welke informatie mag slechts beperkt openbaar zijn?
- 4. Wat zijn (bijzondere) persoonsgegevens?
- 5. Verschil persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens
- 6. Verwerking van informatie
- 7. Overgebrachte en niet overgebrachte informatie
- 8. Overbrenging van informatie
- 9. E-depot O en E-depot U
- 10. Besluit beperking openbaarheid
- 11. Motivering Besluit beperking openbaarheid
- 12. Kan een BbO nog aangepast / toegevoegd worden na overbrenging?
- 13. Verklaring van overbrenging
- 14. Onherleidbaar maken van gegevens / raadpleegexemplaren
- 15. Collectivering van onherleidbaar maken
- 16. Consequenties bij onjuiste categorisering van informatie
- 17. Raadplegen van overgebrachte openbare informatie
- 18. Raadplegen van overgebrachte beperkt openbare informatie
- 19. Verzoeken om opschorting overbrengingstermijn
- 20. RHCe-adviezen, gemeentelijke standaardisatie
- 21. Raadpleegmogelijkheden

Samenvatting

- De Archiefwet vergt dat een gemeente:
 - informatie binnen een wettelijke termijn overbrengt naar het E-depot / de archiefbewaarplaats
 - het moet aangeven als informatie slechts beperkt openbaar mag zijn
- Het RHCe geeft een gemeente:
 - de mogelijkheid dat digitale openbare informatie raadpleegbaar is via internet zonder (geautomatiseerde) procedure
 - de mogelijkheid dat digitale beperkt openbare informatie niet mag worden geraadpleegd door middel van een DigiD- of andere in log- procedure
- Met inachtneming met het bovenstaande stelt het RHCe alle informatie in het E-depot / de archiefbewaarplaats raadpleegbaar binnen de denkbare mogelijkheden (zie pag. 16 e.v.).

Voorwoord

Juiste toepassing van wet- en regelgeving bij verwerking van informatie is van belang voor gemeenten, en vooral voor: de burger. Daarom biedt het RHCe gemeenten hierbij een toelichting aan met onder meer de verschillen tussen openbare en niet-openbare informatie, en hoe de raadpleging geregeld is.

Deze toelichting is een samenvatting van de eerdere berichtgeving over het thema, zoals RHCe-brieven plus bijlagen, verslagen, e-mailberichten en een [animatie](#) over het onderwerp.

Waar hier genoemd worden: gemeenten, dient gelezen te worden: gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

1. Wat is informatie?

De omvang van wet- en regelgeving die aangeeft hoe de overheid met informatie moet omgaan neemt toe. Naast wet- en regelgeving maakt voortgaande digitalisering de omgang met informatie complexer.

Dat digitale informatie via internet 24/7 waar-dan-ook openbaar, en dus zonder tussenkomst van een functionaris en/of een (geautomatiseerde) procedure, raadpleegbaar kan zijn, maakt nodig om goed op te letten wat wel en wat niet openbaar mag zijn. Immers: openbaarmaking via internet staat juridisch gelijk aan: publicatie.

Onder het begrip informatie valt onder andere: tekstdocumenten, tekeningen in 2D of 3D, (bewegend) beeld, geluid, algoritmen, log-gegevens, linked data¹, etc.

Verder zijn kernbegrippen: openbaarheid, raadpleegbaarheid en toegankelijkheid.

Toegankelijkheid in de Archiefwet 1995 (verder genoemd: AW) betekent dat informatie binnen een redelijke termijn waarneembaar moet kunnen worden gemaakt wanneer de informatie nodig is².

2. Wettelijk stelsel: informatie moet, waar dat kan, openbaar zijn

Een hoofdregel is dat informatie na een bepaalde tijd moet worden vernietigd; de gemeente moet dus vernietigen, dan wel nagaan of een uitzondering geldt die vergt dat informatie blijvend moet worden bewaard in een archiefbewaarplaats³.

¹ *Linked data zijn gestructureerde gegevens (data) die gelinkt zijn aan andere gegevens en daardoor beter bruikbaar zijn in semantische queries. De techniek van HTTP-URI's en RDF wordt gebruikt om linked data te kunnen lezen via internetpagina's (personen) en op geautomatiseerde wijze (computers). De visie op het gebruik van linked data is om het internet te laten uitgroeien tot een wereldwijde database en zo een grotere groep 'niet-ingewijde' gebruikers gebruik te kunnen laten maken van data.*

² Zie bijv. begripsdefinitie van het Nationaal Archief: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/toegankelijke-informatie>

³ *Een archiefbewaarplaats is niet zozeer een fysieke plaats. Het is een juridisch begrip voor een voorziening die voldoet aan de eisen uit de Aw. Archiefbewaarplaatsen zijn doorgaans ondergebracht bij organisaties die speciaal zijn ingericht voor het blijvend bewaren van informatie. Volgens de wet kunnen ook andere organisaties als archiefbewaarplaats worden aangewezen. De Aw 1995 zegt dat de zorgdrager informatie die niet voor vernietiging in aanmerking komt, na uiterlijk 20 jaar moet overbrengen naar een archiefbewaarplaats. Eerder overbrengen mag*

Op nog niet vernietigde of niet te vernietigen (blijvend te bewaren) informatie is dan een tweede hoofdregel van toepassing: zoveel mogelijk informatie moet openbaar zijn⁴. De uitzondering daar weer op is dat sommige informatie alleen beperkt openbaar mag zijn, en dus niet zonder meer raadpleegbaar⁵. Vervolgens zijn daar weer uitzonderingen op, dat in bepaalde gevallen toch weer wel mag worden geraadpleegd.

Hoofdregel: informatie dient openbaar te zijn, tenzij...⁶

Die openbaarheid gaat ver: de wet eist in veel gevallen dat eenieder zonder tussenkomst van personen of technieken bij die informatie kan; waar dat geen eis is, wordt dat aanbevolen. Of informatie openbaar mag zijn dan wel slechts beperkt openbaar, bepaalt dus de wet⁷.

3. Welke informatie mag slechts beperkt openbaar zijn?

De staatsveiligheid, bedrijfsgeheimen en bescherming van de persoonlijke levenssfeer⁸ zijn drie gronden voor beperking van openbaarheid. Openbaarheid kan beperkt worden vanwege openbare veiligheid, dan gaat het bijvoorbeeld om het afschermen van gegevens van bepaalde gebouwen (banken, gevangenissen, burgemeesterswoningen, etc.). Dit is een voorbeeld van beperking vanwege staatsveiligheid; bij een bankgebouw of een woning van een publiek bekend persoon, is ook denkbaar: onevenredige benadeling; beide beperkingen stoelen op art 15 lid 1a/b/c AW⁹.

Daartoe kunnen gemeenten uitsluitingslijsten hanteren; die vergen dan wel periodieke actualisatie (het RHCe heeft een advies in voorbereiding om zulke uitsluitingslijsten in te

ook. Aw artikel 13, lid1: De zorgdrager kan archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en jonger zijn dan twintig jaar naar een archiefbewaarpplaats overbrengen, wanneer naar het oordeel van de beheerder van de archiefbewaarpplaats voldoende aanleiding bestaat hiervoor ruimte beschikbaar te stellen."

⁴ Art. 1.1 Woo: Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen. Ook volgens de Archiefwet is informatie in beginsel openbaar, tenzij de zorgdrager (gemeente) anders besluit.

⁵ Voorbeelden van informatie met een beperking (gebruiksbeperking of beperking openbaarheid): 1. Persoonsgegevens; 2. Bijzondere persoonsgegevens; 3. Beschermde auteursrechtelijke gegevens; 4. Gegevens m.b.t. wet- en veiligheid; 5. Overige door de gemeente aangereikte gegevens. Het maakt niet uit welke vorm het heeft; als de informatie ontstaan is uit of tijdens een overheidstaak zijn bijvoorbeeld de Archiefwet, de AVG of de Auteurswet van toepassing.

⁶ Met het oog op archivering in het algemeen belang mogen archieven met persoonsgegevens naar een archiefbewaarpplaats worden overgebracht. De selectielijsten zijn hiervoor leidend. Voor de inzage van deze archieven gelden de regels die de AVG hiervoor stelt.

⁷ Er zijn meer beperkingen; de Auteurswet bevat bepalingen die gebruik van auteursrechtelijke gegevens beperken.

⁸ A. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Bijv. toepasbaar op informatie die vanwege de aanwezigheid van (bijzondere) persoonsgegevens niet openbaar mag zijn; B. Het belang van de Staat of zijn bondgenoten. Bijv. toepasbaar op informatie die vanwege staatsveiligheid niet openbaar mag zijn; C. De onevenredige benadeling van een ander belang dan genoemd in onderdeel a of onderdeel b. Bijv. toepasbaar op informatie die vanwege de aanwezigheid van bedrijfsgeheimen niet openbaar mag zijn.

