

<Titel>Openbaarheid en overbrenging

<intro>“Na overbrenging zijn documenten openbaar.”

Dat staat in artikel 7.1, eerste lid, van de nieuwe Archiefwet. Een heel kort zinnetje, maar wat wordt er nu precies bedoeld? Waarom moeten documenten zo veel als mogelijk openbaar worden? Wat gebeurt er precies bij overbrenging? En wat is een document precies?

Het overbrengen van documenten naar een archiefdienst heeft belangrijke gevolgen voor de manier waarop de openbaarheid van die informatie geregeld is. Het doel van deze handreiking is om praktische handvatten te bieden voor overheidsorganisaties die moeten overbrengen en die willen weten wat ze moeten regelen op het gebied van openbaarheid.

Deze inleiding werkt twee thema's daarom nader uit. Ten eerste: Waarom heeft openbaarheid zo'n centrale plek in de Archiefwet (en andere wetgeving)? En wat betekent dit voor overheidsorganisaties?

> Openbaarheid als basisprincipe <link>

Ten tweede kan je lezen over wat er komt kijken bij het formele overbrengingsproces. Overbrengen is namelijk niet hetzelfde als het fysiek of digitaal verplaatsen van documenten. Bij overbrengen staat juist het verschuiven van juridische verantwoordelijkheid centraal.

> Overbrengen naar een archiefdienst <link>

<kop>Wat is een document?

De Archiefwet (net zoals de Woo) hanteert het begrip 'document'. Deze handreiking doet dat dus ook. Maar wat wordt daar precies mee bedoeld?

Overheidsorganen voeren publieke taken uit. Alle overheidsinformatie die met deze publieke taak verband houdt, is een document in de zin van de Archiefwet. Hierbij maak de verschijningsvorm van het document geen verschil. Voorbeelden van documenten kunnen zijn e-mails, beleidsstukken, websites, foto's, brieven of databases. Ook maakt het niet uit wat de drager van het document is. Dit kan papier zijn, maar ook in digitale vorm (bijvoorbeeld harde schijf). Het documentbegrip is dus techniekneutraal. De inhoud van het document en de relatie met de publieke taak is wel fundamenteel.

Het begrip 'document' doet misschien denken aan een Word-bestand of een officiële brief, en dat zijn óók documenten, maar de Archiefwet vat de term 'document' dus veel breder op. Het is inhoudelijk vergelijkbaar met het begrip 'archiefbescheiden' dat wordt gebruikt in de Archiefwet 1995. Qua reikwijdte komt het begrip 'document' grotendeels overeen met het begrip <link> [informatie-object](#). Dit laatste begrip is meer bekend in het ICT-vakgebied.

<subpagina>Openbaarheid als basisprincipe

<intro> *Het recht op informatie is een grondrecht. Waarom is dat zo geregeld?*

<kop>Maatschappelijk belang

Overheidsinformatie is onderdeel van ons cultureel erfgoed en ons collectief geheugen. Burgers hebben er belang bij om hun eigen geschiedenis en die van hun familie te kunnen reconstrueren. En ook om na te gaan hoe de overheid gehandeld heeft. Burgers kunnen die overheidsinformatie nodig hebben om iets te bewijzen of als hulpmiddel om toegang te krijgen tot voorzieningen waar ze recht op hebben. Denk bijvoorbeeld aan

mensen die zijn gescheiden en die voor uitkering van hun pensioen een echtscheidingsvonnis moeten overleggen.

Openbaarheid van overheidsinformatie maakt het ook voor journalisten en onderzoekers mogelijk om het handelen van de overheid tegen het licht te houden. Het is een belangrijk onderdeel van de werking van de democratie. En het is een bouwsteen voor vertrouwen in de overheid.

<kop>Openbaarheid vanaf creatie

Het recht op informatie geldt zowel bij overheidsinformatie die nog in beheer is bij overheidsorganisaties als bij overheidsinformatie die al is overgebracht naar archiefdiensten. Dit is in twee wetten geregeld: de Wet open overheid (Woo) <link FAQ> gaat over informatie die overheidsorganisaties zelf beheren. En de Archiefwet <link FAQ> regelt de openbaarheid voor documenten die naar een archiefdienst zijn overgebracht om blijvend bewaard te worden.

- **Voorafgaand aan overbrenging** kun je een Woo-verzoek indienen. En overheden maken bepaalde categorieën informatie actief zelf openbaar zonder dat iemand daarom vraagt. Dat is verplicht.
- **Na overbrenging** worden documenten in beginsel openbaar, tenzij het verantwoordelijk overheidsorgaan besluit om daarin een beperking aan de openbaarheid op te leggen. Als dat gebeurt, kun je een verzoek tot inzage indienen bij het archief, waarna beoordeeld wordt of inzage onder voorwaarden mogelijk is.

