

e-Depot en openbaarheidsbependingen

Inleiding

De hoeveelheid wet- en regelgeving over informatie neemt nog altijd toe: in mei 2022 wordt de Wet open overheid (Woo) van kracht, er is een nieuwe Archiefwet (AW 2021) op komst, etc.

De overheid moet transparanter zijn, terwijl de burger juist meer privacy eist. Dat wringt; informatie in de archiefbewaarpplaats, of in de digitale variant, het e-Depot, moet zoveel mogelijk openbaar zijn. Anderzijds mag juist minder informatie openbaar zijn vanwege bijv. de aanwezigheid van (bijz.) persoonsgegevens.

Naast wet- en regelgeving maakt toenemende digitalisering het informatiebeheer complexer. Vanwege de mogelijkheid om informatie in het e-Depot via internet 24/7 overal openbaar te maken is het verschil tussen passieve en actieve openbaarheid belangrijk geworden. Passieve openbaarheid wil zeggen dat een burger de informatie kan raadplegen, nadat hij/zij daarom gevraagd heeft; actieve openbaarheid betekent dat informatie door een burger zonder meer, bijvoorbeeld op internet, kan worden geraadpleegd. Dat staat dan juridisch gelijk aan publicatie.

De Woo noodzaakt gemeenten straks veel meer informatie actief openbaar te maken. Maar de huidige Archiefwet 1995 werkt nog slechts met passieve openbaarheid...

Deze notitie heeft als doel om op enkele thema's toelichting te geven, en aan te geven waarop moet worden gelet bij de verwerking van informatie.

I. De uitwerking van regelgeving en de stapeling van uitzonderingen

Bij werkzaamheden van een gemeente wordt informatie verwerkt. Onder het begrip informatie valt onder andere: tekstdocumenten, tekeningen in 2D of 3D, opnamen van (bewegend) beeld en geluid, algoritmen, log-gegevens, linked data¹, etc. Vormen van verwerking zijn: creëren, verspreiden, vernietigen, en archiveren. Ook raadplegen van informatie is een verwerking.

- Aan de verwerking van informatie door gemeenten worden eisen gesteld. Een hoofdregel is dat informatie na verloop van tijd moet worden vernietigd (*Archiefwet 1995 (verder AW): Na verloop van tijd moet worden bepaald of gegevens blijvend moeten worden bewaard; zo niet; geen bewaring, dus vernietiging*).
- Daarop zijn uitzonderingen volgens wet- en regelgeving. Veel informatie moet bewaard blijven, zodat die langdurig dan wel altijd (duurzaam) kan worden geraadpleegd.
- De uitzondering daar weer op is dat sommige informatie niet openbaar is, en dus beperkt raadpleegbaar is²; en vervolgens zijn daar weer uitzonderingen op, dat in bepaalde gevallen toch wel mag worden geraadpleegd.

Bij een uitzondering is veelal sprake van een waarborg: *'Het is niet toegestaan, mits'*. Zo'n waarborg kan zijn: *'openbare raadpleegbaarheid van informatie die (bijz.) persoonsgegevens bevat is toegestaan mits genoemde personen niet meer te herleiden zijn'*.

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 Informatie die beperkt openbaar raadpleegbaar mag zijn (niet-limitatief): 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 tijdens een overheidstaak, zijn o.m. de Archiefwet en de AVG van toepassing.

Voorbeeld: Een gemeente stelt dossier X op. Dat moet na verloop van tijd (hoeveel tijd is afhankelijk van diverse factoren) worden vernietigd; verzuimen tijdig te vernietigen is onrechtmatig. Er kan aanleiding zijn dat op basis van bijvoorbeeld de Archiefwet, dossier X duurzaam bewaard moet blijven. Vervolgens kan er aanleiding zijn dat dossier X niet openbaar mag zijn en dus niet zonder meer geraadpleegd mag worden. Bijvoorbeeld op grond van de AVG, vanwege de aanwezigheid van (bijz.) persoonsgegevens. Op dat verbod kan ook weer een uitzondering worden gemaakt omdat bijvoorbeeld de nationale veiligheid in het geding is.

