



Nationaal Archief  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

## Eindrapportage Pilot OCW: Vervroegde overbrenging en openbaarheid

Versie 0.9

Datum 14 januari 2015  
Status Vastgesteld op het SIO 28 mei 2015

## Colofon

Projectnaam	Pilot OCW: vervroegde overbrenging en openbaarheid
Projectleider(s)	Violet Meerdink / B.J. Abels
Contactpersoon	B.J. Abels T +31 6 46 10 01 48 <a href="mailto:bodien.abels@nationalearchief.nl">bodien.abels@nationalearchief.nl</a> Postbus 90520   2509 LM Den Haag
Auteurs	B.J. Abels / Violet Meerdink
Versie	0.9
Bijlage(n)	

## Inhoud

Colofon—2

### **1 Pilot OCW: vervroegde overbrenging en openbaarheid—5**

- 1.1 Opdracht pilot—5
- 1.2 Aanleiding—5
- 1.3 Aanpak pilot—6
- 1.4 Producten pilot—7
- 1.5 Handreiking vervroegde overbrenging DD—7

### **2 Bevindingen en aanbevelingen—8**

- 2.1 Bevindingen:—8
- 2.2 Aanbevelingen—10

### **3 Analyse I: wetten en kaders—11**

- 3.1 Overheidsbeleid openbaarheid—11
- 3.2 Wettelijke regimes—11
- 3.3 Fictie regimes—13
- 3.4 Andere uitvoeringspraktijk—14

### **4 Analyse II: overbrenging en openbaarheid—15**

- 4.1 Overbrenging en openbaarheid—15
- 4.2 Vervroegde overbrenging—16
- 4.3 Dilemma vervroegde overbrenging—17
- 4.4 Hoge kosten beperkt openbaar archief—17
- 4.5 Openbaarheid als bottleneck—17

### **5 Analyse III: beoordeling archiefblokken—19**

- 5.1 Drie archieven—19
- 5.2 Hands-on en pro-actief—19
- 5.3 Voorbereiding openbaarheidsvoorstel bij OCW—20
- 5.4 Analyse Directie Facilitair Bedrijf (FacB)—20
- 5.5 Analyse Directie bestuursondersteuning en Advies (BOA)—21
- 5.6 Analyse Directoraat-Generaal Cultuur en Media (DGCM)—22
- 5.7 Risico's openbaarheid door slechte selectie en beschrijving—22
- 5.8 Toepasbaarheid Aw op recent archief—23
- 5.9 Vervroegde overbrenging kan leiden tot meer beperking—24
- 5.10 Andere werkwijze leidt tot meer openbaarheid—24
- 5.11 Splitsen—25

### **6 Goedkeuringen—26**

### **7 Bijlage I: Overzicht wettelijke regimes—27**

- 7.1 Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob)—27
  - 7.2 Archiefwet (Aw)—28
  - 7.3 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)—28
  - 7.4 Vir-bi en overige kaders—29
- 8 Bijlage I: Toelichting op de eindproducten—31**

# 1 Pilot OCW: vervroegde overbrenging en openbaarheid

## 1.1 **Opdracht pilot**

De *Pilot OCW: vervroegde overbrenging en openbaarheid* is in 2013 uitgevoerd naar aanleiding van vragen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de toepasbaarheid van openbaarheidsbeperkingen uit de Archiefwet (Aw) bij vervroegde overbrenging.

In de pilot is onderzocht of:

- a) het regime van de Aw toepasbaar is bij overbrenging van "jong archief".
- b) vervroegde overbrenging leidt tot meer beperkingen op de openbaarheid.
- c) een andere werkwijze (hands-on en pro-actief) bij het beoordelen van openbaarheidsbeperkingen tot meer openbaarheid leidt, waardoor het overbrengingsproces vlotter kan verlopen.

De pilot werd uitgevoerd door drie partners: het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de archiefbewerkingsorganisatie Doc-Direkt en het Nationaal Archief.

## 1.2 **Aanleiding**

Overheidsorganen moeten na 20 jaar hun archieven die voorblijvende bewaring in aanmerking komen formeel overbrengen naar een archiefbewaarplaats. Daarbij gaat de verantwoordelijkheid voor de informatie over van de oorspronkelijke archiefvormer naar de minister van OCW. Bij overbrenging kan de verantwoordelijke archiefvormer, op grond van de Aw, beperkingen aan de openbaarheid vaststellen. Het Nationaal Archief adviseert over die beperkingen.

Bij vervroegde overbrenging worden archiefbescheiden van de overheid eerder dan de wettelijk voorgeschreven termijn van 20 jaar overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Daarvoor moet het Nationaal Archief toestemming geven, en de mate van openbaarheid speelt daarbij gewoonlijk een rol (artikel 13 Aw). Het Nationaal Archief heeft, mede vanwege de hoge kosten, weinig belang bij zeer langdurig beheer van beperkt openbaar archiefmateriaal.

De directe aanleiding voor de pilot was het vermoeden van het ministerie van OCW dat de vervroegde overbrengingen in het kader van het traject Wegwerken Achterstanden tot problemen zou kunnen leiden. Immers, het bepalen van de openbaarheid is nu al vaak een bottleneck in het overbrengingsproces van archieven, en het heersende idee is dat jong archiefmateriaal vaker politiek gevoelig is. Daarom zou vervroegde overbrenging voor de departementen juist aanleiding kunnen zijn om meer beperkingen aan de openbaarheid voor te stellen. Die situatie is ongewenst, want zo wordt een stroperig proces nog verder belast en zou de

doelstelling van het traject Wegwerken Achterstanden in gevaar kunnen komen. Bovendien ontstaat dan de paradoxale situatie dat een middel dat bedoeld is voor meer openbaarheid, juist leidt tot meer beperkingen.

Op het Strategisch Informatie Overleg tussen OCW en het Nationaal Archief van 24 mei 2012 werd afgesproken een impactanalyse uit te voeren om dit vermoeden te onderzoeken, en tegelijk te testen of een andere werkwijze het proces mogelijk positief kon beïnvloeden. Afgesproken werd een pilot uit te voeren op een aantal archiefblokken van OCW die in aanmerking komen voor vervroegde overbrenging.

### **1.3 Aanpak pilot**

Het Nationaal Archief heeft in overleg met de pilotpartners een plan van aanpak opgesteld, dat op 19 maart 2013 is vastgesteld. In het plan werd vastgelegd wat er van elke pilotpartners verwacht werd en welke functionarissen betrokken zouden worden. De pilot liep van maart 2013 tot en met oktober 2014.

Tijdens de pilot zijn drie verschillende analyses uitgevoerd:

- I. Analyse I gaat in op het algemene wettelijke kader dat openbaarheid van overheidsinformatie regelt, en de frictie die bestaat tussen de verschillende regimes.
- II. Analyse II gaat in op de toepassing van openbaarheid bij het overbrengingsproces van archieven, waarbij zich een aantal specifieke problemen voordoen.
- III. In Analyse III zijn de archiefblokken beoordeeld op openbaarheid.

Tijdens de pilot is een andere werkwijze getest. Normaal gesproken wordt de openbaarheid van archieven bepaald aan de hand van beschrijvingen in de inventaris. Voor de beoordelingen van Analyse III is tijdens de pilot een gezamenlijk beoordelingsteam ingezet dat de dossiers fysiek beoordeeld heeft. De vraag was of die werkwijze meer snelheid en meer openbaarheid van archieven zou opleveren. Voor deze test zijn archieven gebruikt van de Directie Facilitair Bedrijf (FacB), de Directie bestuursondersteuning en Advies (BOA), en het Directoraat-Generaal Cultuur en Media (DGCM) van OCW.

Het afronden van de eindrapportage liep vertraging op vanwege personele wisselingen bij het Nationaal Archief. Een Concept van deze eindrapportage is wel eerder gedeeld met de pilotpartners. De eindrapportage zal worden vastgesteld tijdens het SIO OCW.

#### **1.4 Producten pilot**

De pilot heeft de volgende producten opgeleverd:

1. Twee analyses van de context (wettelijk kader en proces), die zijn verwerkt in deze eindrapportage.
2. Analyses van de openbaarheid archiefblokken voor FacB, BOA en DGCM. Hiervan zijn de voornaamste bevindingen opgenomen in de eindrapportage. De Exelsheets waarin de analyse per onderzocht dossier zijn opgeschreven, zijn vanwege het soms vertrouwelijke karakter van de informatie niet toegevoegd aan dit rapport.
3. Adviesaanvraag OCW voor FacB
4. Formeel advies Nationaal Archief over FacB
5. Handreiking vervroegde overbrenging voor seniormedewerkers van Doc-Direkt.
6. Eindrapportage pilot

#### **1.5 Handreiking vervroegde overbrenging DD**

Een deelproduct van de pilot OCW is de 'Handreiking vervroegde overbrenging voor seniormedewerkers van Doc-Direkt'. Dit document bevat een globale juridische context waarbinnen vervroegde overbrenging en actieve openbaarheid plaatsvinden. Daarnaast bevat de handreiking een checklist die bedoeld is als hulpmiddel tijdens de archiefbewerking. Aan de hand van de checklist kunnen medewerkers documenten herkennen die mogelijk voor beperkingen aan de openbaarheid in aanmerking komen. Het tijdens de archiefbewerking labelen van archiefbescheiden maakt het voor de zorgdrager mogelijk om gericht dossiers te beoordelen. Dit zou het proces van vaststelling van het (concept) Besluit Beperkingen Openbaarheid kunnen versnellen.