⁹ Of een gemeente een beperking kan instellen op auteursrechtelijke informatie is nog niet in jurisprudentie neergelegd. Een beperking o.b.v. onevenredige benadeling is waarschijnlijk houdbaar; immers afwezigheid van beperking betekent dat de archiefbewaarpplaats op verzoek afschriften moet kunnen leveren aan personen die dit verzoeken, wat de auteursrechthebbende onevenredig kan benadelen (tenzij een verzoeker de afschriften onder voorwaarden krijgt; maar dan is sprake van een beperking).

voeren, zoals dat inmiddels in Tilburg gebeurt). Andere beperkingen volgen o.m. weer uit andere wetgeving, zoals de Auteurswet bij het auteursrecht, en uit intellectuele eigendom (zoals rechten van architecten op bouwtekeningen). Het gaat dus om diverse wet- en regelgeving en om de belangenafweging van openbaarheidsbeperkingen: AW, Auteurswet, Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), Wet Hergebruik overheidsinformatie, etc.

Hier worden de verschillende belangen duidelijk: privacy tegenover openbaarheid. Maximalisering van openbaarheid, dus zoveel mogelijk informatie zo openbaar mogelijk is een maatschappelijke trend. Daar bouwt de per 1 mei 2022 van kracht zijnde Wet open overheid (Woo) op voort, als vervanger van de Wet Openbaarheid van bestuur. **De Woo is niet van toepassing op documenten die volgens de regels van de Archiefwet naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht.** In dat geval geldt namelijk het openbaarheidsregime zoals dat in de Archiefwet is opgenomen.

Een veelgehoorde vraag is wanneer de Archiefwet geldt en wanneer precies de Woo. Het theoretische uitgangspunt is simpel: de openbaarheidsregimes van de Archiefwet en de Woo sluiten elkaar in beginsel uit. Informatie valt onder de reikwijdte van de Woo zolang die bij het bestuursorgaan 'berust'. De overgang van de Woo naar het openbaarheidsregime van de Archiefwet ligt bij het moment van overbrenging en de formele overdracht naar de archiefbewaarplaats; hierna 'berust' de informatie niet langer bij het bestuursorgaan in de zin van de Woo.

Doel van de Woo is dat publieke informatie eenvoudiger en beter toegankelijk is, door er mede voor te zorgen dat de publieke informatie makkelijker vindbaar en uitwisselbaar is. Daartoe wordt het begrip "actieve openbaarheid" gebruikt. Actieve openbaarheid is de situatie dat een burger niet meer om aanreiking van informatie hoeft te vragen, maar dat zij/hij die zelf reeds (via internet) kan raadplegen, zonder tussenkomst van een functionaris of een (geautomatiseerde) procedure. Waar dat van toepassing is wil het RHce bijdragen aan dat doel; daarom wordt dit hier ter sprake gebracht. **Ook daarom bevordert het RHce optimalisering van de raadplegingsmogelijkheden door waar dat kan, informatie raadpleegbaar te stellen zonder tussenkomst van een functionaris of een (geautomatiseerde) procedure.**

4. Wat zijn (bijzondere) persoonsgegevens?

De categorie gegevens die het meest leidt tot beperking van openbaarheid is die van de persoonlijke levenssfeer, en dan vooral persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens. Daarom wordt daar nader op in gegaan (als beide categorieën worden bedoeld wordt geschreven: "(bijzondere) persoonsgegevens").

De AVG is als Europese richtlijn onderdeel van de toepasselijke wet- en regelgeving.

Conform de AVG zijn

- **Persoonsgegevens: gegevens die herleidbaar zijn naar een identificeerbaar persoon.**
- Bijzondere persoonsgegevens: gegevens met betrekking tot: ras, politieke opvattingen, religie, vakbond-lidmaatschap, seksuele geaardheid, genen en gezondheid.

Persoonsgegevens betreffen informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ('de betrokkene'). Als zodanig wordt beschouwd een natuurlijk persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een nummer, locatiegegevens, een online-identificatie, of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon. Art.15 Aw stelt beperkingen op basis van 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer'.

De AVG¹⁰ geeft de voorwaarden waaronder (bijzondere) persoonsgegevens mogen worden verwerkt¹¹. Voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens gelden strengere voorwaarden dan voor de verwerking van niet-bijzondere persoonsgegevens¹².

Art 9 AVG verbiedt de verwerking van 'bijzondere persoonsgegevens': over gezondheid; biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, zoals vingerafdrukken, irisscans of gegevens gerelateerd aan gezichtsherkenning; genetische gegevens zoals DNA; seksuele gedragingen of voorkeuren; lidmaatschap van een vakbond; politieke opvattingen; religie of levensbeschouwelijke overtuigingen; ras of etnische afkomst.

Ook voor het verwerken van strafrechtelijke gegevens gelden strengere regels dan voor basis- (niet-bijzondere) persoonsgegevens. Art.2a AW heeft betrekking op bijzondere persoonsgegevens alsmede op persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

¹⁰ Zowel analoge als digitale informatie valt onder de AVG. Bij analoge informatie is dat het geval als er sprake is van een gestructureerd 'bestand'. In de definitie van de AVG artikel 4.6 is dat het geval als het bestand op naam of op andere (persoons)gegevens toegankelijk is. Voorbeelden: een bestand met personeelsdossiers, subsidiedossiers of dossiers van de sociale dienst, maar ook een serie bouwdoosdossiers, toegankelijk op adres, waarin (bijz.) persoonsgegevens voorkomen. Bij analoge archieven zijn maatregelen als het vermijden van (bijz.) persoonsgegevens in toegangen zoals zichtbare en herkenbare doos- en mapopschriften, afsluiten van archiefruimten en sleutelbeheer door een beperkt aantal daarvoor aangewezen medewerkers effectief. Doorgaans zijn maatregelen vastgelegd in regeling beheer binnen DIV-afdelingen.

¹¹ Vanaf mei 2018 is in Nederland de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van kracht. Deze vervangt de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Anders dan de Wbp is deze verordening vastgesteld voor heel Europa. Daarom gaat deze boven de nationale wetgeving en daarmee ook boven de Archiefwet. De EU-landen mogen echter zelf invullen hoe ze de AVG op archieven toepassen. In Nederland gebeurt dat in de Uitvoeringswet AVG. In de praktijk verandert er daarom weinig. Op een aantal punten laat de AVG ruimte voor nationale keuzes. Deze zijn uitgewerkt in de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG). De UAVG spreekt bij de verwerking van (bijz.) persoonsgegevens van een "betrokkene", een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijk persoon waar de persoonsgegevens betrekking op hebben. Volgens de UAVG heeft een betrokkene altijd recht om informatie op te vragen die haar/zijn persoonsgegevens bevatten (passieve openbaarheid). Op basis hiervan behoeft informatie die niet-bijzondere persoonsgegevens bevat, jegens een betrokkene geen openbaarheidsbeperkingen.

¹² Artikel 45 UAVG: "Archiefbescheiden waarin bijzondere persoonsgegevens en strafgegevens zitten, mogen wel overgebracht worden naar de gemeentelijke archiefbewaarploaats. Artikel 45 UAVG en artikel 2a AW bieden daar ruimte voor. Maar deze mogen daarna niet zonder meer ter raadpleging worden aangeboden."

5. Verschil persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens

Over de behandeling van bijzondere persoonsgegevens is geen debat: wet- en regelgeving eisen dat, zodra sprake is van bijzondere persoonsgegevens, er een openbaarheidsbeperking moet zijn. Dat is anders bij niet-bijzondere persoonsgegevens. Naar de letter van de regelgeving zouden persoonsgegevens slechts beperkt openbaar mogen zijn. De gevoeligheid daarvan kent verschillende gradaties; louter een naam is minder, een adres erbij is meer gevoelig.

Landelijk wordt wel de vraag aan de orde gesteld: is nodig/wenselijk om bijv. NAW-gegevens steeds slechts beperkt openbaar te stellen. Tot op heden (begin 2023) geeft wetsgeschiedenis, jurisprudentie noch literatuur aanwijzing of het noodzakelijk is om informatie van een beperking te voorzien omdat die informatie persoonsgegevens bevat.

De veilige aanpak is dat in die gevallen, namelijk zodra wordt waargenomen dat sprake is van gegevens die slechts beperkt openbaar mogen zijn, een college van B&W besluit dat de informatie beperkt openbaar is. Als een college daar niet voor kiest, moet er rekening mee worden gehouden dat wellicht sprake is van een onrechtmatige situatie.

Het RHCe houdt de lijn aan dat zodra informatie persoonsgegevens bevat, een gemeente genoodzaakt is omtrent die informatie een beperking van openbaarheid te stellen. Niettemin is en blijft dat een vrije keus van de gemeente, waarvan de gemeente verplicht is daarbij een (niet-bindend) advies van de archivaris te vragen. De wijze hoe de informatie gecategoriseerd is (na overbrenging) valt onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W.