Bij de bepaling hoe met informatie moet worden omgegaan is van belang wat de hoofdregel is en welke uitzonderingen er dan steeds zijn, allemaal op basis van wet- en regelgeving. De AW geeft aan dat informatie ('een archief') openbaar is, of niet openbaar. Niet openbaar betekent: RHCE stelt niet openbaar beschikbaar voor raadpleging (tenzij de beheerder van de archiefbewaarplaats, de RHCE-archivaris, desgevraagd anders beslist).

De AW gaat uit van openbaar (maximaal raadpleegbaar); de uitzondering is niet-openbaar (op een bepaald archiefstuk of groep archiefbescheiden (serie) zijn beperkende maatregelen van toepassing). Zo'n beperking kan zijn dat slechts bepaalde functionarissen informatie mogen raadplegen, of dat informatie slechts raadpleegbaar is met behulp van een inlogprocedure, etc.

II. Reikwijdte van de raadpleegbaarheid

Van belang is welke wet of regel van toepassing is. Bepalend daarvoor is of de informatie door de gemeente (nog) niet of al wel is overgebracht naar de archiefbewaarplaats of de digitale variant, het e-Depot³.

Nog niet overgebracht: de hoofdregel is de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB, straks de Wet Open Overheid, WOO⁴); al wel overgebracht: de hoofdregel is de Archiefwet 1995 (straks de Archiefwet 2021⁵).

Een tweede hoofdregel van de AW is dat alle informatie voor iedereen openbaar moet zijn⁶. Zodra door een burger, een organisatie of een overheid wordt verzocht om raadpleging van informatie, zorgt het RHCE dat men de gevraagde informatie kan raadplegen. Dan kan het gaan om analoge informatie in de archiefbewaarplaats die aan de aanvrager wordt voorgelegd, of om digitale informatie in het e-Depot die de aanvrager via apparatuur in de bezoekersruimte van het RHCE kan inzien⁷. Dat gaat steeds over passieve openbaarheid.

Bij in het e-Depot geplaatste informatie is het uitgangspunt dat die informatie openbaar is voor ieder die zich op internet begeeft, 24/7 overal, overeenkomstig de geest van de WOO. Dan is sprake van actieve openbaarheid.

Alle informatie is dus passief openbaar zover er geen openbaarheidsbeperkingen zijn. Of die er zijn⁸ en of daar weer uitzonderingen op zijn, wordt bepaald door de gemeente als verwerkingsverantwoordelijke⁹, die daarmee eventueel beperking van de openbaarheid bepaalt.

Alle informatie en de verwerking daarvan moet voldoen aan de toepasselijke wet- en regelgeving. Bij allerlei handelingen moet een gemeente zich daar rekenschap van geven, zoals bij handelingen als: *een burger inzicht geven in gegevens burgerlijke stand, de belastingdienst informeren over een belastingplichtige, voldoen aan een WOB-*

³ Alle in het e-Depot van RHCE opgenomen informatie kan via internet raadpleegbaar worden gesteld en daarna dus door wie ook, waar ook, wanneer ook, worden geraadpleegd of gedeeld. Dit is een van de belangrijke functionaliteiten van het e-Depot. Juridisch is sprake van publicatie.

⁴ Zie in de bijlage op pag. 7.

⁵ Het kabinet stemde inmiddels in met de nieuwe AW, ontwerp is naar de Tweede Kamer gezonden.

⁶ Art. 3 Aw 1995: *De overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden*.

⁷ 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.

⁸ De aanwezigheid van (bijz.) persoonsgegevens in informatie levert de meest voorkomende beperking van openbare raadpleegbaarheid op, als gevolg van met name de Algemene Verordening Gegevensbescherming (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.

⁹ Gemeenten zijn archiefvormers en tevens verwerkingsverantwoordelijk aangaande informatie. Zodra informatie is overgebracht is het RHCE verwerker. Daartoe zijn tussen elke gemeente en het RHCE wettelijk verplichte verwerkingsovereenkomsten opgesteld.

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.