De handreiking laat Doc-Direkt ruimte om het document aan te passen aan de specifieke eisen die iedere archiefbewerking aan haar medewerkers stelt.

De handreiking is niet toegepast tijdens de bewerking van de archieven waarop de Analyse III is uitgevoerd. Wel heeft hij in 2013 gediend als uitgangspunt voor een cursus vervroegde overbrenging en actieve openbaarheid. Die cursus is door Doc-Direkt in samenwerking met de Archiefschool/Hogeschool van Amsterdam ontwikkeld voor seniormedewerkers archiefbeheer en -bewerken.

## 2 Bevindingen en aanbevelingen

### 2.1 Bevindingen:

Veel van de bevindingen uit de pilot zijn **niet** specifiek voor vervroegde overbrenging, maar blijken meer algemene problemen te zijn die bestaan rondom het vaststellen van openbaarheidsbeperkingen bij de overbrenging van archieven.

De belangrijkste bevindingen van de pilot zijn:

#### *Algemeen*

1. De wettelijke kaders die openbaarheid van overheidsinformatie regelen sluiten niet goed op elkaar aan. Een aantal verschillen hebben groot effect op de mate van openbaarheid:
  - a. Andere uitzonderingsgronden en beperkingen.
  - b. Het informatiestelsel versus het documentstelsel ("weglakken" of inzage in hele document),
  - c. De uitvoeringspraktijk (beoordeling op aanvraag of vooraf).

Onbekendheid met het kader van de Aw leidt in de praktijk tot beoordeling van de openbaarheid vanuit het perspectief van de Wob en het Vir-bi. De verschillen in uitvoeringspraktijk leiden tot andere eisen aan de informatiehuishouding. Daardoor ontstaat frictie in het overbrengingsproces.

2. Tijdens de pilot zijn veel voorbeelden aangetroffen van slechte dossiervorming, ordening en selectie. Vaak voldoet ook de beschrijving van het dossier niet. Dat brengt onaanvaardbaar grote openbaarheidsrisico's met zich mee voor OCW en Nationaal Archief, zeker wanneer de kwaliteit van de dossiervorming tijdens het proces van formele overbrenging niet gecontroleerd wordt.<sup>1</sup>
3. Opvallend was dat politiek gevoelige dossiers vaak niet echt afgesloten bleken te zijn (de zaak loopt op een of andere manier nog). Dat roept de vraag op of deze dossiers formeel overgedragen moeten worden. Een nadere standpuntbepaling is nodig.

<sup>1</sup> Er wordt momenteel door Doc-Direkt gewerkt aan een normenkader en controleraamwerk om respectievelijk de kwaliteit en de doorlooptijd van het archiefbewerkingproces te verbeteren en te waarborgen. Dit neemt niet weg dat kwaliteitsverlies altijd effect zal hebben bij de selectie en beschrijven van het archief.



#### *Toepasbaarheid Aw bij jong archief*

4. De drie uitzonderingsgronden van de Aw zijn in het algemeen goed toepasbaar op recent archiefmateriaal. Binnen de pilot zijn geen dossiers aangetroffen waarvoor het team geen beperkingsgrond uit de Aw kon vinden als dat nodig was. Wel moeten een aantal zaken beter uitgewerkt worden:
  - a. De voorlichting over de zienswijze van het Nationaal Archief
  - b. De beperkingsgrond onevenredige bevoor- of benadeling
  - c. De inhoudelijke 'vertaling' van de uitzonderingsgronden van de Wob en de uitzonderingsgronden van de Aw.
  
5. Vervroegde overbrenging kan leiden tot meer beperkingen op de openbaarheid. De belangrijkste reden is dat de beperkingsgrond onevenredige bevoor- of benadeling in archieven ouder dan 20 jaar zelden voorkomt, maar kan wel voorkomen wel bij jonge archieven. Het ging tijdens de pilot vooral om bedrijfsvoeringsinformatie die geen lange termijn van beperking nodig heeft. Op basis van de pilot is moeilijk te zeggen hoe groot het effect van het vaker voorkomen van de beperkingsgrond onevenredige bevoor- en benadeling uiteindelijk is. Daarnaast bleek uit de pilot dat vervroegde overbrenging kan leiden tot nog lange termijnen van beperking voor overgebracht archief als het gaat om persoonsgebonden informatie.

#### *Andere werkwijze*

6. Uit de pilot bleek dat de gebruikelijke werkwijze van vaststellen van openbaarheidsbeperking bij overbrenging, ertoe leidt dat van erg veel dossiers de openbaarheid onnodig beperkt wordt:
  - a. Er vindt geen beoordeling plaats vanuit het kader van de Aw. Men is zich er niet altijd van bewust dat het stellen van beperkingen aan de openbaarheid altijd een afweging per geval is, ook als het om jong archiefmateriaal gaat dat vervroegd wordt overgedragen.
  - b. Zowel OCW (voorstel/ aanvraag advies) als het Nationaal Archief (formeel advies) baseert zich voor de beoordeling van de openbaarheid op beschrijvingen uit de inventaris, en niet op het dossiers zelf. In veel gevallen dekt de beschrijving de lading echter onvoldoende. Dat zorgt voor grote 'scheefgroei' in de mate van openbaarheid.
  - c. Veel dossiers worden volledig in de openbaarheid beperkt vanwege een of twee documenten. Praktische oplossingen als het splitsen van dossiers tijdens de bewerking, stuiten op het archivistische principe

dat de oorspronkelijke ordening niet doorbroken mag worden. De vraag is hoe zwaar dat principe moet wegen (gezien de eveneens geconstateerde gebrekkige ordening binnen de dossiers).

7. Uit de pilot bleek dat de andere werkwijze (gezamenlijke beoordeling van dossiers) leidt tot veel meer openbaarheid en een kortere doorlooptijd van het adviestraject. Het bleek ook een (noodzakelijke) vorm van kwaliteitscontrole van het selectieproces op te leveren. De fysieke beoordeling vraagt echter meer inzet dan de huidige werkwijze. Daarbij geldt: hoe slechter de beschrijvingen in de plaatsingslijst of de inventaris, hoe meer capaciteit het beoordelen kost, en hoe minder betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden over de openbaarheid van het hele archiefblok (analyses geven alleen zekerheid over geselecteerde dossiers).

## **2.2 Aanbevelingen**

Op basis van de pilot worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Investeer in betere voorlichting over het beleidskader van het Nationaal Archief
2. Werk de beperkingsgrond onevenredige bevoor- of benadeling verder uit
3. Stel een overbrengingsprotocol voor Wob/Aw op.
4. Stel een kader voor de omgang met openbaarheid bij vervroegde overbrenging vast
5. Voer meer pilots uit waarbij ook Wob-ambtenaren expliciet betrokken worden.
6. Zet pro-actieve advisering en gezamenlijke beoordeling vaker in
7. Onderzoek of splitsen van dossiers optie is.
8. Verbeter het informatiebeheer aan het begin van de keten, en voeg kwaliteit toe tijdens het proces. Anders ontstaan grote risico's op het gebied van openbaarheid voor zorgdrager en Nationaal Archief.
9. Onderzoek of de handreiking en de cursus bijgedragen aan versnelling bij DD.
10. Informeer de ICCIO over de conclusies en aanbevelingen van deze pilot.

## 3 Analyse I: wetten en kaders

### 3.1 Overheidsbeleid openbaarheid

Openbaarheid van overheidsinformatie is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van een democratische rechtstaat. Zonder openbare informatie kunnen burgers het functioneren van de overheid niet controleren. De overheid maakt veel informatie bekend via officiële publicaties en voorlichtingskanalen. Tegenwoordig komen daar steeds meer vormen van actieve openbaarheid en/of open data bij.<sup>2</sup> Ook archiefdiensten spelen een rol in het openbaarmaken van overheidsinformatie. Na 20 jaar wordt te bewaren overheidsinformatie formeel overgedragen naar archiefdiensten, en is dan in principe openbaar.

Maar de overheid verzamelt ook veel informatie die niet zomaar op straat mag belanden. Die informatie moet beschermd worden, bijvoorbeeld vanwege privacy of het belang van de staatsveiligheid. Om openbaarheid en de beperking daarvan te regelen bestaan er verschillende wettelijke regimes.