Zo ook is het een beslissing van een gemeente om een onderscheid te maken tussen persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens; voorbeeld is dat een college van B&W zelfs beleid kan voeren om slechts bijzondere persoonsgegevens te voorzien van een openbaarheidsbeperking (naar huidig oordeel van het RHCe is dat onjuist).

Als een gemeente persoonsgegevens (dus persoonsgegevens die niet zijn: bijzondere persoonsgegevens) toch openbaar stelt (en dus geen BbO neemt), is dat de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het RHCe zal meewerken aan de juridische voltooiing van de overbrenging, ongeacht het handelen van de gemeente ten aanzien van openbaarheid waar dat wellicht niet strookt of zelfs strijdt met (de bedoeling van) wet- en regelgeving (zoals: openbaar stellen waar dat niet mag, dan wel niet openbaar stellen waar dat wel moet). Het is immers de gemeente die verantwoordelijk is voor de overbrenging en voor het eventueel stellen van openbaarheidsbeperkingen.

Bijzondere persoonsgegevens verwerkt RHCe louter op basis van de -strenge- uitzonderingen die art. 9 AVG bepaalt; ongeacht of het college van B&W een BbO heeft genomen of niet. In het kader van archivering in het algemeen belang past het RHCe bij (informatie behoudende) bijzondere persoonsgegevens zogeheten materieel beheer toe. Het RHCe kan onder voorwaarden bijzondere persoonsgegevens raadpleegbaar stellen

indien de verzoeker bij het RHCe aantoont en bevestigt dat zij/hij op grond van een van de uitzonderingen uit art. 9 AVG de bedoelde bijzondere persoonsgegevens verwerkt. Omdat het beperken van de openbaarheid van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is, beveelt het RHCe met klem aan dat een college van B&W de openbaarheid van bijzondere persoonsgegevens beperkt.

Ook al heeft een college geen BbO genomen aangaande bijzondere persoonsgegevens, beleidslijn van het RHCe is dat deze informatie niet openbaar raadpleegbaar wordt gesteld. Grondslag daarvan is dat het verboden is, uitzonderingen daargelaten, om bijzondere persoonsgegevens te verwerken en dat geen verantwoordelijkheid kan worden genomen voor een situatie dat bijzondere persoonsgegevens op enigerlei worden verwerkt. Dat lijkt uitzondering bij "archiveren in het algemeen belang", dat houdt hier slechts overbrenging door de gemeente in en daarna materieel beheer door RHCe. Anders dan bij niet-bijzondere persoonsgegevens is "raadpleegbaar stellen" bij bijzondere persoonsgegevens als verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke (RHCe) niet te legitimeren door wettelijke noodzakelijkheid.

6. Verwerking van informatie

Bij werkzaamheden van een gemeente wordt vooral informatie verwerkt. Dat doet de gemeente ten behoeve van wettelijke en andere taken op talrijke terreinen van overheidszorg. **De gemeente is aangaande (gemeentelijk) informatie(-beheer) zowel verwerkingsverantwoordelijke¹³, als archiefvormer als zorgdrager.**

Het is bij het verwerken van informatie dat de desbetreffende wet- en regelgeving moet worden toegepast door de overheid (gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, RHCe, provincie, etc.). Een overheidsorgaan moet zich bij allerlei overheidstaken (en ook privaatrechtelijke handelingen) daarvan rekenschap geven. Voorbeeld van zulke taken: een burger inzicht geven in gegevens burgerlijke stand, de belastingdienst informeren over een belastingplichtige, voldoen aan een Woo-verzoek, het vernietigen van documenten van een afgedane bestuursrechtelijke procedure, het aanbieden van duurzaam te bewaren informatie aan de archiefdienst, het verzoek van een burger om niet te vernietigen, etc.

Vormen van verwerking zijn: creëren, verspreiden, vernietigen, archiveren, raadplegen. Ook overbrenging, in de zin van de wet, van informatie door een gemeente naar de archiefbewaarplaats of de digitale variant: het E-depot¹⁴, is een verwerkingsvorm¹⁵.

¹³ Gemeenten zijn archiefvormers, zorgdrager en verwerkingsverantwoordelijk aangaande informatie. Zodra informatie is overgebracht is het RHCe zorgdrager en verwerker. Daartoe zijn tussen elke gemeente en het RHCe wettelijk verplichte verwerkingsovereenkomsten opgesteld.

¹⁴ Alle in het E-depot van RHCe opgenomen informatie die daarvoor is aangewezen kan door eenieder zonder tussenkomst van personen of technieken bij die informatie via internet en dus door wie ook, waar ook, wanneer ook, worden geraadpleegd. Dit is een van de belangrijke functionaliteiten van het E-depot. Juridisch gezien is sprake van publicatie.

¹⁵ Zie ook: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-constitutes-data-processing_nl.

7. Overgebrachte en niet overgebrachte informatie

Niet-overgebrachte informatie bevindt zich bij de gemeente op systemen, in databases, in de (analoge of digitale) gemeentelijke archiefruimte in het gemeentehuis, dan wel elders (dan is sprake van uitplaatsing), etc. Overgebrachte informatie is ondergebracht in het RHCe E-depot / de archiefbewaarpplaats.

Overbrenging is een gemeentelijke taak die binnen een bepaalde wettelijke termijn dient te geschieden. Het verschil tussen overgebrachte en niet-overgebrachte informatie is belangrijk, omdat daarmee wordt bepaald welke wet of regel van toepassing is. **Op niet-overgebrachte informatie is de Woo van toepassing; op overgebrachte informatie is de AW van toepassing** (vanaf waarschijnlijk 2024 de Archiefwet 2021¹⁶).

De gemeente is verantwoordelijk voor haar informatiebeheer, dus o.m. voor correcte en tijdige overbrenging. De gemeente stelt aan de hand van de wet vast of op informatie beperking nodig is¹⁷ en of daar weer uitzonderingen op zijn, zodra de informatie door haar wordt overgebracht.

Die vaststelling (van de feiten, dat wil zeggen de aanwezigheid van gegevens die slechts beperkt openbaar mogen zijn) leidt tot de noodzaak van een beperking, en dus het dan al dan niet nemen van een besluit tot beperking (dat is een bevoegdheid van het college van B&W).

8. Overbrenging van informatie

De procedure die is ingericht om informatie goed en veilig over te brengen is uitgelegd in het [normdocument digitale overbrenging](#). De procedure van overbrenging door de gemeente kent verschillende fasen.

Aangeboden analoge informatie wordt niet meteen in de archiefbewaarpplaats ondergebracht, die gaat eerst in quarantaine. Aangeboden digitale informatie wordt eerst ondergebracht in het E-depot O (O = Onderzoek). Dat is een onderdeel van het E-depot waarin informatie is ondergebracht waar nog onderzoek op van toepassing is, en daarmee een voorportaal van het E-depot A (A = archiefbewaarpplaats), de in het E-depot O ondergebrachte informatie wordt daar onderzocht, o.m. of de juiste criteria voor overbrenging zijn gevolgd door de gemeente. Voor de informatie in het E-depot O is nog steeds de gemeente verantwoordelijk.

¹⁶ Het kabinet stemde inmiddels in met de nieuwe AW, ontwerp is naar de Tweede Kamer gezonden.

¹⁷ De aanwezigheid van (bijz.) persoonsgegevens in informatie levert de meest voorkomende beperking van openbare raadpleegbaarheid op, als gevolg van met name de AVG. Het doel van de AVG is om de privacy van burgers te beschermen. De AVG vergt dat gemeenten een grondslag hebben om (bijz.) persoonsgegevens te verwerken. Zonder die grondslag, een door de wet bij gemeenten neergelegde vereiste, is verwerking van (bijz.) persoonsgegevens niet toegestaan.

Na (positieve) toetsing wordt de informatie in het E-depot A, de archiefbewaarpplaats voor digitale informatie, ondergebracht; waarna na ondertekening van de VvO de overbrenging juridisch is afgerond. Daarmee is de zorg overgegaan naar het bestuur van het RHCe; het beheer is overgegaan naar de archivaris.