De gemeente, als archiefvormer en tevens verwerkingsverantwoordelijke organisatie, dient bij de overbrenging als fase in het overbrengingsproces zoals de AW dat vergt, eventueel beperkende maatregelen te treffen. Als dat nodig is wordt door het College van Burgemeester en Wethouders een besluit beperking openbaarheid (bbo) genomen, inclusief motivering. Die motivering wordt door de wetgever nodig geacht omdat niet-openbaarheid zich niet verdraagt met de hoofdregel dat informatie waarvoor de AW geldt, openbaar moet zijn: niet-openbaarheid vergt dus een deugdelijke motivering, in het belang van de burger. Hier zien we dus de wrijving tussen maximale transparantie en maximale privacy.

Als door B&W een bbo is genomen, dient dat expliciet te worden gemeld in de Verklaring van Overbrenging (VvO). Bij de aanbieding door de gemeente ter overbrenging van informatie, gaat het RHCe na of de informatie en de doorlopen dan wel nog te doorlopen procedures voldoen aan de overeengekomen normen en criteria. Onderdeel daarvan is of er een VvO is, of die voldoet aan de criteria, en of daar melding wordt gemaakt van een bbo. Als in de VvO geen raadplegingsbeperkingen zijn opgenomen, stelt RHCe de desbetreffende informatie openbaar raadpleegbaar.

Aan raadpleging van informatie die is overgebracht naar het *analoge* deel van de archiefbewaarplaats gaat een aanvraag vooraf en wordt de informatie louter geraadpleegd in de bezoekersruimte van het RHCe; daarom is sprake van passieve raadpleging (aanvraag door een raadpleger). Daarbij is sprake van openbaarheid, maar die strekt zich slechts uit tot de aanvrager en de kring aan wie zij/hij mogelijk kopieën zendt.

Een aanvraag tot raadplegen van informatie in de *analoge* archiefbewaarplaats van het RHCe wordt verricht ofwel mondeling aan een RHCe-functionaris, dan wel digitaal via het contactformulier op de RHCe-website (bijvoorbeeld om een scan of kopie aangaande bepaalde informatie).

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 aanvraag meteen gezien wordt of de informatie openbaar is of niet. Zo niet, dan wordt de informatie niet raadpleegbaar gesteld (beschikbaarstelling tot raadpleging van niet openbare informatie is onrechtmatig). Afhankelijk van de beperkingen die van toepassing zijn, kan op verzoek van de aanvrager een ontheffing worden verleend door de RHCe-archivaris. De RHCe-archivaris kan voorwaarden aan deze ontheffing verbinden. Overigens kunnen er ook dan weer verdergaande beperkingen zijn, bijvoorbeeld als het gaat om bijzondere persoonsgegevens¹⁰.

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 door betrokkene opgevraagde informatie die niet bijzondere persoonsgegevens bevat, gelden voor betrokkene geen openbaarheidsbeperkingen.

Bij raadpleging van informatie die is overgebracht naar het *digitale* deel van de archiefbewaarplaats (e-Depot¹¹) moet onderscheid worden gemaakt tussen passieve en actieve openbaarheid van die informatie.

Als de informatie passief openbaar is, is die raadpleegbaar via een inlogprocedure in de bezoekersruimte van het RHCe. Daarmee is er openbaarheid, maar omdat het slechts om die specifieke raadpleger gaat kan niet gesproken worden van publicatie.

Als de informatie actief openbaar is, wordt die opgeroepen via een query op een internetsite (namelijk de RHCe-site, die gelinkt is aan het e-depot), waarna de desbetreffende informatie meteen kan worden geraadpleegd. Dan is sprake van actieve openbaarheid, zonder voorafgaande aanvraag, van 24/7 'wereldwijd' door ieder, waarmee juridisch gezien sprake is van 'publicatie'.

Alertheid is dus geboden. Het publiceren van bepaalde soorten informatie kan verstrekkende gevolgen hebben.

¹⁰ Artikel 45 Uitvoeringswet AVG: "Archiefbescheiden waarin bijzondere persoonsgegevens en strafgegevens zitten, mogen wel overgebracht worden naar de gemeentelijke archiefbewaarplaats. Artikel 45 van de Uitvoeringswet AVG en artikel 2a van de Archiefwet bieden daar ruimte voor. Maar deze mogen daarna niet zonder meer ter raadpleging worden aangeboden."

¹¹ 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.