### 3.2 Wettelijke regimes

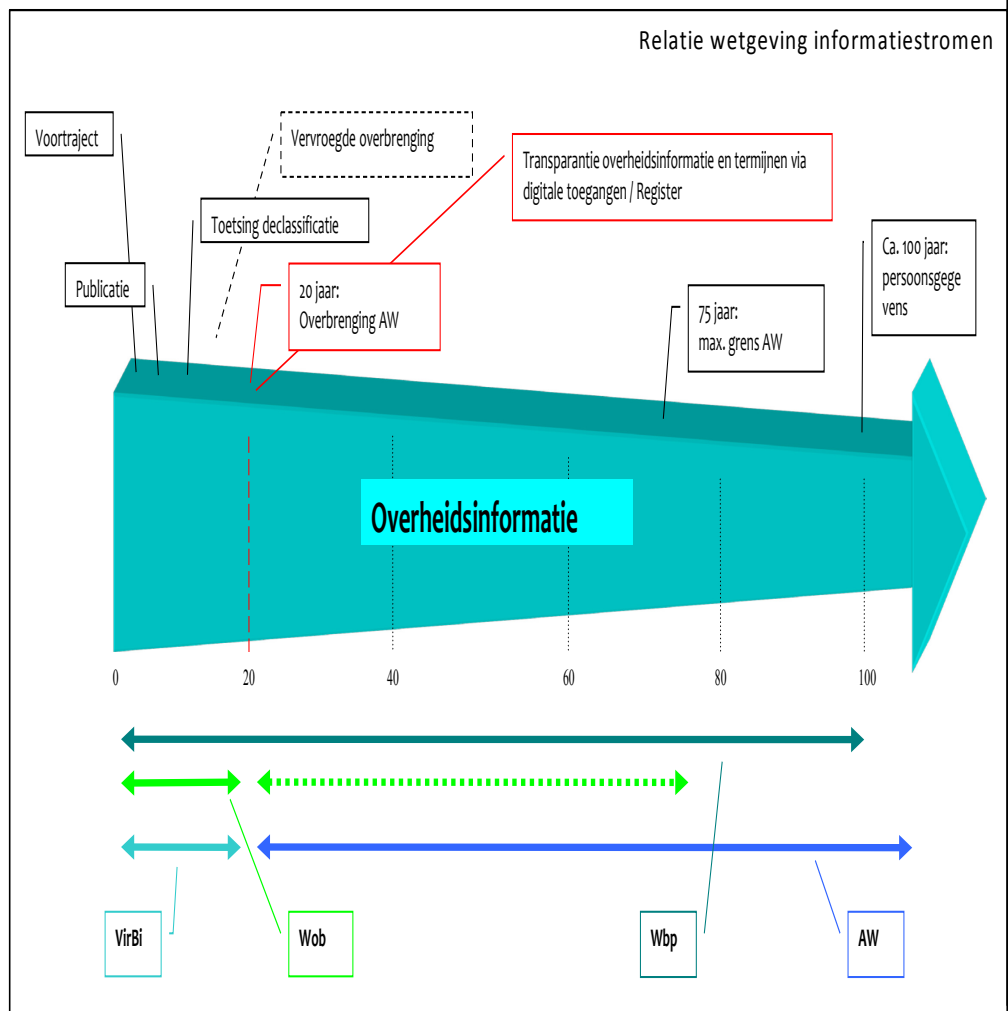
De belangrijkste wetten die in Nederland de toegang tot overheidsinformatie regelen zijn: de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), de Archiefwet 1995 (Aw) en de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp). Naast de wetgeving is er nog het Besluit voorschift informatiebeveiliging rijksdienst - bijzondere informatie (Vir-bi), dat in de praktijk ook een grote invloed heeft. In de opsomming hieronder worden de hoofdlijnen van de wettelijke regimes beschreven:<sup>3</sup>

- De Wob is van toepassing op informatie van *bestuursorganen*. Ze geldt tot aan het moment dat de informatie is overgebracht naar een archiefbewaarplaats. De Wob hanteert het principe van *open, tenzij*. Informatie is in principe (actief of passief) openbaar, tenzij ze valt onder een van de (ca. 12) uitzonderingen die de Wob kent. De Wob is een zgn. *informatiewet*: ze geeft recht op informatie. Daarom is het onder de Wob mogelijk samenvattingen te geven, of delen van informatie uit een document te verstrekken of juist weg te lakken. De Wob geeft geen inzicht in welke informatie bij een bestuursorgaan aanwezig is.
- Het Vir-bi regelt de beveiliging van bijzondere informatie bij de overheid. Het gaat dan onder meer om de classificatie van overheidsdocumenten (vertrouwelijk, geheim, staatsgeheim) waarbij bepaalde beveiligingsmaatregelen horen. De classificatie moet in ieder geval na 10

<sup>2</sup> Daarbij speelt de toenemende digitalisering uiteraard een rol. Zie o.a. Archiefvisie (30 juni 2011), Visie en Actieplan Open Overheid (26 september 2013), en het advies van de Raad voor het openbaar bestuur: Gij zult openbaar maken.

<sup>3</sup> Zie voor een uitgebreide opsomming van de verschillende uitzonderings- en beperkingsgronden het [Overzicht wettelijke regimes](#) aan het einde van deze rapportage.

jaar getoetst worden op geldigheid, en vervalt bij overbrenging naar een archiefbewaarplaats.



Verschillende wetten hebben invloed op de informatiestroom van de overheid, de regimes zijn deels aansluitend, en deels overlappend. Daarbij neemt omvang van de hoeveelheid overheidsinformatie (hier voorgesteld als pijl) af in de tijd: veel informatie wordt na verloop van tijd (op basis van de Aw) vernietigt. Tegelijkertijd neemt het aantal beperkingen op de openbaarheid in de tijd af. Een belangrijke cesuur is de 20 jaargrens waarna overheidsarchieven moeten worden overgedragen.

- De Aw is van toepassing op alle archiefbescheiden bij alle *overheidsorganen*<sup>4</sup>. Ze verplicht overheidsorganen tot goed beheer, en na 20 jaar, tot overbrenging van bepaalde (erfgoed) informatie naar archiefbewaarplaatsen. Onder het regime van de Aw zijn archiefbescheiden in principe openbaar; er bestaan maar drie gronden om de openbaarheid te

<sup>4</sup> De wetgevende macht (parlement), de rechterlijke macht, het Kabinet der Koningin en de Hoge Colleges van Staat vallen ook onder de Archiefwet.

beperken<sup>5</sup>. Daarbij geldt een maximale termijn van beperking van 75 jaar. De Aw gaat uit van een zgn. *documentenstelsel*: men heeft recht op inzage van documenten. Daarom is het onder de Aw niet mogelijk gedeeltelijke informatie te verstrekken of weg te lakken. Doordat archiefdiensten hun inventarissen/toegangen op internet publiceren kan iedereen zien welke overheidsinformatie bij het archief aanwezig is, of die informatie beperkt openbaar is en wanneer die beperking vervalt.

- De Wbp is van toepassing op een specifiek soort informatie: namelijk de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens door overheids- en andere organisaties. Ze geldt dus ook voor archiefdiensten. De Wbp overlapt gedeeltelijk met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer uit de Wob en de Aw. Omdat privacy betrekking heeft op levende personen, duurt de werking van de Wbp in de praktijk het langst: het Nationaal Archief gaat voor bijzondere persoonsgegevens uit van ca. 100 jaar beperking van de openbaarheid (en dat is dus langer dan de grens van 75 jaar die de Aw stelt).

Naast deze algemene wet- en regelgeving bestaat er op verschillende beleidsterreinen ook nog specifieke wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld voor politie, veiligheidsdiensten, medische zorg, en internationale samenwerking. Verder worden er, mede onder invloed van de zich ontwikkelende digitale infrastructuur van het Rijk, steeds meer (beleids)kaders vastgesteld die zich richten op een specifiek gebruik van overheidsinformatie<sup>6</sup> of een specifiek proces.<sup>7</sup>

### 3.3 Frictie regimes

Zoals uit de bovenstaande opsomming duidelijk wordt, sluiten de verschillende wettelijke regimes voor openbaarheid van overheidsinformatie niet goed op elkaar aan. De wetten hanteren andere doelen en definities, en kennen zeer verschillende uitzonderingsgronden om de openbaarheid te beperken (ook al lijken die in bewoordingen vaak wel op elkaar. Zo kent de Wob wel 12 mogelijke uitzonderingen, terwijl de Aw 3 beperkingsgronden kent. Belangrijke begrippen zoals beleidsintimiteit en intern beraad, die vanuit de Wob veel worden toegepast, kent de Aw helemaal niet. Een ander belangrijk verschil draait om het informatiestelsel

<sup>5</sup> Via een van die gronden (de belangen van de Staat en haar bondgenoten) kan echter weer de Wob worden ingeroepen. Die beperkingsgrond is voornamelijk bedoeld voor de veiligheidsdiensten, die echter weer hun eigen wetgeving hebben.