9. E-depot O en het E-depot U

In het kader van de voorgenomen overbrenging van informatie wordt veel digitale informatie aan het RHCe aangeboden, die dus, alvorens overbrenging plaatsvindt in het E-depot A, geplaatst wordt in het E-depot O. **Het is noodzakelijk de omvang van de informatie daarin beperkt te houden**, om de volgende aanleidingen:

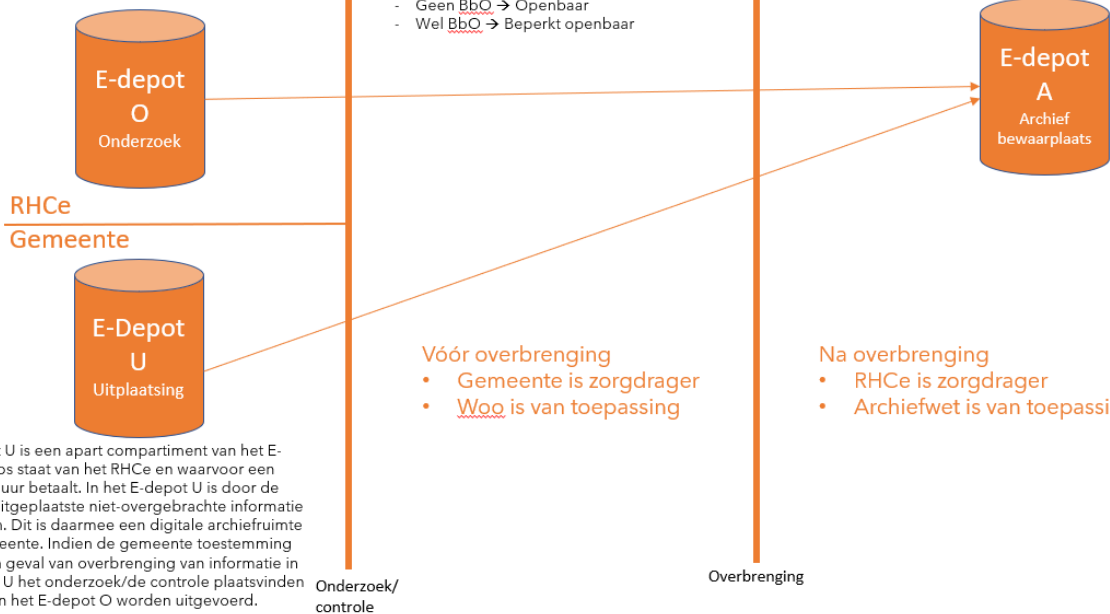
1. Maximaal helder houden wie zorgdrager is voor de desbetreffende informatie
2. De (duur en omvang van de) raadpleegbaarheid zo min mogelijk te beperken¹⁸
3. Informatie vlot over te brengen naar het E-depot-A, en niet op te hopen in het E-depot O
4. Kosten beperken.

Als een gemeente niet-overgebrachte informatie ergens anders wil onderbrengen dan in de eigen systemen en/of gebouwen (zoals in de gemeentelijke archiefruimte) wordt dat genoemd: **uitplaatsing**. Een gemeente kan digitale informatie uitplaatsen naar een E-depot bij een ander overheidsorgaan of een marktpartij. Daartoe sluit de gemeente dan een overeenkomst met de verhuurder van die digitale ruimte (dat kan ook bij de leverancier van het RHCe E-depot, in dat geval noemen we dat het **E-depot U**).

Met deze informatie heeft het RHCe niets van doen, behoudens in het kader van het RHCe-toezicht op gemeentelijk informatiebeheer. Ook kan de gemeente het RHCe toestemming geven dezelfde controlewerkzaamheden uit te voeren zoals die ook in het E-depot O plaatvinden. Bij opslag in het E-depot U van de leverancier van het RHCe E-depot is bij overbrenging sprake van eenvoudige overgang van informatie van het E-depot U naar het E-depot A, dus zonder tussenkomst van het E-depot O.

¹⁸ Het komt voor dat informatie van een gemeente in het E-depot O als kopie tevens nog bij de gemeente aanwezig is, waar die wellicht nog geraadpleegd kan worden. Waar dat wel of niet het geval is, is bij het RHCe niet bekend. Daarom is het verstandig dat een gemeente de informatie in het E-depot O snel overbrengt naar het E-depot A (of, als er aanleiding ontstaat om dat niet op korte termijn te doen, die informatie weer terug te nemen).

In het E-depot O is informatie opgenomen alvorens die wordt overgebracht naar het E-depot A. In het E-depot O wordt de informatie onderzocht / gecontroleerd op de overbrengingscriteria.



10. Besluit beperking openbaarheid

Zodra een gemeente informatie overbrengt naar het RHCe E-depot (digitale informatie) of naar de RHCe-archiefbewaarpplaats (analoge informatie) dient die gemeente ten aanzien van die informatie vast te stellen of daarin gegevens aanwezig zijn die volgens de wet slechts beperkt openbaar mogen zijn. Als dat het geval is moet het college van B&W aangaande die gegevens aangeven dat deze slechts beperkt openbaar zijn¹⁹. **Dat doet het college van B&W door een Besluit beperking Openbaarheid (BbO) te nemen; dat besluit dient vergezeld te gaan van een motivering.**

Een BbO stelt beperkte openbaarheid van bijvoorbeeld een 'serie' vast, en is een zelfstandig besluit in het kader van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Gemeenten kunnen gebruik maken van het RHCe-format. Het college is verplicht een BbO te voorzien van een advies van de archivaris (de term in de AW is: beheerder). Het advies van de archivaris betreft onder meer de toetsing of de motivering van de gemeente om beperkende maatregelen te stellen past binnen het wettelijk stelsel.

¹⁹ Het element 'Openbaarheid' in het informatiemodel TMLO kent de volgende sub elementen:

18.a. Indicatie openbaarheidsbeperking: is er sprake van een beperking, ja of nee?

18.b. Openbaarheidsbeperking: indien er sprake is van een beperking...

18.1. Omschrijving beperkingen: ... hoe luidt deze dan?

18.2a. Begindatum: ... wanneer begint (of begon) de beperking te gelden?

18.2b. Einddatum: ... op welke datum vervalt de gestelde beperking?

Art.15 AW bevat de gronden waarop een gemeente een beperking van de openbaarheid kan baseren. In een BbO wordt ten aanzien van de beperking opgenomen:

- Duur van de beperking²⁰;
- Wettelijke grondslag (zoals: art. 15.1a AW, eerbiediging persoonlijke levenssfeer);
- Motivering (zoals: aanwezigheid van (bijzondere) persoonsgegevens cf. art 4.1 AVG).

Tussen de gemeente en het RHCe volgt overleg als het RHCe vaststelt dat bijvoorbeeld de motivering niet voldoet; de gemeente kan de motivering aanpassen.

De gemeente ontvangt het definitieve advies van de archivaris. In het geval dat de archivaris negatief adviseert (zoals: anders dan gemeente meent is geen beperking openbaarheid nodig) kan de gemeente toch een beperking openbaarheid wensen en dus het advies naast zich neerleggen (immers, de gemeente bepaalt de -in beginsel eeuwig vastgelegde- status van de informatie na overbrenging). Op wens van de gemeente stelt het RHCe de informatie dan beperkt openbaar. Een advies van de archivaris en een eventueel BbO wordt toegevoegd aan de Verklaring van Overbrenging (VvO).

De gemeente als verwerkingsverantwoordelijke, zorgdrager en archiefvormer:

- **Moet krachtens de wet**
 - **In het proces van overbrenging bepalen of informatie beperkt openbaar is,**
 - **Dient in het geval dat informatie slechts beperkt openbaar is, door het college een Bbo te laten nemen**
- **Heeft van het RHCe de mogelijkheid te bepalen**
 - **Dat digitale openbare informatie via internet 24/7 waar-dan-ook (d.w.z. zonder een (geautomatiseerde) procedure), raadpleegbaar is (= publicatie);**
 - **Dat beperkt openbare informatie louter raadpleegbaar is na toestemming van de archivaris²¹.**

De VvO bevat gegevens van de over te brengen informatie, en dus bijvoorbeeld de verklaring dat het college van B&W een BbO heeft genomen, en dat er geen bezwaar is tegen raadpleegbaarheid via internet zonder (geautomatiseerde) procedure.

11. Motivering Besluit beperking openbaarheid

Motivering van de beperking wordt door de wetgever nodig geacht omdat beperkte openbaarheid zich niet verdraagt met de hoofdregel dat informatie zoveel mogelijk openbaar moet zijn: beperkte openbaarheid vergt een deugdelijke motivering, in het belang

²⁰ Als de aanleiding van de beperking is: "belang van de staat", is de maximale termijn 50 jaar. Voor persoonlijke levenssfeer is de maximale termijn 75 jaar. Zie ook <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/archiefwet-en-openbaarheid#collapse-1259>

²¹ De RHCe-archivaris kan beperkingen opheffen indien het belang van de gestelde beperking niet opweegt tegen het belang tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden (de archivaris is verantwoordelijk voor beheer (is beheerder); het bestuur voor de zorg).

van de burger²². **De motivering in het BbO moet voldoen aan wettelijke eisen.** Voorbeeld van niet voldoen: een motivering voor openbaarheidsbeperking waarbij een gemeente de einddatum van de beperking afhankelijk maakt van de inbreng van raadpleegkopieën. Gemotiveerd vaststellen van beperkingen van openbaarheid voorkomt onrechtmatigheid vanwege bijvoorbeeld schending van de AVG²³. Het RHCE kan een gemeente adviseren ten behoeve van een houdbare motivering van een BbO.