Het bovenstaande verklaart waarom RHCE gemeenten met klem adviseert scherp na te gaan of er openbaarheidsbeperkingen moeten gelden op over te brengen informatie. Indien de gemeente meent dat een openbaarheidsbeperking van toepassing is, moet het College van B&W een besluit beperking openbaarheid (bbo) nemen. Een bbo is een zelfstandig besluit dat beperkte openbaarheid van een 'serie' vaststelt. De Verklaring van Overbrenging (VvO) stelt de overdracht vast: van het zorgdragerschap van het College van B&W naar het bestuur RHCE, en van het ambtelijk eindverantwoordelijk beheer van de *gemeentesecretaris* naar de *RHCE-archivaris*. De VvO refereert aan een eventueel bbo om te indiceren dat een serie in geval van beperkingen op de openbaarheid niet openbaar raadpleegbaar is, inclusief motivering¹². Aanwezigheid van bijvoorbeeld (bijz.) persoonsgegevens¹³ in informatie, terwijl geen openbaarheidsbeperkende maatregel is genomen kan bij raadpleging daarvan leiden tot onrechtmatigheid ten laste van de gemeente (en eventuele sanctionering door de Autoriteit Persoonsgegevens).

Een College van B&W kan bij twijfel over de aanwezigheid van bijvoorbeeld (bijz.) persoonsgegevens, in de verleiding komen om in de bbo dan maar een volledig dossier of een gehele batch als niet-openbaar aan te merken. De wet vergt dat een openbaarheidsbeperking gemotiveerd wordt. Waarschijnlijk acht de Autoriteit Persoonsgegevens *twijfel over aanwezigheid van (bijz.) persoonsgegevens* geen deugdelijke motivering.

III. Opties bij beperkingen van de raadpleegbaarheid

Alle naar het RHCE overgebrachte gemeentelijke informatie is openbaar en dus raadpleegbaar, tenzij het College van B&W in een bbo raadpleegbeperkingen vaststelt. Art. 15 AW bevat de gronden waarop een gemeente een beperking van de openbaarheid kan baseren. De gemeente is verwerkingsverantwoordelijk en daarmee aansprakelijke partij indien raadpleegbaarstelling van door die gemeente overgebrachte informatie in strijd is met wet- en regelgeving.

Gemotiveerd vaststellen van beperkingen van openbaarheid voorkomt onrechtmatigheid vanwege bijvoorbeeld schending van de AVG¹⁴. Het vaststellen van een beperking betekent evenwel dus ook dat niet voldaan wordt aan de door de AW vereiste raadpleegbaarheid door iedereen van informatie die valt onder het regime van de AW. Overigens wordt op die manier ook geen optimaal gebruik gemaakt van de door gemeenten bekostigde functionaliteiten van het e-Depot. Daarom is wenselijk dat toch, ondanks de aanwezigheid van bijv. (bijzondere) persoonsgegevens, een dossier geschikt gemaakt wordt voor openbaarheid. Dat kan door naast het digitale origineel (hetzij *digital born* of gedigitaliseerd, waarvan de integriteit moet worden geborgd) een zogeheten raadpleegexemplaar te creëren waaruit geen (bijz.) persoonsgegevens af te leiden zijn. Beide documenten worden overgebracht, slechts het raadpleegexemplaar wordt actief openbaar gesteld.

Als gemeenten wensen dat informatie openbaar is moet die informatie worden geschoond van gegevens die niet openbaar raadpleegbaar mogen worden gesteld. Dit kan een gemeente doen door technische ingrepen, bijvoorbeeld door tevens raadpleegexemplaren aan te leveren waarbij informatie geanonimiseerd of gepseudonimiseerd is, of onleesbaar is gemaakt. Het betreft dan (bewerking van) kopieën van de originele digitale bestanden (die blijven altijd integer en authentiek) ten behoeve van de raadpleging.

Voorbeelden van wijzen waarop 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: (bijz.) persoonsgegevens zijn versleuteld en daardoor onherkenbaar gemaakt (met behulp van de gebruikte sleutel kan dit echter wel hersteld worden).

¹² 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?

¹³ Hier gaat het bijvoorbeeld over (bijz.) persoonsgegevens, maar openbaarheid kan ook beperkt worden vanwege openbare veiligheid; voorbeeld is een bankkluis in gebouwen. Daartoe wordt wel een uitsluitingslijst voor risico-objecten gehanteerd. Andere beperkingen volgen uit de Auteurswet; met name het intellectuele eigendom van architecten.