<sup>6</sup> Een voorbeeld daarvan is het *Beleidskader voor de samenwerkfunctionaliteit* v0.3 t.b.v. het ICCIO, 3 oktober 2011. waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen openbare informatie, niet openbare informatie, interdepartementale informatie, departementaal vertrouwelijke informatie en staatsgeheime informatie. Een ander voorbeeld is de *Doelarchitectuur Digitale Duurzaamheid* vastgesteld door ICCIO 6 juli 2012. Daarin staat: "Records zijn in principe openbaar. Dit principe kan worden ingeperkt, bijvoorbeeld op grond van uitzonderingsbepalingen in de Wob. Deze beperkingen zijn niet strenger dan strikt noodzakelijk. In het bijzonder geldt dat rijksambtenaren alle informatie van het rijk mogen raadplegen. Van elk record is bekend voor wie het toegankelijk is".

<sup>7</sup> Zoals de Interne handreiking Advisering door het Nationaal Archief over beperkingen aan de openbaarheid van overheidsarchieven.

versus het documentstelsel. Een informatiewet maakt gedeeltelijke verstrekking mogelijk: er kan bijvoorbeeld informatie worden “weggelakt”. Die mogelijkheid kent de Aw niet. Een beperking op de openbaarheid geldt voor het hele document (en in de praktijk vaak voor het hele dossier). Dat betekent dat de Wob soms meer informatie kan geven dan de Aw.

Deze verschillen verklaren voor een deel waarom de formele overbrenging van archieven naar een archiefbewaarplaats, die in principe na 20 jaar moet plaatsvinden, zoveel frictie kan opleveren.

### **3.4 Andere uitvoeringspraktijk**

Een andere bron van frictie wordt veroorzaakt door de verschillende uitvoeringspraktijken die achter de wetten schuilgaan. Met name de manier waarop informatie wordt verstrekt heeft grote invloed.

Zowel Wob als Wbp verstrekken informatie op aanvraag.<sup>8</sup> Pas op dat moment moet echt gezocht worden naar aanwezige informatie, en dan pas moet echt beoordeeld worden of die informatie openbaar kan zijn. De meeste overheidsorganen hebben speciale ambtenaren/juristen in dienst om deze informatievragen te beoordelen. Maar in de uitvoeringspraktijk van de Aw wordt informatie vooraf “gelabeld”. Van alle archiefbescheiden moet bij overbrenging worden bepaald of ze openbaar kunnen zijn, en onder welke condities. Die informatie wordt opgenomen in inventarissen, die via de websites van archiefdiensten te raadplegen zijn. Daardoor kan iedereen zien welke informatie er is, of die openbaar is, en na welke termijn de eventuele beperking wordt opgeheven.<sup>9</sup>

Die andere manier van aanbieden van informatie van de verschillende wetten, leidt tot andere eisen bij de inrichting van de informatiehuishouding. Immers, wanneer alle informatie als het ware door een “firewall” wordt afgeschermd, bestaat er geen externe prikkel de mate van openbaarheid aan te geven voor individuele documenten. Voor de werkprocessen van archiefdiensten is dat gegeven echter cruciaal. Daarom moeten goede ordening en openbaarheid bij overbrenging van een archief vaak alsnog geregeld worden, en dat kan buitengewoon arbeidsintensief zijn.

<sup>8</sup> Daarbij moet bedacht worden dat de Wbp er niet op uit is om gegevens openbaar te maken, maar probeert de groep die kennis mag nemen juist zo beperkt mogelijk te houden.

<sup>9</sup> Vaak is inzage in beperkt openbaar archief wel mogelijk. Een archiefdienst controleert dan of een bezoeker voldoet aan de voorwaarden die aan de beperking zijn gesteld. Is dat het geval, dan krijgt de bezoeker inzage in het archief. Er bestaat geen geroutineerd proces om beperkingen die eenmaal zijn toegekend, op te heffen. Een verzoeker moet wel aangeven welke documenten hij wil raadplegen. Onder de Wob hoeft hij dit niet; de verzoeker hoeft daar niet te weten in welke documenten de informatie is opgenomen.

## 4 Analyse II: overbrenging en openbaarheid

### 4.1 Overbrenging en openbaarheid

De Aw verplicht overheidsorganen (ookwel zorgdragers) tot overbrenging van hun archieven na 20 jaar. Bij formele overbrenging van archiefmateriaal naar een van de rijksarchiefbewaarplaatsen gaat ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de informatie over van de oorspronkelijke archiefvormer naar de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).



Daarbij kunnen door de oorspronkelijke archiefvormer beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld via een formeel *besluit beperking openbaarheid* (BBO). De Algemene Rijksarchivaris brengt daar een formeel advies over uit. Voor beperkingen op de openbaarheid kent de Aw drie gronden:

- a) de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer,
- b) het belang van de Staat of zijn bondgenoten,
- c) het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen danwel van derden.

De Aw veronderstelt dat overbrenging van archieven in het algemeen tot meer openbaarheid zal leiden. Daarom kent Aw veel minder beperkingsgronden dan de Wob. In ieder geval mag de overbrenging van archieven niet leiden tot minder openbaarheid: "Integendeel, de Aw dient een nog grotere mate van openbaarheid van overheidsdocumenten te verzekeren dan aanwezig is in de fase waarin de stukken nog betrekking hebben op het actuele doen en laten van de overheid".<sup>10</sup>

## 4.2 Vervroegde overbrenging

Bij vervroegde overbrenging worden overheidsarchieven eerder dan de wettelijk voorgeschreven termijn van 20 jaar overgedragen naar een archiefbewaarplaats. Volgens de Aw is dit mogelijk wanneer naar het oordeel van de beheerder (i.c. de Algemene Rijksarchivaris) van de archiefbewaarplaats voldoende aanleiding bestaat hiervoor ruimte beschikbaar te stellen.<sup>11</sup> Daarbij speelt de mate van openbaarheid gewoonlijk een rol.

Vervroegde overbrenging wordt door het Nationaal Archief opgevat als een middel om openbaarheid te bevorderen.

In de Kamerbrief *Modernisering van de overheid* uit 2009, werd vervroegde overbrenging beschreven als belangrijke mogelijkheid om openbare (digitale) overheidsinformatie eerder beschikbaar te stellen: "Informatie komt dus in een eerder stadium beschikbaar, ook zullen overheden sneller informatie overdragen naar archiefdiensten (openbaar materiaal zou bijvoorbeeld al na 2 kabinetsperiodes vervroegd kunnen worden overgedragen)".<sup>12</sup>

In dezelfde brief kondigde het Kabinet een groot traject aan om de (papier) archiefachterstanden vanaf 1976 rijksbreed weg te werken. Dit traject (in de wandeling Wegwerken Archiefachterstanden genoemd) moet in 2019 voltooid zijn. De departementen laten daarvoor hun archieven bewerken door Doc-Direkt. Daarbij worden soms ook archieven bewerkt die jonger zijn dan 20 jaar, en die archieven vallen dus onder de definitie van vervroegde overbrenging.

De verwachting is dat steeds meer recent archiefmateriaal voor overbrenging zal worden aangeboden vanwege de ontwikkelingen in het digitale tijdperk. Zoals de Archiefvisie het uitdrukt: "De mogelijkheid tot archiefwettelijke overbrenging naar een e-depot bestaat in beginsel zodra een dossier is afgesloten en dit niet meer nodig is voor beleidsvorming of het bedrijfsvoeringsproces. Dit kan al snel, bijvoorbeeld enkele jaren na beëindiging van een kabinets- of bestuursperiode".<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1986-1987, 19 859, nr. 3, blz. 11

<sup>11</sup> Artikel 13. 1. De zorgdrager kan archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en jonger zijn dan twintig jaar naar een archiefbewaarplaats overbrengen, wanneer naar het oordeel van de beheerder van de archiefbewaarplaats voldoende aanleiding bestaat hiervoor ruimte beschikbaar te stellen.

<sup>12</sup> Kamerbrief *Modernisering van de overheid* 7 juli 2009, Tweede kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 362, nr. 156.

<sup>13</sup> Archiefvisie 30 juni 2011.



Maar vervolgt de Archiefvisie: "Niet alle overgebrachte archiefmateriaal wordt direct openbaar. Op grond van de Archiefwet kunnen door de verantwoordelijke archiefvormer of zorgdrager beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld..."<sup>14</sup> En daarom wordt dan ook de ontwikkeling van een beleidskader t.a.v. vervroegde overbrenging van (digitale) informatiebestanden, uitstel van overbrenging van archieven en uitlening (art. 13 en 18 Archiefwet) aanbevolen. Dat kader is er voor vervroegde overbrenging en uitstel van overbrenging nog niet.