Een college van B&W zou bij twijfel over de aanwezigheid van bijvoorbeeld (bijz.) persoonsgegevens, wellicht eenvoudigweg in de BbO dan maar een volledig dossier of een gehele batch als niet-openbaar kunnen aanmerken. Waarschijnlijk acht een toezichthouder of een rechter twijfel over aanwezigheid van (bijzondere) persoonsgegevens geen deugdelijke motivering. Het RHCE zal in zijn toezichtstaak over zo'n motivering negatief adviseren.

In de omgekeerde situatie, namelijk dat niet alles zomaar beperkt openbaar wordt gesteld, maar dat alles zomaar openbaar wordt gesteld, kan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in het geweer komen, uit oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens. De AP kan bezwaar aantekenen / sancties opleggen (openbaarheid van informatie is niet een belang van de AP, maar bescherming van persoonsgegevens is dat wel; dus daar waar een gemeente geen openbaarheidsbeperking van persoonsgegevens instelt).

12. Kan een BbO nog aangepast / toegevoegd worden na overbrenging?

Als gemeenten al overgebrachte informatie van meer of minder openbaarheidsbeperkingen willen voorzien, zijn de mogelijkheden beperkt²⁴. Een gemeente waarvan het college van B&W aangaande over te brengen informatie geen BbO heeft genomen, kan na overbrenging niet alsnog een BbO nemen tenzij er nieuwe feiten aan het licht komen, die, indien bekend bij de overbrenging, geleid zouden hebben tot een andere opvatting van de gemeente (dan beschikt dus degene die heeft gedownload over die info; doch na oplegging van een beperking kunnen daarna geen downloads meer worden gedaan).

Een gemeente die informatie heeft overgebracht waarover het college van B&W een BbO heeft genomen, kan later besluiten om het BbO in te trekken, mits het belang van de beperking op grond waarvan het BbO is genomen niet (meer) opweegt tegen het belang tot raadpleging of ander gebruik van de informatie.

²² De motiveringsnoodzaak volgt tevens uit de eis van deugdelijke motivering van AWB-besluiten, op grond waarvan een BbO wordt genomen.

²³ Bouwvergunningdossiers hebben verschillende componenten: bouwtekeningen zijn in principe openbaar voor eenieder, ongeacht het belang dat een verzoeker heeft. Andere delen van een bouwvergunningdossier zullen eerder persoonsgegevens bevatten, en daarmee niet zonder meer actief openbaar gemaakt kunnen worden.

²⁴ Artikel 15 lid 2 Archiefwet 1995: De zorgdrager ten aanzien van de in de archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden kan, na de in het eerste lid bedoelde overbrenging, niet alsnog beperkingen als bedoeld in het eerste lid stellen, tenzij zich na het tijdstip van overbrenging omstandigheden hebben voorgedaan die, waren zij op dat tijdstip bekend geweest, tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid ingevolge het eerste lid zouden hebben geleid.

Dit betekent dat er bijvoorbeeld na overbrenging geen BbO op overgebrachte informatie kan worden genomen indien naderhand blijkt dat zich (bijzondere) persoonsgegevens in de overgebrachte informatie bevinden. Er is dan namelijk geen sprake van omstandigheden die zich na de overbrenging hebben voortgedaan op basis waarvan een BbO zou zijn genomen. Vóór de overbrenging zou namelijk reeds dienen te worden geconstateerd dat zich (bijzondere) persoonsgegevens in de overgebrachte informatie bevinden.

13. Verklaring van overbrenging

De Verklaring van Overbrenging (VvO) stelt de overbrenging vast: het zorgdragerschap gaat over van het College van B&W naar het Bestuur RHCE, en het ambtelijk eindverantwoordelijk beheer gaat over van de gemeentesecretaris naar de RHCE-archivaris.

Bij de aanbieding door de gemeente van informatie in het kader van overbrenging gaat het RHCE alvorens een VvO wordt getekend na of wordt voldaan aan:

- overeengekomen normen en criteria;
- doorlopen dan wel nog te doorlopen procedures;
- inhoud van de VvO;
- een eventueel Bbo en de daarbij gegeven motivering.

Als door B&W een Besluit beperking Openbaarheid (BbO) is genomen, dient dat expliciet te worden gemeld in de VvO, het BbO is daar een bijlage bij.

Na de ondertekening van de VvO door tezamen gemeente en RHCE is de overbrenging juridisch afgerond. **Dat betekent dat vanaf die datum het RHCE voor bewaring en beheer van de desbetreffende informatie verantwoordelijk is, en bevoegd tot raadpleegbaarstelling-mogelijkheden.**

Gemeenten kunnen altijd de in de VvO aangegeven instemming dat overgebrachte informatie via internet 24/7 waar-dan-ook openbaar, en dus zonder tussenkomst van een functionaris of een (geautomatiseerde) procedure, raadpleegbaar is, herroepen.

14. Onherleidbaar maken van gegevens / raadpleegexemplaren

Als een gemeente wenst dat overgebrachte informatie via internet 24/7 waar-dan-ook openbaar is, dus zonder een (geautomatiseerde) procedure, raadpleegbaar kan zijn, is dat in lijn met de Woo, en met voordelen van opslag in het RHCE E-depot. Dan kan een gemeente er voor kiezen om van beperkt openbare informatie naar het RHCE niet slechts het origineel over te brengen (wettelijk verplicht), maar daarvan ook een raadpleegkopie (waarin de beperkt openbare informatie onherleidbaar is gemaakt). In het geval van de raadpleegkopie hoeft geen BbO te worden genomen, in het geval van het origineel uiteraard wel.

Onherleidbaarheid kan een gemeente bereiken door technische ingrepen in de kopieën van de originele digitale informatie (die dienen integer en authentiek te blijven). Voorbeelden van hoe informatie wordt ontdaan van (bijz.) persoonsgegevens:

- Anonimiseren: (bijz.) persoonsgegevens zijn onherstelbaar uit een bestand verwijderd.
- Encryptie: Coderen (versleutelen) van gegevens op basis van een algoritme. Een voorbeeld daarvan is pseudonimiseren: (bijzondere) persoonsgegevens zijn versleuteld en daardoor onherkenbaar gemaakt (met behulp van de gebruikte sleutel kan dit wel hersteld worden).

Voor het RHCE maakt dat allemaal niet uit, het RHCE ontvangt informatie die openbaar mag zijn, en informatie die slechts beperkt openbaar mag zijn (waarbij dan een BbO bij de VvO moet zijn gevoegd). De gemeente dient zelf de desbetreffende actie te nemen (of een derde partij daartoe opdracht te geven), want onherleidbaar maken van beperkt openbare gegevens in informatie is een taak van de gemeente²⁵ (is zorgdrager, archiefvormer en verwerkingsverantwoordelijke).

Voorbeeld van wat de gemeente kan regelen in de overbrengingsfase: een bouwvergunningdossier bevat metadata die aangeeft wat slechts beperkt openbaar is. Bij digitalisering is het origineel van de tekening openbaar, mits dat geen (bijzondere) persoonsgegevens bevat. Na bundeling van de raadpleegkopie met het origineel van de tekening is het geheel openbaar.

De aanwezigheid van een raadpleegkopie ontslaat de gemeente vanzelfsprekend niet van het beperken van de openbaarheid van dit origineel.

Het RHCE heeft informatie over daarvoor geschikte software en in te zetten marktpartijen eerder verstrekt aan gemeenten, informatie uiteraard opvraagbaar. Enkele gemeenten in de regio Zuidoost-Brabant maken al gebruik van diensten van marktpartijen die voorzien in deze technieken. Het RHCE adviseert gemeenten om in geval van digitale informatie bijvoorbeeld zaaksystemen zodanig in te richten dat bij overbrenging eenvoudig (bijzondere) persoonsgegevens uit informatie weggenomen kunnen worden (archiving by design²⁶).

15. Collectivering van onherleidbaar maken

Najaar 2022 heeft het RHCE gemeenten verzocht het aan te geven als zij het interessant vinden om te onderzoeken of het doenbaar zou zijn om “onherleidbaar maken” te collectiveren voor alle gemeenten. Bij voldoende ‘deelname’ is het zinrijk om na te gaan hoe dat technisch, juridisch, en financieel (gecollectiveerd) aan de vork kan worden gestoken, en wat RHCE daarin zou kunnen betekenen.

Denkbaar is dat alvorens de ingest plaatsvindt, naast alle controles ook een slag plaatsvindt waarbij gescand wordt naar de gegevens waarvan wordt vastgesteld of zij onherleidbaar moeten worden gemaakt, en dat de desbetreffende informatie dan een (geautomatiseerde) bewerking ondergaat die die onherleidbaarheid bewerkstelligt. Dat zal aanzienlijke kosten vergen, en de vraag is of de aanpak wenselijk is, omdat de meeste informatie niet geraadpleegd zal worden, en er bovendien veel eenvoudiger en goedkopere raadpleegmogelijkheden zijn (zie hst 22 over de RHCE-informatie over de denkbare

²⁵ Bevestigd door het bestuur RHCE op 27 februari 2020.