¹⁴ 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.

Enkele gemeenten in de regio Zuidoost-Brabant maken al gebruik van diensten van marktpartijen die voorzien in deze technieken. Onderzoek is gaande of dit op RHCE-niveau gecentraliseerd kan worden; voornamelijk zijn kosten en niet acceptabele foutmarges¹⁵ hindernissen.

Het RHCE adviseert gemeenten om in geval van digitale informatie bijvoorbeeld zaaksystemen zodanig in te richten, dat bij overbrenging eenvoudig (bijz.) persoonsgegevens uit informatie weggenomen kunnen worden (*archiving by design*).

IV. Wanneer passief, wanneer actief

Uitgangspunt is dat over te brengen informatie actief openbaar is. Uitzondering is zodra informatie gegevens bevat die bij openbaarmaking strijd met wet -en regelgeving opleveren; dan dient via een bbo een openbaarheidsbeperking te gelden (beperkt openbaar). Als de gemeente wenst, of indien de Woo dit vereist, dat actief openbaar wordt gemaakt, dient de gemeente dat expliciet aan te geven in de VvO. Daarmee laat de gemeente weten dat er geen bezwaren zijn dat de informatie actief openbaar wordt gemaakt.

Naar de systematiek van de wet zou een College van B&W reeds een bbo moeten nemen zodra er al een beperking is van actieve openbaarheid; cf. de Woo is (zeker bij digitale documenten) actieve openbaarheid uitgangspunt. Informatie niet actief maar slechts passief openbaar maken houdt al een beperking op de openbaarheid in. Dit onverlet dat op de desbetreffende informatie wat betreft passieve openbaarheid een bbo niet nodig is. Immers; passieve openbaarheid is ook openbaar; ieder kan naar de bezoekersruimte gaan en informatie raadplegen. Dit betekent dat er geen bbo nodig is indien de informatie passief openbaar wordt gesteld.

Deze uitgangspunten zijn niet met elkaar te verenigen. Daarom hanteert het RHCE de volgende beleidslijn. Informatie die wordt overgebracht naar het RHCE e-Depot wordt actief openbaar gesteld mits de overbrengende gemeente in de VvO expliciet verklaart dat zulks het geval dient te zijn, onverlet de op de gemeente rustende verplichting van de toepassing van de Woo inzake actieve openbaarmaking. Daarbij wordt geen motivering verlangd, m.a.w. zodra een gemeente de bedoelde aangifte niet doet in de VvO, wordt de informatie niet actief openbaar gesteld en kan de burger de informatie niet direct op internet raadplegen (maar moet zij/hij naar de bezoekersruimte van het RHCE).

Deze handelwijze legt de keuze voor actieve openbaarheid bij de gemeente, immers cf. art. 15 Archiefwet 1995 is al dan niet openbaarheid de verantwoordelijkheid van de gemeente. Dat is ook daarom billijk omdat zodra de gemeente een keuze maakt over openbaarheid van informatie (óf actief óf passief óf beperkt openbaar), daarmee risicofactoren voor die gemeente kunnen ontstaan (aansprakelijkheid jegens de Autoriteit Persoonsgegevens, onrechtmatige beperking openbaarheid, ondeugdelijke motivering, etc.).

Grondregel: alles actief openbaar.

Indien gemeente beperking openbaarheid wenst, moet er zijn: een bbo met motivering.

Indien gemeente actieve openbaarheid wenst, moet er zijn: expliciete aangifte daarvan in de VvO.

Als gemeenten al overgebrachte informatie van meer of minder openbaarheidsbeperkingen willen voorzien zijn de mogelijkheden beperkt. Aangaande overgebrachte informatie kan slechts een bbo worden genomen op basis van 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 geen bbo op overgebrachte informatie kan worden genomen indien naderhand blijkt dat zich (bijz.) persoonsgegevens in de overgebrachte informatie bevinden. Er is dan namelijk geen sprake van omstandigheden die zich na de overbrenging hebben voorgedaan op basis waarvan de zorgdrager een bbo zou hebben gesteld. Vóór de overbrenging kon de zorgdrager namelijk reeds constateren dat er zich (bijz.) persoonsgegevens in de overgebrachte informatie bevinden.