#### **4.3 Dilemma vervroegde overbrenging**

Dit brengt een dilemma voor archiefdiensten met zich mee: door vervroegde overbrenging kan een overheidsorgaan op zijn eigen beheerskosten besparen. Maar als het archief beperkt openbaar is, worden de hogere beheerskosten als het ware doorgeschoven naar de archiefbewaarplaats. Ook wordt er geen 'winst' geboekt op het gebied van openbaarheid. Het kan zelf een achteruitgang betekenen, omdat Wob-verzoek (met hun gedeeltelijke verstrekking van informatie) na overbrenging niet meer tot de mogelijkheden behoort.

#### **4.4 Hoge kosten beperkt openbaar archief**

Ongeveer 1/3 deel van de totale collectie van het Nationaal Archief heeft een beperking op de openbaarheid. De laatste jaren neemt de publieksvraag naar beperkt openbare archieven toe (vooral naar privacygevoelig materiaal), en ook de bereidheid om daar juridische stappen voor te zetten. Daarmee ontstaat steeds meer druk op de bedrijfsvoering van het Nationaal Archief. Ook het aantal beperkingen op de openbaarheid neemt toe. Een belangrijke oorzaak is dat de wetgeving op het gebied van privacy steeds strenger is geworden. Omdat archieven vaak veel persoonsgegevens bevatten, heeft dat een enorme impact op de mate van openbaarheid. Een andere factor is dat overheidsorganen de openbaarheid van archieven in de loop der jaren steeds meer zijn gaan beperken. Daarbij worden heel verschillende regimes toegepast, ook voor gelijksoortige informatie.<sup>15</sup> Ook dat maakt het beheer intensiever.

#### **4.5 Openbaarheid als bottleneck**

Bij overbrenging van archieven wordt van de (beleids)ambtenaren van de archiefvormer verwacht dat zij de openbaarheid beoordelen vanuit het kader van de Aw. Maar onbekendheid met dat kader leidt vaak tot een beoordeling van de openbaarheid vanuit het perspectief van de Wob en Vir-bi. Dat leidt tot voortdurende discussie. Over "de juiste vertaling" van beperkingen, en inhoudelijk

<sup>14</sup> Idem

<sup>15</sup> Een mogelijke verklaring is dat BBO's niet bij alle departementen op dezelfde manier worden opgesteld. In het ene geval bereidt de DIV de aanvraag voor, in het andere geval stelt een beveiligingsambtenaar (BvA) het besluit op. Die redeneren vaak vanuit de kader van de Wob of Vir-bi.

hete hangijzers als bijvoorbeeld beleidsintimiteit, privacy van ambtenaren, of de reikwijdte van het begrip staatsbelang/ -veiligheid.

Jong archief wordt door OCW ook nog eens beoordeeld vanuit "het oogpunt van politiek bestuurlijke intimiteit, wat inhoudt dat sommige jonge dossiers nog raken aan beleidsontwikkelingen die nog niet naar buiten kunnen worden gebracht".<sup>16</sup> Dit uitgangspunt levert ingewikkelde discussies op.<sup>17</sup> Want hoewel bestuurlijke intimiteit of beleidsintimiteit een staand begrip is onder ambtenaren, strikt genomen is het geen bestaande uitzonderingsgrond op de openbaarheid volgens Wob of Aw. Frictie tussen de regimes leidt zo vaak tot beperkingen op de openbaarheid die eigenlijk niet thuishoren onder de Aw, maar die na de formele overbrenging toch moeten worden uitgevoerd door het Nationaal Archief (en dus de minister van OCW als zorgdrager). Dat brengt niet alleen hoge beheerkosten met zich mee, maar werkt ook klachten van burgers in de hand, en leidt zelfs tot rechtszaken.

Om aanwas van onnodige of onuitvoerbare beperkingen in te dammen, vult het Nationaal Archief zijn adviesrol steeds actiever in. Daarbij hanteert het Nationaal Archief een aantal uitgangspunten:

- de verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van de openbaarheid worden beter onderscheiden (d.w.z. het proces is opnieuw ingericht en geformaliseerd);
- beperkingen aan de openbaarheid worden gemotiveerd;
- per beperking kan slechts één van de in de Archiefwet genoemde gronden worden toegepast;
- beperkingen aan de openbaarheid gelden per document en niet meer per dossier (NB. Dit geldt niet voor de achterstanden);
- toegangen op archieven zijn altijd openbaar.<sup>18</sup>

Deze insteek leidt wel tot veel meer discussie met de overbrengende overheidsorganen (zie ook onder Frictie regimes). Daarmee wordt het proces van overbrenging stroperiger en bureaucratischer. Het vaststellen van de openbaarheid wordt daarmee steeds meer een bottleneck in het overbrengingsproces worden.

<sup>16</sup> Zie ook Vorbereiding openbaarheidsvoorstel bij OCW

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld de mening van Dhr. Donner dat het streven naar openbaarheid van bestuur niet ten koste mag gaan van het dagelijkse werk. "Goed bestuur is gediend met een bepaalde mate van vertrouwelijkheid. Interne adviezen en concepten komen niet in aanmerking voor systematische publicatie. Deze beleidsintimiteit maakt het voor ambtenaren mogelijk nieuwe ideeën vrijelijk te bespreken."  
[Http://www.gemeente.nu/web/Actueel/Dienstverlening/Burgerzaken/Burgerzaken-Artikel/54629/Uitleg-Donner-](http://www.gemeente.nu/web/Actueel/Dienstverlening/Burgerzaken/Burgerzaken-Artikel/54629/Uitleg-Donner)

<sup>18</sup> *Notitie openbaarheid archieven* door Nationaal Archief voorgelegd aan de subcommissie informatiehuishouding van het ICCIO november 2011.

## 5 Analyse III: beoordeling archiefblokken

### 5.1 Drie archieven

Voor de pilot zijn 3 OCW-archieven geselecteerd die in aanmerking kwamen voor vervroegde overbrenging. Het ging om archieven van de bedrijfsvoering, de bestuursondersteuning en de beleidsdirectie DGCM, die zich in verschillende stadia van bewerking bevonden. Daarmee gaf de pilot een breed inzicht in issues die spelen rond (vervroegde) overbrenging en openbaarheid bij archief van OCW.

	Naam archiefblok	Periode	Type archief	Bewerkingsfase
1.	Directie Facilitair Bedrijf (FacB)	1989-2007 (2008)	Uitvoering	Inventaris was goedgekeurd door Nationaal Archief
2.	Directie bestuursondersteuning en Advies (BOA)	1959-2008	Uitvoering	Bedoeling was inventaris in conceptfase, vanwege vertraging in bewerkingsproces is plaatsingslijst gebruikt
3.	Directoraat-Generaal Cultuur en Media (DGCM)	1965-2008	Beleid	Bij aanvang van de pilot werd dit omvangrijke archief net in bewerking genomen

### 5.2 Hands-on en pro-actief

Tijdens de pilot is getest of een andere werkwijze meer snelheid in het proces kon brengen, en of dat uiteindelijk ook meer openbaarheid van archieven zou kunnen opleveren.

Normaal gesproken wordt de openbaarheid beoordeeld aan de hand van beschrijvingen in de goedgekeurde inventaris, en reageert het Nationaal Archief pas op een formeel verzoek om advies door de zorgdrager.<sup>19</sup>

Tijdens de pilot heeft een team, bestaande uit vertegenwoordigers van Doc-Direkt, OCW en Nationaal Archief, in een aantal gezamenlijke sessies dossiers beoordeeld waarvan vermoed werd dat ze na overbrenging in aanmerking zouden komen voor een beperking op de openbaarheid. Daarvoor werden dossiers fysiek uit de dozen gehaald en gezamenlijk geanalyseerd door de aanwezige adviseurs, juristen en recordmanagers. De analyses werden bijgehouden in exelsheets (die vanwege de soms vertrouwelijke informatie niet bij dit rapport gevoegd zijn). Daarmee trad het Nationaal Archief al bij de voorbereiding van de adviesaanvraag op als adviseur.

<sup>19</sup> zie ook onder [Overbrenging en openbaarheid](#).

### 5.3 Voorbereiding openbaarheidsvoorstel bij OCW

De vereiste capaciteit voor het voorbereiden van een adviesaanvraag openbaarheid bij OCW is afhankelijk van de omvang van de inventaris en de medewerking van de desbetreffende beleidsdirectie. Concrete acties die ondernomen worden zijn:

- Het doorlezen van de inventaris en de eventuele beperkt openbare inventarisnummers markeren (varieert van twee uur tot een dag);
- Het opstellen van een notitie aan directie inclusief paraaf FMICT (een dag);
- Reactie aangeschreven directie varieert van één week tot één of meerdere maanden. Rappel na één maand op eerste notitie aan directie.
- Na reactie één tot twee overleggronden van ongeveer anderhalf uur;
- Het opstellen van de adviesaanvraag aan het Nationaal Archief, concept verklaring van overbrenging en concept besluit opmaken (inclusief ondertekening twee dagen);
- Reactie Nationaal Archief op adviesaanvraag OCW, minimaal één maand lopend tot een jaar.