²⁶ Om informatie duurzaam toegankelijk te maken en houden, is vereist dat informatiesystemen daarop ingericht worden. De maatregelen die daarvoor nodig zijn kunnen het beste worden bepaald op het moment dat de werksystemen gekocht, gebouwd, aangepast of afgeschaft worden. Dit heet ‘archiving by design’.

raadpleegmogelijkheden). Tot dusver zijn ook kosten en niet-acceptabele foutmarges²⁷ hindernissen.

Het is de vraag in hoeverre hierbij ook aan reeds overgebrachte informatie moet worden gedacht; dan moet worden nagegaan welke criteria gelden, en dus om welke informatie het gaat bij de terabytes en kilometers¹ informatie bij het RHCe, en welke middelen daar mee gemoeid zijn. Bovendien: de meeste km¹'s en Tb's worden in het geheel niet geraadpleegd.

16. Consequenties bij onjuiste categorisering van informatie

Het is in het belang van een gemeente dat duidelijk is welke risico's kunnen worden gelopen, los van de omvang van de kans op ontstaan van problemen. Denkbaar is dat een gemeente informatie overbrengt die wegens aanwezigheid van persoonsgegevens slechts beperkt openbaar is, doch zonder dat de gemeente een BbO neemt. Dan zal het RHCe de informatie raadpleegbaar stellen zonder inachtneming van een beperking. Dan is sprake van een onrechtmatige situatie. **Er is sprake van onrechtmatigheid** o.m. als:

- informatie ten onrechte beperkt openbaar wordt gesteld,
- en/of de beperking niet (juist) wordt gemotiveerd
- als ten onrechte openbaar wordt gesteld (in de informatie zijn gegevens aanwezig die slechts beperkt openbaar mogen zijn).

Dat kan leiden vorderingen van de Autoriteit Persoonsgegevens, acties van het Openbaar Ministerie, klachten of aansprakelijkstellingen. **Omdat de gemeente bepaalt welke informatie openbaar is en welke slechts beperkt openbaar, kan dat leiden tot bijv. bestuurlijke of financiële aansprakelijkheid van desbetreffende gemeente.**

Het ten onrechte openbaar laten van persoonsgegevens door de gemeente kan niet aan de archivaris als beheerder van de archiefbewaarplaats (het RHCe) worden tegengeworpen. Dit volgt uit de wettelijke verplichting van de beheerder van de archiefbewaarplaats (art. 17 AW: De beheerder van een archiefbewaarplaats stelt de daar berustende archiefbescheiden aan de verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen en overeenkomstig artt. 5 en 6 Wet hergebruik overheidsinformatie).

De gemeente is aansprakelijk voor schade, kosten, risico's etc. alsmede voor andere gevolgen van onrechtmatig handelen; dit kan ook aan de orde komen bij de reguliere RHCe-inspecties van het informatiebeheer bij gemeenten. Een voorbeeld daarvan is dat de gemeente ten onrechte informatie beperkt openbaar laat stellen (is onrechtmatig; het advies van de archivaris zal in deze situatie dan ook negatief luiden). Tevens kunnen Gedeputeerde Staten handhavingsmaatregelen nemen bij onrechtmatig handelen.

Het is dus wenselijk dat de gemeente hierop alert is.

²⁷ Een thema is wat acceptabel is. Een m¹ bevat 16.000 scans dubbelzijdig losbladig archief. Een m¹ archief is na digitalisering ca. 20 GB; een km¹ archief dus ca. 20 Tb (De Ree, juli 2013). Eenvoudige berekening leert de aanzienlijke omvang van onrechtmatig via internet raadpleegbare informatie bij een foutmarge van 'slechts' 1 %.

Verwerking van niet- bijzondere persoonsgegevens heeft als grondslag wettelijke noodzakelijkheid; zoals art. 17 AW. Bijzondere persoonsgegevens kennen deze grondslag niet; verwerking o.b.v. art 17 zou RHCe kunnen worden tegengeworpen. Dit neemt de overtreding van de gemeente, als deze ten onrechte geen BbO neemt, niet weg.

17. Raadplegen van overgebrachte openbare informatie

Zodra een burger, een overheidsorgaan of een andere organisatie informatie die door het RHCe wordt beheerd wil raadplegen, is het een wettelijke taak van het RHCe om daarvoor te zorgen. Het kan gaan om analoge informatie in de archiefbewaarplaats; die wordt dan aan de verzoeker voorgelegd²⁸. Het kan ook gaan om digitale informatie in het E-depot; de verzoeker kan die dan raadplegen via apparatuur in de bezoekersruimte van het RHCe²⁹. Daarbij is sprake van openbaarheid, die strekt zich uit tot de aanvrager en de kring aan wie men kopieën zendt.

Als een gemeente dat wenst kan openbare informatie in het E-Depot 30/7 worden geraadpleegd door te surfen op internet. Onder meer via de RHCe- website, die gelinkt is aan het E-depot kan de desbetreffende informatie meteen worden geraadpleegd zonder dat daar een (geautomatiseerde) procedure 'tussen zit' (dat is juridisch gelijk aan publicatie; en wordt ook wel genoemd 'actieve openbaarheid', ter onderscheiding van alle andere vormen van openbaarheid, die dan wel wordt genoemd: "passieve openbaarheid").

Daarvoor is nodig dat de gemeente die de informatie heeft overgebracht, in de VvO aangeeft daar geen bezwaar tegen te hebben. Het RHCe is er voorstander van dat ook overgebrachte informatie zoveel mogelijk kunnen worden geraadpleegd zonder tussenkomst van een functionaris of een (geautomatiseerde) procedure. Dit is in lijn met de eerder genoemde Woo die van overheden vergt om als dat mogelijk is, informatie openbaar te stellen, en dan zoveel mogelijk rechtstreeks raadpleegbaar³¹.

²⁸ Een verzoek om informatie te raadplegen die is opgenomen in de analoge archiefbewaarplaats wordt gericht ofwel mondeling aan een RHCe-functionaris, dan wel digitaal via het contactformulier op de RHCe-website). De RHCe-functionaris die het verzoek in behandeling neemt, beoordeelt via het RHCe-collectiebeheersysteem of er op die informatie een openbaarheidsbeperking geldt. Een in de VvO opgenomen beperking wordt namelijk geregistreerd in dat systeem, zodat bij een verzoek gezien wordt of de informatie openbaar is of niet. Zo ja, dan wordt de informatie gelicht en raadpleegbaar gesteld.

²⁹ Gemeenten beschikken over een portaal voor ambtenaren van de gemeente. Dat geeft via internet toegang tot het E-depot door middel van een inlogprocedure (autorisatie), waarbij de gemeente beschikt over de inloggegevens. Burgers en andere organisaties moeten naar de bezoekersruimte van het RHCe komen om aldaar in te loggen op een toe te kennen gastaccount. Het gastaccount werkt slechts op computers in de bezoekersruimte.

³⁰ Sinds 2018 kan allerlei gedigitaliseerde en digitaal gecreëerde informatie in diverse vormen nagenoeg onbeperkt in het E-depot van RHCe worden ondergebracht. Een van de voordelen is dat de informatie via internet vindbaar, raadpleegbaar en openbaar is; mede daarom wordt aanbevolen van het RHCe E-depot gebruik te maken.

³¹ Grondslag daarvoor is art. 3.1 Woo: Gemeenten hebben een inspanningsplicht tot openbaar maken van informatie met zo min mogelijk inspanning door of restricties voor de burger (zodat er raadpleegbaarheid is zonder (geautomatiseerde) procedures (=publicatie).

Indien een gemeente hier niets over zegt in de VvO is de informatie openbaar, zij het niet via "internet zonder (geautomatiseerde) procedure"; **wat onwenselijk is omdat dan niet alle mogelijkheden van het E-depot ten volle worden benut, maar vooral ook omdat de burger dan een optimale raadpleegmogelijkheid wordt onthouden.**

De werkwijze om de gemeente de mogelijkheid te bieden het aan te geven of men openbaarheid wenst waarbij er via internet raadpleegbaarheid is zonder tussenkomst van een functionaris of een (geautomatiseerde) procedure (= publicatie) beoogt de gemeente te beschermen. Want juist bij publicatie worden de risico's voor de gemeente groter (aansprakelijkheid jegens de Autoriteit Persoonsgegevens, onrechtmatige beperking openbaarheid, ondeugdelijke motivering, etc.).