Gemeenten die overgebrachte informatie louter passief openbaar maakten, kunnen wel alsnog actieve openbaarheid bereiken door met raadpleegkopieën te gaan werken, waaruit gegevens zijn weggenomen. Er zijn

¹⁵ 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 %.

geen rechtsgronden op basis waarvan het aanbieden van een raadpleegkopie van reeds overgebrachte archieven niet is toegestaan.

V. Aanpak door gemeenten

Bij het aanbieden van informatie aan het RHCE ten behoeve van het overbrengingsproces is dus een vereiste dat er een Verklaring van Overbrenging wordt overlegd aan het RHCE. Als sprake is van beperkingen op de openbaarheid (van raadpleging) dient dat met een verwijzing naar een besluit beperking openbaarheid (bbo) in de VvO te worden aangegeven. Gemeenten maken hierbij gebruik van het RHCE-format.

Als in de VvO geen beperkingen zijn opgenomen maakt het RHCE de desbetreffende informatie openbaar; informatie waar beperkingen op van toepassing zijn, wordt niet openbaar raadpleegbaar gesteld.

Bij het voornemen van een gemeente om informatie aan het RHCE aan te bieden vanwege overbrenging cf. de Archiefwet kan het gaan om:

1. Informatie die geen gegevens bevat die openbaarheid in de weg staan ->
Gemeente biedt de informatie aan; B&W hebben geen bbo over enigerlei beperking genomen, RHCE maakt na overbrenging
 - 1.1. Analoge en/of digitale informatie passief openbaar in de bezoekersruimte
 - 1.2. Digitale informatie actief openbaar op internet (= publicatie), mits de overbrengende gemeente expliciet in de VvO verklaart dat zulks het geval dient te zijn
2. Informatie die gegevens bevat die openbaarheid in de weg staan ->
 - 2.1. Gemeente biedt de informatie ongewijzigd aan; B&W heeft een bbo over enigerlei beperking genomen incl. motivering; RHCE stelt na overbrenging
 - 2.1.1. Analoge of digitale informatie passief openbaar in de bezoekersruimte.
 - 2.1.2. Digitale informatie beperkt openbaar op internet, t.w. slechts voor personeel gemeente
 - 2.2. Gemeente biedt de informatie ongewijzigd aan; daarnaast biedt gemeente raadpleegversie van de informatie aan waarin met behulp van anonimisering (of via voor RHCE onwenselijke pseudonimisering- of andere encryptietechnieken) de desbetreffende gegevens niet meer herleidbaar zijn; B&W hebben (dus) geen bbo over beperking genomen, RHCE handelt inzake:
 - 2.2.1. Authentieke informatie: als 2.1
 - 2.2.2. Raadpleegkopie: als 1
3. Informatie waarvan gemeente twijfelt/niet weet/niet aangeeft of gegevens zijn opgenomen die openbaarheid in de weg staan ->
 - 3.1. In de bbo is een beperking opgenomen incl. motivering -> als 2.1., aangenomen dat motivering rechtens houdbaar is
 - 3.2. In de bbo is geen beperking opgenomen -> als 1., bij actieve openbaarheid van digitale informatie raadpleging kan blijken dat de informatie (bijz.) persoonsgegevens bevat. In dat geval is er strijdigheid met de AVG, een onrechtmatigheid die de Autoriteit Persoonsgegevens de gemeente ten laste kan leggen
4. Informatie waarover B&W een bbo hebben genomen vanwege bijv. bijzondere persoonsgegevens ->
RHCE stelt na overbrenging
 - 4.1. Analoge of digitale informatie slechts raadpleegbaar door middel van een autorisatieprocedure, dan wel d.m.v. van directe autorisatie van bepaalde functionarissen (bijv. van desbetreffende gemeente)
 - 4.2. Digitale informatie niet openbaar op internet

VI. Aanvullende informatie

Beperkingen

- ❖ Wettelijke vereisten
 - AVG (bijzondere) persoonsgegevens
 - Auteurswet 1912 (rechten op bouwtekeningen)
 - Overige wet- en regelgeving
- ❖ Belangenafweging openbaarheidsbeperkingen:
 - Afschermen van gegevens over bepaalde gebouwen (bankgebouwen, gevangenissen etc.)