De onderstaande medewerkers binnen OCW zijn betrokken bij het opstellen van een adviesaanvraag openbaarheid:

- Directiesecretaris en eventueel directeur van een directie (afhankelijk van betrokkenheid directeur);
- Afdelingshoofd(en) en eventueel beleidsmedewerkers (afhankelijk van betrokkenheid bij het onderwerp archief);
- FMICT/CEI/DM;
- Indien noodzakelijk WJZ/WOB-functionaris.

De beleidsambtenaren worden in dit proces geraadpleegd als materiedeskundigen. Het proces loopt niet anders bij jong archiefmateriaal. Wel wordt in de notitie aan directie gevraagd om akkoord te gaan met vervroegde overbrenging. Ook wordt er extra aandacht besteed aan de beperkingen van de jongere dossiers door de desbetreffende directies. Daarbij wordt veelal beoordeeld uit oogpunt van politiek bestuurlijke intimiteit, wat inhoudt dat sommige jonge dossiers nog raken aan beleidsontwikkelingen die nog niet naar buiten kunnen worden gebracht.

### 5.4 Analyse Directie Facilitair Bedrijf (FacB)

De startsituatie bij de analyse van FacB was een door het Nationaal Archief goedgekeurde inventaris. OCW heeft een voorstel opgemaakt voor het beperken van een aantal inventarisnummers. Alle dossiers met een voorstel tot beperking zijn door het beoordelingsteam fysiek bekeken bij Doc-Direkt, locatie Winschoten. Daarbij bleek dat:

- Veel openbaarheidsbeperkingen ten onrechte werden voorgesteld, ook al leken de door OCW voorgestelde gronden in eerste instantie goed gekozen. De verklaring is dat OCW bij de voorstellen vooral is afgegaan op de beschrijving in de inventaris, en daarbij het zekere voor het onzekere heeft genomen. Bij fysieke controle bleek zo'n dossier vaak geen materiaal te bevatten waarop een beperking van de openbaarheid nodig was.
- Er veel meer materiaal in dossiers zit, dan de beschrijving aangeeft. (blijkbaar zijn losse archiefbescheiden vaak tot onderwerpsbundels of –dossiers gevormd, waardoor dekkende beschrijving moeilijk is).

OCW heeft de conclusies van de analyse integraal overgenomen en verwerkt in een formele adviesaanvraag aan het Nationaal Archief. Het Nationaal Archief kon vervolgens een positief formeel advies uitbrengen.

## **5.5 Analyse Directie bestuursondersteuning en Advies (BOA)**

De startsituatie bij de analyse van BOA was veel minder gunstig dan bij FacB omdat de conceptinventaris niet tijdig geleverd kon worden. Voor de analyse is daarom een plaatsingslijst gebruikt. Daarmee kon gelijk onderzocht worden hoe vroeg in het bewerkingsproces pro-actieve advisering zinvol ingezet kan worden.

Op basis van de plaatsingslijst is elk 500<sup>ste</sup> dossier (13 in totaal) aangewezen voor een nadere analyse, daarnaast zijn ook een tiental dossiers geselecteerd waar vanwege het onderwerp mogelijk openbaarheidsissues zouden kunnen spelen. Uit de analyse bleek dat:

- Een groot deel van de onderzochte dossiers was niet zorgvuldig geordend en geselecteerd. Er zat veel materiaal in de dossiers (personele zaken, gerubriceerde stukken), dat er niet in thuishoorde. Als de kwaliteit van de dossiervorming tijdens het overbrengingsproces niet gecontroleerd wordt, brengt dat grote openbaarheidsrisico's met zich mee voor zowel OCW en Nationaal Archief.
- Er worden veel dossiers op grond van artikel 5<sup>e</sup> bewaard, terwijl uit de analyse niet bleek dat het om zeer bijzonder materiaal gaat dat op grond van cultuurhistorische redenen bewaard dient te blijven. Dit hangt samen met de matige archiefvorming van de dossiers, waardoor dossiers eerder als te bewaren worden geselecteerd.
- Veel dossiers beperkt worden in de openbaarheid vanwege een of twee velletjes die niet evident openbaar mogen zijn. Praktische oplossingen als afsplitsen van dossiers stuiten op het archivistische principe dat de oorspronkelijke ordening van archieven niet doorbroken mag worden.

- Een plaatsingslijst veel minder bruikbare informatie bevat voor het vaststellen van openbaarheid dan een inventaris. Analyses kosten daarom meer voorbereidingstijd. Er kunnen geen betrouwbare uitspraken gedaan worden over de mate van openbaarheid van het hele archiefblok. De analyse geeft alleen zekerheid over de geselecteerde dossiers. Het geeft wel een indicatie van mogelijke openbaarheidsissues.
- Het bepalen van de beperkingsgronden goed verliep, er waren geen bijzondere verschillen van mening.
- Sommige geselecteerde dossiers gerubriceerd waren. Dat blijkt bij BOA een goede indicatie te zijn om de openbaarheid tegen het licht te houden. De conclusie was dat deze dossiers ook na overbrenging meestal beperkt openbaar moesten zijn.

## **5.6 Analyse Directoraat-Generaal Cultuur en Media (DGCM)**

Het archiefblok DGCM werd tijdens de pilot net in bewerking genomen door DD; er was dus nog geen inventaris. Op basis van een plaatsingslijst (uitdraai van Docman) zijn door het departement dossiers aangewezen waarop een beperking aan de openbaarheid nodig leek te zijn. De conclusies waren grotendeels vergelijkbaar met de resultaten uit de BOA-analyse:

- Er zit vaak meer of ander materiaal in het dossier dan op grond van de beschrijving in de plaatsingslijst verwacht wordt.. De inhoud van de dossiers komt vaak niet overeen met de beschrijving.
- Op basis van een plaatsinglijst kunnen geen betrouwbare uitspraken gedaan worden over de mate van openbaarheid van een dossier. Daarvoor is meer informatie nodig over de inhoud: het wie, wat, en waarom van het dossier. Daarnaast moet een duidelijk onderwerp genoemd worden.
- Als de kwaliteit van de dossiervorming tijdens het overbrengingsproces niet gecontroleerd wordt, brengt dat grote (openbaarheids)risico's met zich mee voor zowel OCW en Nationaal Archief.
- Het bepalen van de beperkingsgronden verliep goed.
- Op "politiek gevoelige" dossiers blijkt vaak gewoon een beperkingsgrond van de Aw van toepassing. Wel opvallend was dat de "politiek gevoelige" dossiers vaak niet echt waren afgesloten. Dat roept de vraag op of ze voor overbrenging aangeboden hadden moeten worden.

## **5.7 Risico's openbaarheid door slechte selectie en beschrijving**

Tijdens de analyses werden veel voorbeelden van slechte dossiervorming, ordening, selectie en beschrijving aangetroffen. In de dossiers zaten veel stukken die je niet

verwacht binnen een beleidsdossier: personele zaken / sollicitatieprocedures / veiligheidsvoorschriften, gerubriceerde stukken. Verder bleek de beschrijving in de inventaris en/of plaatsingslijst in veel gevallen niet overeen te komen met de werkelijke inhoud van het dossier. Dat heeft grote gevolgen. Zowel OCW als het Nationaal Archief baseren zich namelijk op de beschrijvingen bij het bepalen van de openbaarheid. Als die beschrijvingen niet voldoen:

- Leidt dat tot veel onnodige openbaarheidsbeperkingen.
- Worden riskante dossiers / stukken onzichtbaar
- kunnen geen betrouwbare uitspraken gedaan worden over de openbaarheid van het hele archiefblok (analyses geven alleen zekerheid over de geselecteerde dossiers).

Dit is in feite een ketenprobleem: de aanname is dat beleidsambtenaren hun dossiers correct vormen en benoemen, en dat behoeft (tijdens bewerking) niet gecontroleerd of verbeterd te worden

Uit de analyses blijkt dat die aanname erg optimistisch is.

Als de kwaliteit van de dossiervorming tijdens het beheer- en overbrengingsproces niet gecontroleerd wordt, ontstaan al snel onaanvaardbare risico's rondom de openbaarheid voor zowel zorgdragers, als het Nationaal Archief.

Het is geen oplossing om het hele archief dan maar preventief te beperken in de openbaarheid. De grondslag daarvoor ontbreekt immers, en het leidt voor het Nationaal Archief (minister van OCW) tot onwerkbaar situaties (bijvoorbeeld omdat inzage in privacygevoelig materiaal toch weer individueel beoordeeld moet worden, of omdat veel archief achteraf onterecht beperkt blijkt te zijn). De conclusie moet zijn dat vanuit het oogpunt van openbaarheid en informatiebeveiliging accurate dossiervorming en beschrijving onontbeerlijk is.