- Openbare informatie kan tijdens kantooruren in de bezoekersruimte van het RHCe op afspraak door eenieder worden geraadpleegd.
- Openbare digitale informatie kan zonder tussenkomst van een functionaris of een (geautomatiseerde) procedure via de website van het RHCe worden geraadpleegd, mits de desbetreffende gemeente in de VvO heeft opgenomen daar geen bezwaar tegen te hebben. Voor die informatie geldt dan dat die altijd en overal raadpleegbaar is.

18. Raadplegen van overgebrachte beperkt openbare informatie

Beperkt openbare informatie kan in de bezoekersruimte worden geraadpleegd, mits door de archivaris op een gemotiveerd verzoek om te mogen raadplegen positief is besloten. Er is geen tussenkomst van de archivaris nodig als een geautomatiseerde procedure is ingericht.

Op de website van het RHCe is een aanvraagformulier beschikbaar. Met behulp daarvan wordt een gemotiveerd verzoek gedaan om beperkt openbare informatie te mogen raadplegen. Na een positief besluit van de archivaris op het verzoek wordt de beperkt openbare informatie raadpleegbaar gesteld. Dit is een formele procedure die eindigt met de afgifte van een door de archivaris getekende verklaring waarin het positieve (of negatieve) besluit is opgenomen. **Aan het raadplegen van beperkt openbare informatie worden voorwaarden gesteld (onder meer over de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens).**

Het hier bedoelde verzoek om te mogen raadplegen moet niet verward worden met de aanvraag om te raadplegen. Het verzoek om te raadplegen is: wilt u het aan mij voorleggen ter raadpleging. Het verzoek om toestemming om te mogen raadplegen is: wilt u mij toestemming geven om te raadplegen.

Een verzoek om raadpleging van informatie waarvan de openbaarheid beperkt is vanwege de aanwezigheid van bijzondere persoonsgegevens (gevoelige gegevens zoals ras, godsdienst of gezondheidsgegevens), kan louter via de formele procedure worden afgehandeld. Eenieder kan dus informatie raadplegen waarvan de openbaarheid door de gemeente beperkt is vanwege de aanwezigheid van (bijzondere) persoonsgegevens mits

door de archivaris op een gemotiveerd verzoek om te mogen raadplegen positief is besloten.

Digitale beperkt openbare informatie kan straks veelal tevens via de website van het RHCe worden geraadpleegd. Dit gaat op geautomatiseerde wijze via de website van het RHCe; de bezoeker van de website, degene die dus informatie wil raadplegen, dient zich te legitimeren (nagegaan wordt wat daarvoor de meest geschikte vorm is; te denken is aan inloggen met DigiD); zij/hij dient bijv. aan te geven:

- Motivering, en dat zij/hij de informatie gaat gebruiken in overeenstemming met o.a. wet- en regelgeving;
- Dat zij/hij zich committeert aan de aan de raadpleging te stellen voorwaarden (zoals: niet kopiëren of verspreiden);
- Dat zij/hij eventuele aansprakelijkheid aanvaardt (zoals -maar niet beperkt tot- kosten en schade als gevolg van onrechtmatige verwerking van de informatie).

Als men deze geautomatiseerde procedure heeft doorlopen³² kan de verzochte informatie via internet geraadpleegd worden. Deze procedure geldt niet voor:

- bijzondere persoonsgegevens
- informatie waarvan de overbrengende gemeente heeft aangegeven dat voor raadpleging altijd de archivaris toestemming dient te geven (zie hieronder).

Gemeenten die menen dat aangaande hun gemeentelijke informatie slechts de formele procedure van toepassing dient te zijn (waarbij de archivaris formeel zorg draagt voor afgifte van een verklaring dat positief dan wel negatief is besloten op het verzoek om toestemming om te mogen raadplegen) geven dat aan in de VvO. Dan houdt het RHCe met de wens van die gemeente rekening door in het systeem de aanwijzing te plaatsen dat op informatie die door desbetreffende gemeente is overgebracht een geautomatiseerde aanpak via DigiD niet van toepassing is.

19. Verzoeken om opschorting overbrengingstermijn

In overeenstemming met de wet kan een gemeente bij Gedeputeerde Staten (Interbestuurlijk toezicht) een gemotiveerd verzoek indienen om opschorting van de uiterlijke wettelijke termijn van overbrenging van informatie naar het E-depot / de archiefbewaarplaats/. Na binnenkomst van het verzoek vraagt IBT het RHCe om advies op het verzoek alsmede op de motivering.

³² Indien beperkt openbare informatie dient te worden geraadpleegd kan dat in 2023 bij het RHCe in een geautomatiseerde procedure. O.a. de bepaling van de motivering van de zich gelegitimeerd hebbende persoon geschiedt door de betrokkene aanduidingen te geven op vragen, waarbij onjuiste beantwoording of achteraf in afwijking van de beantwoording handelen verwijtbaarheid oplevert. Een vinkje zou gezet kunnen worden bij een standaard in te voeren vraagstelling, waaronder "zijn de te raadplegen gegevens benodigd voor wetenschappelijk onderzoek?" Het raadpleegbaar stellen van beperkt openbare stukken (niet: bijzonder persoonsgegevens) verloopt dus volledig automatisch (zonder dat er een functionaris naar kijkt).

Het RHCe zal in elk geval positief adviseren indien het verzoek als motivering kent: "Teneinde desbetreffende informatie cf. wet- en regelgeving over te brengen is meer bewerkingstijd benodigd", mits de gemeente ten behoeve van de bewerking een s.m.a.r.t. geformuleerd plan van aanpak toont en toepast, dus inclusief een realistische gereeddatum. **Als aan een gemeente is toegestaan de overbrenging op te schorten is na de verstrijking van de opschortingstermijn de uiterlijke wettelijke overbrengingstermijn weer van toepassing.**

20. RHCe-adviezen, gemeentelijke standaardisatie

De gemeente is verantwoordelijk voor de eigen plannen en uitvoeringsmogelijkheden daarvan, zoals een plan van aanpak, bewerkingplan, verbeterplan, etc. Een RHCe-advies beperkt zich daarom altijd tot de vraag of op hoofdlijnen sprake is van strijdigheid of strokendheid met de desbetreffende wet- en regelgeving, dan wel het onterecht nalaten daarvan. **Het RHCe treedt niet in zaken rond bedrijfsvoering, apparatuur of instellingen daarvan, relaties met marktpartijen, etc.** Onverlet dat het RHCe gevraagd en ongevraagd kan adviseren over archivistische en IT-aspecten van het informatiebeheer van gemeenten.

Stroomlijning / standaardisering van gemeentelijke procedures en werkprocessen binnen gemeenten, en tussen gemeenten onderling, is wenselijk uit oogpunt van efficiëntie, kostenminimalisatie, en vanwege het belang van de burger. Of gemeenten daar op inzetten, en hoe, behoort tot de gemeentelijke autonomie. Gemeenten bepalen ook zelf hoe zij raadpleging regelen van niet-overgebrachte informatie. Het RHCe is bereid om te adviseren; gemeenten zijn vrij om de adviezen van RHCe wel of niet na te volgen. Dat staat los van de wettelijke plicht van het RHCe om de gemeenten te wijzen op eventuele overtreding van wet- en regelgeving in het kader van het RHCe-toezicht op het gemeentelijk informatiebeheer.

21. Raadpleegmogelijkheden

Voor overgebrachte informatie is RHCe verantwoordelijk, en dus ook voor de raadpleegmogelijkheden daarvan. Vooral ook in het belang van de burger streeft het RHCe naar optimalisering van raadpleegmogelijkheden van de naar het RHCe overgebrachte informatie. De raadplegingsmogelijkheden komen voort uit de door gemeenten aan overgebrachte informatie toegekende bepalingen, te weten³³:

1. Analoge informatie

- 1.1. Openbaar
- 1.2. Beperkt openbaar, gemeente voegt een BbO als bijlage toe aan de VvO

2. Digitale informatie

- 2.1. Openbaar
- 2.2. Openbaar 24/7 via internet zonder (geautomatiseerde) procedure, mits gemeente dat aangeeft in de VvO

³³ Een bijzondere categorie gegevens is die uit de registers Burgerlijke Stand. Die mogen slechts worden geraadpleegd door ambtenaren van de desbetreffende gemeente. Raadpleging geschiedt op aanvraag bij desbetreffende gemeente.

- 2.3. Beperkt openbaar, gemeente voegt een BbO toe als bijlage bij de VvO
- 2.4. Beperkt openbaar, gemeente voegt een BbO toe als bijlage bij de VvO en gemeente geeft in de VvO tevens aan dat raadpleging slechts is toegestaan indien een gemotiveerd verzoek om raadpleging door de archivaris wordt ingewilligd (gemeente staat geautomatiseerde procedure niet toe).