Algemene uitzondering

Uitzonderingen op het verbod op openbaarheid zijn onder meer verwerkingen die noodzakelijk zijn vanwege

- ❖ redenen van sterk wegend algemeen belang
- ❖ archivering in het algemeen belang
- ❖ wetgeving

De RHCE-archivaris, dan wel de met de taken van de archivaris belaste RHCE-functionaris kan, gehoord de gemeente, beperkingen opheffen indien het belang van de gestelde beperking niet opweegt tegen het belang tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden (archivaris is verantwoordelijk voor beheer (beheerder); BC voor de zorg).

Specifieke uitzondering

De RHCE-archivaris, dan wel de met de taken van de archivaris belaste RHCE-functionaris kan, gehoord de gemeente, beperkingen ten aanzien van een verzoeker buiten toepassing laten, indien het belang van de gestelde beperking niet opweegt tegen diens belang tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden.

De gemeente is bij de overbrenging verantwoordelijk voor de wijze waarop de raadpleging mogelijk is, in welke mate en met welke middelen beperkingen op de raadpleegbaarheid gelden. Dit houdt tevens in dat gevolgen van strijdigheid met de wet- en regelgeving door de gemeente gedragen worden.

Indien de informatie (bijz.) persoonsgegevens bevat is er risico van schending rechtmatigheidseisen Art. 15 lid 1 Aw 95 / artikel 6.2 Aw 21: voorafgaand aan overbrenging worden door de zorgdrager (gemeente) beperkingen aan de openbaarheid gesteld als daar noodzaak toe is.

Gevolg van opslag in het e-Depot is dat de digitale informatie raadpleegbaar is, tenzij beperking van de openbaarheid geldt:

- a. voor ieder in de bezoekersruimte van het RHCE
- b. voor gemeentelijke functionarissen door middel van het gemeentelijke netwerk of een gemeentelijke *inlog*-procedure (via een *link*, *username* en *password*, of *single sign on*)

Analoge archieven vallen onder de AVG 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 bouwdoossiers, toegankelijk op adres, waarin (bijz.) persoonsgegevens voorkomen. Bij analoge archieven zijn maatregelen als het vermijden van (bijz.) persoonsgegevens in zichtbare en herkenbare doos- en map-opschriften, afsluiten van archiefruimten en sleutelbeheer door een beperkt aantal daarvoor aangewezen medewerkers effectief. Doorgaans zijn deze maatregelen vastgelegd in de regeling beheer binnen DIV-afdelingen.

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens maken deel uit van archiefbescheiden, documenten of andere informatie. Dit betreft 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 *on line* identicator, of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon. Persoonsgegevens in de zin van de AVG – dus van nog levende personen – zijn op grond van art 2a Aw beperkt openbaar. Ook art 15 Aw stelt beperkingen op basis van 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer'.

Bijzondere en gevoelige persoonsgegevens

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 gewone (niet-bijzondere) persoonsgegevens.

Handelwijze in geval van (bijz.) persoonsgegevens in tabel samengevat:

Wel/niet openbaar	Welke informatie	Voor wie raadpleegbaar	Vereiste	Via
Wel	Alle informatie, voor zover er geen beperkingen zijn vanwege wet- en regelgeving, bijv. AVG	Ieder	O.m. (bijz.) persoonsgegevens moeten verwijderd zijn uit de informatie, c.q. niet herleidbaar zijn	Actief: Internet Openbaar platform On line -publicatie Passief: Bezoekersruimte RHCe via aanvraag
Niet	Idem, incl. (bijz.) persoonsgegevens	Geautoriseerden met een inlogcode. Personeel werkzaam bij RHCe of een gemeente	Bijzondere (bijz.) persoonsgegevens moeten zijn verwijderd	Bezoekersruimte RHCe via inlog-procedure
Idem	Idem, incl. bijzondere (bijz.) persoonsgegevens	Ambtenaren van desbetreffende gemeente	Informatie uit de Registers Burgerlijke Stand	Raadpleging op aanvraag bij desbetreffende gemeente