## **5.8 Toepasbaarheid Aw op recent archief**

Een van de onderzoeksvragen was of de Aw toepasbaar is op jong archief. Het heersende beeld is dat recent archief vaak (politiek) gevoelig is. De Aw zou daar niet goed mee uit de voeten kunnen, en dat zou weer leiden tot veel beperkingen. Tijdens de analyses bleek die veronderstelling niet te kloppen, de werkelijkheid zit ook hier gecompliceerder in elkaar dan gedacht.

Uit de analyses bleek dat de drie uitzonderingsgronden van de Aw goed toepasbaar zijn op recent archiefmateriaal. Binnen de pilot zijn geen dossiers aangetroffen waarvan het team vond dat de openbaarheid – na een vervroegde overbrenging- beperkt zou moeten worden, maar waarvoor geen grond uit de Aw gevonden kon worden.

Er bestaat wel duidelijke behoefte aan meer voorlichting van het Nationaal Archief over haar interpretatie en invulling van de uitzonderingsgronden.

Een belangrijk punt is ook de inhoudelijke 'vertaling' van de Wob en de Aw. Tijdens de analyses bleek dat betrokken ambtenaren bij OCW voor het opstellen van beperkingen op de openbaarheid veelal met een Wob-'bril' naar het archiefmateriaal kijken. Dat leidt steeds tot discussies over wat wel of niet "doorvertaald" mag worden.

Opvallend was verder dat politiek gevoelige dossiers meestal niet echt afgesloten blijken te zijn (de zaak loopt op een of andere manier nog). Dat roept de vraag op of deze dossiers wel voor formele overbrenging in aanmerking moeten komen.

### **5.9 Vervroegde overbrenging kan leiden tot meer beperking**

Uit de analyses blijkt dat vervroegde overbrenging kan leiden tot meer beperkingen op de openbaarheid, maar dat wordt niet veroorzaakt doordat "recente archieven nu eenmaal politiek gevoeliger zijn". Bij de analyses bleek het vooral te gaan om de toepassing van de beperkingsgrond "onevenredige bevoordeling of benadeling" op (meestal) bedrijfsinformatie. Deze grond wordt weinig gebruikt bij archieven ouder dan 20 jaar, maar blijkt relevant bij jonger archief. Omdat deze grond nog weinig uitgewerkt is, is moeilijk te voorspellen hoe groot het effect uiteindelijk zal zijn.

Ook kan vervroegde overbrenging leiden tot zeer langdurig beheer van beperkt openbaar materiaal. Dat speelt echter nu al bij privacygevoelig materiaal. Voor persoonsdossiers hanteert het Nationaal Archief op grond van de Wbp een beperking van 100 jaar vanaf de geboortedatum (en dat is dus langer dan de uiterste grens van de Aw die 75 jaar is).

### **5.10 Andere werkwijze leidt tot meer openbaarheid**

Uit de pilot bleek dat gezamenlijk fysieke dossiers analyseren leidt tot veel meer openbaarheid, en een kortere doorloop van het adviestraject. Vragen worden immers tijdens de beoordelingssessies afgevangen. Het blijkt wel zaak dit proces zorgvuldig te documenteren.<sup>20</sup> Het bleek (in dit geval ook een noodzakelijke) vorm van kwaliteitscontrole van het selectieproces te zijn.

De fysieke beoordeling vraagt echter meer inzet dan de huidige werkwijze. Daarbij geldt: hoe slechter de beschrijvingen in de plaatsingslijst of de inventaris, hoe meer capaciteit het beoordelen kost, en hoe minder garanties de beoordeling geeft voor de openbaarheid van andere dossiers.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> De analyses zijn dan immers de voorbereidende stukken van de officiële adviesaanvraag en het advies, en leveren een groot deel van de motivatie. Tegen het besluit kan bezwaar worden aangetekend, en de stukken zijn ieder geval zelf opvraagbaar via de Wob.

<sup>21</sup> Dat hangt ook af van de taken van een archiefvormer. Als een archiefvormer persoonsdossiers vormt kan men snel tot een oordeel komen. Vaak komen dan hele reeksen in aanmerking voor een beperking. Maar dit werkt niet voor alle bijzondere persoonsgegevens.



### **5.11 Splitsen**

Veel dossiers worden volledig in de openbaarheid beperkt vanwege een of twee documenten. Praktische oplossingen als het splitsen van dossiers tijdens de bewerking, stuiten op het archivistische principe dat de oorspronkelijke ordening niet doorbroken mag worden. De vraag is hoe zwaar dat principe moet wegen, zeker omdat tijdens de pilot bleek dat het archief al heel slecht geordend was. Het zou goed zijn om verder te onderzoeken of het mogelijk is de echt te beperken stukken op een verantwoorde manier af te zonderen van de rest van het dossier, en welke impact dat later heeft op de werkprocessen bij de archiefdiensten.

## 6 Goedkeuringen

Voor dit document zijn de volgende goedkeuringen nodig geweest.

Naam		Status		Datum behandeling	Versie
NA - Bodien Abels	NA	akkoord		Juli 2013	20130708
OCW - Jan Visser	OCW	Akkoord	Paar opmerkingen geplaatst en verwerkt	Juli 2013	20130812
DD - Martine Heitmeijer	DD	Akkoord	Paar opmerkingen geplaatst en verwerkt	Augustus 2013	20130827
NA - Bodien Abels	NA	akkoord	Analyse I en II toegevoegd; redactie en opmaak eindrapport	Juli/Oktober 2014	Versie 0.6 07102014
NA -Jeroen Padmos	NA	akkoord	Opmerkingen verwerkt	8 oktober	Versie 0.6 07102014
NA - Erik Kraai	NA	akkoord	Opmerkingen verwerkt	9 oktober	Versie 0.6 7 oktober 2014
NA - Irene Lentze, Wim Westland, Jeroen Padmos	NA	akkoord	Opmerkingen verwerkt	14 oktober	Versie 0.6 07102014
OCW - Jan Visser	OCW	Akkoord	Opmerkingen verwerkt	8 december	Versie 0.7 16102014
DD - Martine Heitmeijer	DD	Akkoord	Opmerkingen verwerkt	8 december	Versie 0.7 16102014
NA-Marije Kruize	NA	akkoord	Opmerkingen verwerkt	8 december	Versie 0.7 16102014
<b>Vastgesteld door pilotpartners op dd-mm-jjjj</b>					
NA - Wim Westland	NA				
OCW					
DD					

## 7 Bijlage I: Overzicht wettelijke regimes

### 7.1 Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob)

Uitzonderingsgrond en/of beperking	Art.	Toelichting	Art.
<b>Absolute gronden (geen inzage mogelijk)</b>	Wob 10.1		
a) Eenheid van de kroon			
b) Veiligheid van de staat			
c) Bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld		Tenzij: Informatie over emissies in het milieu	Wob 10.4
d) Persoonsgegevens als bedoeld in hoofdstuk 2 van Wbp (de bijzondere persoonsgegevens), tenzij dat kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt		Tenzij: Informatie over emissies in het milieu.	Wob 10.4
<b>Relatieve gronden (belangenafweging)</b>	Wob 10.2	Verstrekken van informatie blijft achterwege als belang openbaarheid niet opweegt tegen belang van ...	
a) betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties			
b) economische of financiële belangen van de staat, publiekrechtelijke lichamen of bestuurorganen			
c) opsporing strafbare feiten			
d) inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen			
e) eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer		Tenzij: – Persoon instemt met openbaarmaking – Informatie over emissies in het milieu	Wob 10.3 Wob 10.4
f) belang geadresseerde als eerste kennis te kunnen nemen van informatie			
g) voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke /rechtspersonen of derden			
<b>Milieu-informatie</b>			
Verstrekken van milieu-informatie blijft achterwege als het belang niet opweegt tegen belang van	Wob 10.7		
a) bescherming van het milieu		Tenzij: Informatie over emissies in het milieu	Wob 10.8
b) beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage			
<b>Intern beraad</b>	Wob 11		
Er wordt geen informatie verstrekt uit documenten voor intern beraad over persoonlijke beleidsopvattingen	Wob 11.1	Tenzij: – niet herleidbaar tot persoon – herleidbaar met toestemming	Wob 11.2
		Tenzij: aan de leden van een ambtelijke of gemengd samengestelde commissies vooraf is duidelijk gemaakt dat persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gemaakt worden	Wob 11.3
		Tenzij: Milieu-informatie: – na afweging tegen belang van openbaarmaking	Wob 11.4

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- niet herleidbaar tot persoon</li> <li>- herleidbaar met toestemming</li> </ul>	
--	--	---	--