Gegeven deze zes varianten zijn raadpleegmogelijkheden voor gemeenten, burgers en instellingen bij het RHCe:

1. Analoge informatie

- 1.1.1. Raadpleegbaar op verzoek door eenieder tijdens openingsuren in de bezoekersruimte van het RHCe (op afspraak)
- 1.1.2. Raadpleegbaar op verzoek via e-mailbericht/internet na scannen informatie (beperkte aantallen en afhankelijk van capaciteit. Mogelijk worden kosten in rekening gebracht)
- 1.2.1. Raadpleegbaar in de RHCe-bezoekersruimte op afspraak, indien de archivaris op een gemotiveerd verzoek om toestemming voor raadpleging positief besluit
- 1.2.2. Raadpleegbaar via e-mailbericht nadat aanvraag is gedaan om de informatie te scannen en toe te zenden en indien de archivaris positief besluit op een gemotiveerd verzoek om toestemming voor raadpleging. (beperkte aantallen en afhankelijk van capaciteit. Mogelijk worden kosten in rekening gebracht)

2. Digitale informatie

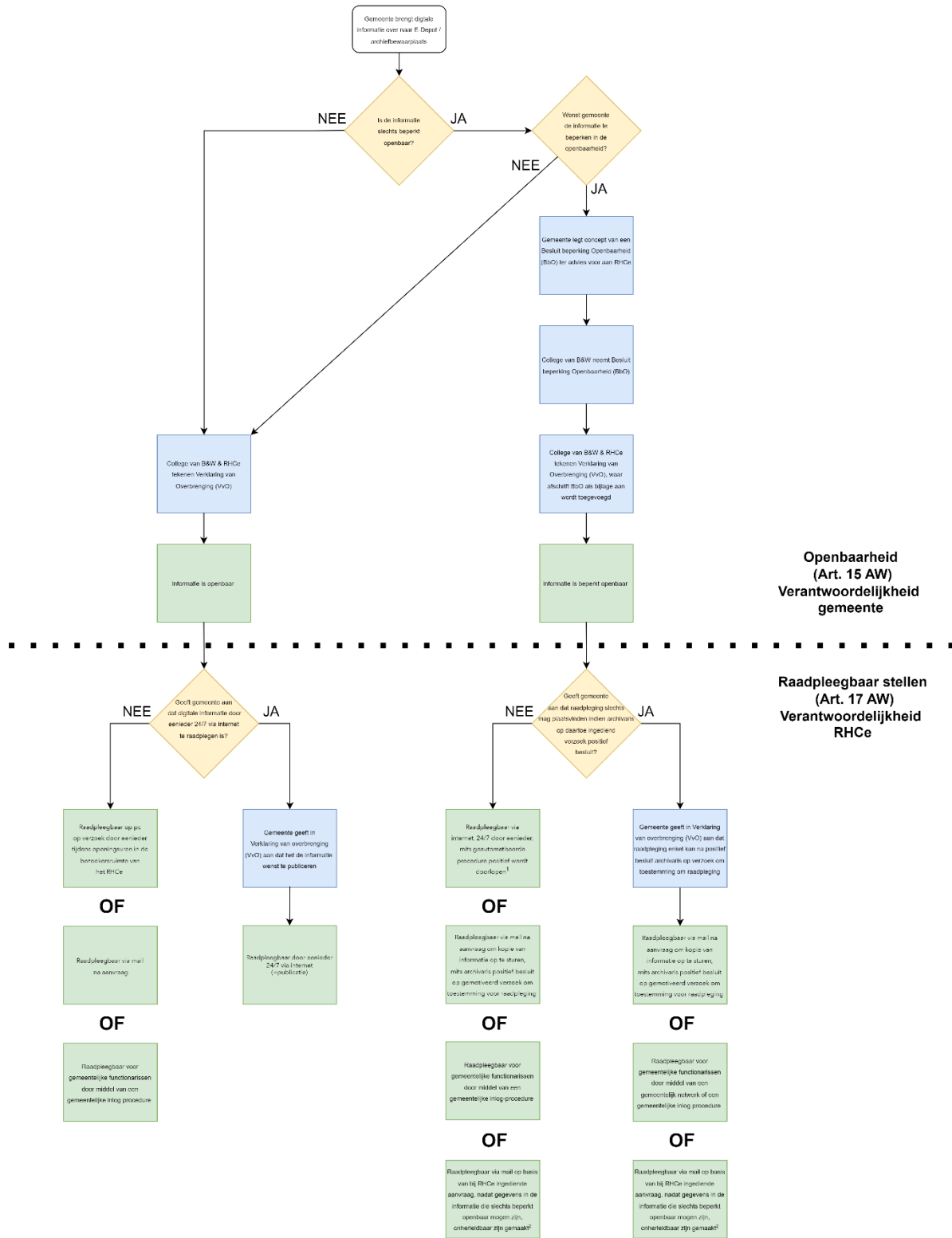
- 2.1.1. Raadpleegbaar op een pc van het RHCe op verzoek door eenieder tijdens openingsuren in de bezoekersruimte van het RHCe (op afspraak)
- 2.1.2. Raadpleegbaar via e-mailbericht nadat verzoek is gedaan om kopie van de informatie op te sturen (beperkte aantallen en afhankelijk van capaciteit. Mogelijk worden kosten in rekening gebracht)
- 2.2. Raadpleegbaar door eenieder 24/7 via internet zonder (geautomatiseerde) procedure (=publicatie), mits de gemeente in de VvO opnam daar geen bezwaar tegen te hebben
- 2.3.1. Raadpleegbaar voor gemeentelijke functionarissen door middel van een gemeentelijke inlog-procedure (via een link, username/password, of single sign on)
- 2.3.2. Raadpleegbaar via e-mailbericht nadat aanvraag is gedaan om kopie van de informatie op te sturen en indien de archivaris positief besluit op een gemotiveerd verzoek om toestemming voor raadpleging (cumulatief)

- 2.3.3. Raadpleegbaar via e-mailbericht op basis van bij RHCe ingediende aanvraag, nadat gegevens in de informatie die slechts beperkt openbaar mogen zijn, onherleidbaar zijn gemaakt (beperkte aantallen en afhankelijk van capaciteit. Aangezien een geanonimiseerde raadpleegkopie een afschrift betreft, worden mogelijk kosten in rekening gebracht)
- 2.3.4. Raadpleegbaar via internet, o.a. de website van het RHCe, 24/7 door eenieder, na doorlopen van een geautomatiseerde procedure. De procedure omvat een DigiD-inlogprocedure: degene die informatie wil raadplegen, dient zich o.a. hiermee te legitimeren, waarmee de gegevens van de aanvrager bekend zijn, aanvrager een motivering aangeeft, aansprakelijkheid vanwege eventueel onrechtmatig gebruik accepteert, etc. (deze procedure geldt niet voor: bijzondere persoonsgegevens, en voor informatie waarvan de overbrengende gemeente heeft aangegeven dat voor raadpleging altijd toestemming van de archivaris noodzakelijk is).
- 2.4. Raadpleegbaar via e-mailbericht nadat aanvraag is gedaan om een kopie van de informatie te sturen en indien de archivaris positief beslist op een gemotiveerd verzoek om toestemming voor raadpleging (beperkte aantallen en afhankelijk van capaciteit. Aangezien een geanonimiseerde raadpleegkopie een afschrift betreft, worden mogelijk kosten in rekening gebracht)

Toelichting

- Van bovengenoemde raadpleegmogelijkheden is die onder 2.3.4. thans nog niet beschikbaar; waarschijnlijk is deze mogelijkheid medio 2023 operationeel, afhankelijk van de technische, financiële, juridische, archivistische en organisatorische haalbaarheid.
- De raadpleegmogelijkheden waarbij inzet van RHCe-personeel nodig is kunnen beperkt zijn vanwege de begrenzing van de omvang van de personele capaciteit.
- Bij kostendoorbelasting kan het gaan om gemeenten, maar ook om raadplegers; afhankelijk van factoren als: aard van de kosten, toepassing van het profijtbeginsel, mate waarin de RHCe-begroting kostendekkend is.

(Zie Flowchart op laatste pagina)



**Openbaarheid
(Art. 15 AW)
Verantwoordelijkheid
gemeente**

**Raadpleegbaar stellen
(Art. 17 AW)
Verantwoordelijkheid
RHcE**

1. De procedure omvat een inlog-procedure. Dergelijke informatie is niet raadpleegbaar, dient u zich te herinneren te registreren, waarna de gegevens van de aanvraag bekend zijn, aanvragen om motivering, noodloos, aansprakelijkheid, aanvraag overname, inlichtingen, gratis, acceptatie, etc. Deze procedure geldt niet voor: handreke persoonsgegevens, en voor informatie waarvan de overdrage naar de gemeente heeft aangegeven dat voor raadpleging altijd toestemming van de archivaar noodzakelijk is.

2. beperkte aansluiten en afhankelijk van beschikbaar. Aangezien een gemeentelijke raadpleegbaar een afsluitend besluit, worden voeglijke kosten in rekening gebracht.