Wet open overheid

Op 1 mei 2021 treedt de Woo in werking. De bedoeling is dat de publieke informatie eenvoudiger en beter toegankelijk is, mede door ervoor te zorgen dat de publieke informatie makkelijker vindbaar en uitwisselbaar is. Om dit te realiseren, is bijvoorbeeld in artikel 2.4 Woo een zorgplicht opgenomen voor het bestuursorgaan, om ervoor zorg te dragen dat *'de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden'*. Verder moet het bestuursorgaan op grond van dit artikel er ook *'zoveel mogelijk'* voor zorgen *'dat de informatie die het verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is'*. Het bestuursorgaan moet er bovendien mededeling van doen, als het weet dat verstrekte informatie onvolledig of onjuist is. Ook na inwerkingtreding van de Woo ziet openbaarmaking nog steeds op *'documenten'*. In de rechtspraak is dit begrip heel ruim uitgelegd. In de Woo is vermeld dat een document een *'opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens'* is *'dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak'*. Deze laatste definitie komt in de plaats van het begrip *'bestuurlijke aangelegenheid'* zoals in de Wet openbaarheid van bestuur.

Artikel 1 Woo: *"Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen."* Met dit artikel is vastgelegd dat iedereen toegang moet hebben tot publieke informatie zonder dat het nodig is om hiervoor een concreet belang te stellen. Ook maakt het duidelijk dat dit recht op toegang tot publieke informatie alleen maar kan worden ingeperkt op grond van de uitzonderingen die de Woo zelf geeft. Het toepassingsbereik van de Woo is groter dan dat van de Wob. Artikel 2.2 bepaalt in algemene zin de reikwijdte van de Woo en geeft een opsomming van de organen, personen en colleges op wie de Woo van toepassing is. De Woo is bijvoorbeeld van toepassing op het gros van de bestuursorganen die in de Algemene wet bestuursrecht worden uitgezonderd.

De verhouding van de Woo met andere wetten is uitgewerkt in artikel 8.8 van de Woo en de bijlage waarin de hiervoor bedoelde wetten en bepalingen zijn opgesomd. Een vraag is natuurlijk of en wanneer een wet die niet genoemd is in de bijlage toch zou moeten gelden, in plaats van de Woo, als de betreffende wet uitputtend openbaarmaking beoogt te regelen voor een specifieke situatie.

Enkele wetsteksten

AW 1995, artikel 2a:

Bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet AVG kunnen worden verwerkt, indien die verwerking verband houdt met: [...] de overbrenging van archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats [...];

de opneming van archiefbescheiden [van particulieren] in een archiefbewaarplaats, of; het beheer van archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten, met uitzondering van het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van zodanige archiefbescheiden.

Art. 14:

De archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten zijn [behoudens het bepaalde in de artikelen 15, 16 en 17] openbaar. Ieder is [behoudens de beperkingen die voortvloeien uit het in die artikelen bepaalde] bevoegd die archiefbescheiden kosteloos te raadplegen en daarvan of daaruit afbeeldingen, afschriften, uittreksels en bewerkingen te maken of op zijn kosten te doen maken.

Artikel 15, eerste lid:

Bij de overbrenging van de in artikel 1, onder c 1° en 2°, bedoelde archiefbescheiden kan de zorgdrager, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, slechts beperkingen aan de openbaarheid stellen voor een bepaalde termijn en met het oog op:

- a. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- b. het belang van de Staat of zijn bondgenoten;
- c. het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Uitvoeringswet AVG, artikel 45:

Bij de verwerking van persoonsgegevens die deel uitmaken van archiefbescheiden als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de Archiefwet 1995, die berusten in een archiefbewaarplaats als bedoeld in artikel 1, onderdeel f, van die wet, zijn de artikelen 15, 16, 18, eerste lid, onderdeel a, en 20 van de verordening niet van toepassing.

Betrokkene heeft het recht om inzage te verkrijgen in de archiefbescheiden, tenzij verzoeken om inzage zodanig ongericht zijn dat deze in redelijkheid niet kunnen worden ingewilligd.

Betrokkene heeft het recht om, in geval van onjuiste (bijz.) persoonsgegevens, zijn eigen lezing aan de desbetreffende archiefbescheiden toe te voegen.