## 7.2 Archiefwet (Aw)

Persoonlijke levenssfeer	15.1 sub a Aw	<p>Bij eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gaat het er om dat er geen inbreuk wordt gemaakt. Publiek optreden of ambtelijk functioneren valt in principe niet onder persoonlijke levenssfeer. Gaat in principe om levende personen.</p> <p>Op grond het besluit beperkingen openbaarheid door de zorgdrager kan op voorhand raadpleging voor een bepaalde groep (bijv. wetenschappers) worden toegestaan.</p> <p>Bij de Archiefwet geldt nog wel iets bijzonders: de archieven zijn namelijk altijd beperkt openbaar en niet niet openbaar wat bijvoorbeeld onder de Wob wel kan voorkomen. In de Archiefwet is het altijd mogelijk om ondanks een beperking toch de stukken te kunnen raadplegen bij toepassing van artikel 15, derde lid, Aw.</p> <p>Tenzij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Besluit Inzage na beoordeling beperkingen door ARA</li> <li>- Opheffen beperking MOCW/ARA</li> </ul> <p>Buiten toepassing verklaren MOCW/ARA</p>	
Belangen van de Staat of haar Bondgenoten	15.1 sub b Aw	<p>Beoordeling op basis van regels voor overbrenging (bv Wob, virbi, wifi)</p> <p>Inzage van de stukken gaat via de Wob (artikel 15, lid 7, Aw)</p>	
Onevenredige bevoor- of benadeling	15.1.s sub c Aw	<p>In het enkele geval de dringende noodzaak aanwezig is om te openbaarheid te beperken op grond van : eenheid van de Kroon, bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld</p> <p>Tenzij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzage na beoordeling beperkingen ARA</li> <li>- Opheffen beperking MOCW/ARA</li> <li>- Buiten toepassing verklaren MOCW/ARA</li> </ul>	

## 7.3 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

<b>Persoonsgegevens</b>		Denk aan:	
Elk gegeven over geïdentificeerd of identificeerbare natuurlijke persoon		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Telefoonboekgegevens</li> </ul>	

<p>(niet overleden personen).</p> <p>Moeten voor welbepaalde uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld (doelbinding).</p> <p>En mogen worden verwerkt als er een grondslag voor is (artikel 8 Wbp), zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ondubbelzinnige toestemming betrokkene</li> <li>b) noodzakelijk voor uitvoering overeenkomst</li> <li>c) nakomen wettelijke verplichting verantwoordelijke</li> <li>d) noodzakelijk ter vrijwaring van een vitaal belang</li> <li>e) noodzakelijk voor goede vervulling publiekrechtelijke taak</li> <li>f) gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Persoonsgegevens in ongestructureerde bestanden (zoals bijvoorbeeld een schoendoos op zolder)</li> <li>- Gestructureerde papieren bestanden (telefoonboekgegevens, of papieren dossiers huisarts)</li> <li>- Gestructureerde en ongestructureerde (maar makkelijk doorzoekbare) digitale bestanden</li> <li>- Functionele werksfeer</li> </ul>	
<p><b>Bijzondere persoonsgegevens Wbp</b></p> <p>Zijn persoonsgegevens m.b.t.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) godsdienst</li> <li>b) ras</li> <li>c) politieke gezindheid</li> <li>d) gezondheid</li> <li>e) seksuele leven</li> <li>f) lidmaatschap vakvereniging</li> <li>g) strafrechtelijke persoonsgegevens, onrechtmatig gedrag, hinderlijk gedrag</li> </ul> <p>van een persoon. Verwerking is verboden.</p>	Wbp	<p>Tenzij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitdrukkelijke toestemming persoon,</li> <li>- bewijs overlijden persoon (want dan is de Wbp niet van toepassing)</li> <li>- gegevens door betrokkene zelf duidelijk openbaar zijn gemaakt</li> <li>- noodzakelijk voor de vaststelling, uitoefening of verdediging van een recht in rechte</li> <li>- noodzakelijk ter voldoening aan volkenrechtelijke verplichting</li> <li>- verdediging vitale belangen van betrokkene of derde en vragen uitdrukkelijke toestemming niet mogelijk</li> <li>- goedgekeurd onderzoeksvoorstel, i.v.m. wetenschap of statistiek waarbij wordt aangetoond dat onderzoek algemeen belang dient, de verwerking noodzakelijk is, uitdrukkelijke toestemming vragen is onmogelijk of onevenredig en voorzien in waarborgen waardoor persoonlijke levenssfeer van nog levende personen beschermd wordt</li> </ul>	-

#### 7.4 Vir-bi en overige kaders

		Toetsing declassificatie na 10 jaar vervalt bij overbrenging	
Staatsgeheim ZEER GEHEIM			
Staatsgeheim GEHEIM			
Staatsgeheim Confidentieel			
Departementaal vertrouwelijk			

*Beleidskader samenwerkfunctionaliteit v0.3 tbv ICCIO,3 oktober 2011<sup>22</sup>*

Er is openbare informatie en niet openbare informatie. Deze informatie kan zowel binnen als buiten de rijksdienst worden gedeeld met een specifieke groep mensen.

<sup>22</sup> Geen wetgeving

De informatie maakt bijvoorbeeld onderdeel uit van een beleidsvoorbereidingsproces waarbij de resultaten (een beleidsnota of brief aan de Kamer) maar niet de voorbereidende stukken op termijn openbaar worden; Interdepartementale informatie kan zonder beperkingen gedeeld worden binnen de hele Rijksdienst, bij departementaal vertrouwelijk (depv) en Staatsgeheim (stg) kan dat niet. In het kader van het project e-kabinet een vooronderzoek gedaan naar de wensen met betrekking tot het interdepartementaal uitwisselen van staatsgeheime informatie

*Doelarchitectuur Digitale Duurzaamheid vastgesteld door ICCIO 6 juli 2012.* Records zijn raadpleegbaar, tenzij...Records zijn in principe openbaar. Dit principe kan worden ingeperkt, bijvoorbeeld op grond van uitzonderingsbepalingen in de wob. Deze beperkingen zijn niet strenger dan strikt noodzakelijk. In het bijzonder geldt dat rijksambtenaren alle informatie van het rijk mogen raadplegen. Van elk record is bekend voor wie het toegankelijk is.

*Notitie openbaarheid archieven.* Door Nationaal Archief voorgelegd aan de subcommissie informatiehuishouding van het ICCIO november 2011. Daarbij is ook aangekondigd dat het voornemen is om de beperkingen op de openbaarheid voor hetzelfde soort informatie op elkaar af te stemmen. Verder heeft de ARA aangekondigd adviezen altijd schriftelijk te gaan uitbrengen en (op termijn) te gaan publiceren via de website. De uitgangspunten zijn:

- de verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van de openbaarheid worden beter onderscheiden;
- beperkingen aan de openbaarheid worden gemotiveerd;
- per beperking kan slechts één van de in de Archiefwet genoemde gronden worden toegepast;
- beperkingen aan de openbaarheid gelden per document en niet meer per dossier (NB. Dit geldt niet voor de achterstanden);
- toegangen op archieven zijn altijd openbaar.

## 8 Bijlage I: Toelichting op de eindproducten

Nr.	Naam product in PvA	Naam eindproduct	Bijlage	Toelichting
1.	<i>Adviesaanvraag en advies archief FacB</i>	1. Adviesaanvraag OCW betreffende FacB 2. Formeel advies NA betreffende FacB	6.1.2. 6.1.3.	
2.	<i>Analytische voorstudie openbaarheidsissues OF Adviesaanvraag en advies archief BOA (afhankelijk van goedkeuring inventaris binnen pilot)</i>	Analytische voorstudie openbaarheid BOA	6.1.4.	Adviesaanvraag en advies zijn niet gerealiseerd omdat DD geen inventaris kon opleveren binnen de pilot.
3.	<i>Analytische voorstudie openbaarheidsissues DGCM</i>	Analytische voorstudie openbaarheid DGCM	6.1.5.	n.v.t.
4.	<i>Eindrapport resultaten pilot (bevat o.a.) - analyse proces en inhoud adviesaanvraag en advisering aangemerkte archiefblokken - aanbevelingen proces en inhoud vervroegde overbrenging</i>	Eindrapportage Pilot Vervroegde Overbrenging archief OCW	n.v.t.	n.v.t.
5.	<i>procesbeschrijving (werk instructie) adviesaanvraag voorbereiden</i>	n.v.t.	n.v.t.	Is niet gerealiseerd, want blijkt niet nodig specifieke aandacht aan proces te besteden (zie conclusie 4.1)

	<i>vervroegde overbrenging ten behoeve van DD, OCW en het NA.</i>			
6.	<i>Werkinstructies op operationeel niveau voor medewerkers van DD over openbaarheid in algemeen en over vervroegde overbrenging specifiek.</i>	Handreiking Openbaarheid Seniors DD	6.2.	Dit document behandelt zowel vervroegde overbrenging en openbaarheid als openbaarheid in het algemeen. DD heeft expliciet de behoefte geuit aan dergelijke handreiking. DD werkt aan het opleiden van senior medewerkers op het gebied van openbaarheid i.s.m. de Archiefschool. Deze handreiking zou een uitgangspunt kunnen zijn voor de opleiding.
7.	<i>aanpassing in de interne Handreiking Advisering Openbaarheid (NA) op het gebied van vervroegd overbrengen</i>	n.v.t.	n.v.t.	Zie motivatie zoals bij punt 5.