<kop>Openbaarheid is de regel, een beperking is de uitzondering

Het recht op informatie is niet absoluut. Er zijn natuurlijk ook gevallen waarin het niet gepast is om informatie van de overheid met iedereen te delen. Bijvoorbeeld als je daarmee de privacy van mensen zou schenden. Of als het om informatie gaat waarvan de openbaarheid een gevaar kan vormen voor de samenleving. Soms moeten overheidsorganisaties dus kiezen voor een ander belang. En daarom de openbaarheid beperken. Maar de wet is duidelijk: openbaarheid is de regel, een beperking is de uitzondering. Als informatie niet openbaar mag worden, moet de overheid goed onderbouwen *waarom* dat zo is en voor *hoelang* de beperking moet gelden.

<kop> Overwegingen bij het beperken van de openbaarheid

Het verantwoordelijk overheidsorgaan kan de openbaarheid van documenten bij overbrenging beperken als het te beschermen belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Zoals het privacybelang, de belangen van bedrijven, de openbare veiligheid of het belang van de Staat. Openbaarheid is steeds de norm, maar dat kan risico's opleveren. Een openbaarheidsbeperking is een manier om zulke risico's te verminderen. Verantwoordelijke overheidsorganen moeten hierin weloverwogen keuzes maken. Drie dingen spelen mee bij het zorgvuldig maken van deze belangrijke afweging.

<uitklapmenu> Tijdsverloop

Bij documenten die heel recent zijn, is de gevoeligheid vaak nog groot. Het kan gaan over kwesties die nog niet zijn afgerond. De betrokken personen zijn nog in functie. Soms bestaat er daarnaast nog veel aandacht vanuit media en samenleving. Dit zijn allemaal zaken die meespelen bij het beoordelen van Woo-verzoeken, die vaak gaan om actuele zaken.

Dit speelde mee bij het opstellen van de nieuwe Archiefwet. De Memorie van Toelichting bij die wet geeft aan dat bij het beperken van openbaarheid onder de Archiefwet een andere dynamiek speelt dan bij de Woo, omdat de *actualiteitswaarde* van documenten na een aantal jaar sterk afneemt. De [Memorie van Toelichting](#) noemt het "verlies aan actualiteit dat optreedt, naarmate er tijd is verstreken tussen het creëren van

documenten en het moment van overbrengen naar de archiefdienst” (p. 32) als argument voor grotere openbaarheid dan voor overbrenging.

Bij overbrenging wegen de belangen dus anders dan in de context van een Woo-verzoek. De afnemende actualiteitswaarde kan ertoe leiden om bij overbrenging documenten openbaar te maken die bij een eerder Woo-verzoek nog niet gedeeld konden worden. Het kan ook leiden tot de keuze voor een relatief korte beperkingstermijn.

<uitklapmenu> Waarborgende rol archiefdienst

Het verantwoordelijk overheidsorgaan heeft de taak om op een juiste manier te bepalen of een openbaarheidsbeperking nodig is. Maar bij het maken van afwegingen rondom openbaarheid is het goed om je bewust te zijn van de waarborgende rol die archiefdiensten spelen. Zij maken een afweging tussen onderzoeksbelangen en belangen die beschermd moeten worden. Zij kunnen bijvoorbeeld documenten signaleren waarvan het ter inzage geven individuele belangen schendt. Archivarissen kunnen ook advies uitbrengen als ze vermoeden dat er ten onrechte geen beperkingen worden aangebracht bij het overbrengen van documenten. In zulke gevallen is het ook mogelijk om ook na overbrenging nog beperkingen aan te brengen en zo op basis van voortschrijdend inzicht eerdere afwegingen aan te passen. Andersom kan ook: een archiefdienst kan ook signaleren dat een openbaarheidsbeperking niet meer nodig is. Het opheffen van de beperking is dan een mogelijkheid.

Verder maken archiefdiensten keuzes bij de manier waarop ze documenten ter beschikking stellen aan het publiek. Een archiefdienst kan besluiten een archief bijvoorbeeld niet online raadpleegbaar maken, de scans niet fulltext doorzoekbaar maken of bepaalde bestanden binnen één dossier niet zonder meer beschikbaar maken. Documenten worden dan niet opgenomen in zoekresultaten wanneer iemand alleen een naam of e-mailadres dat daarin voorkomt gebruikt als zoekterm.

De medewerkers van de archiefdienst kunnen meedenken bij het maken van deze afwegingen. Betrek de archiefdienst vroeg in het proces, want een hechte samenwerking tussen het verantwoordelijk overheidsorgaan en de archiefdienst is van grote waarde.

<uitklapmenu> Benodigde inzet

Openbaarheid is de norm, en het afwijken van die norm brengt een aanzienlijke inspanning met zich mee.

- Verantwoordelijke overheidsorganen moeten goed aangeven welke documenten niet openbaar mogen worden, en waarom niet. En voor hoe lang die beperking moet gelden. Dat kan een tijdrovend proces zijn.
- Burgers kunnen bij een archiefdienst een verzoek indienen om beperkt openbare overheidsinformatie in te zien. De beoordeling van die inzageverzoeken kost tijd en geld voor de archiefdienst die daarmee belast is. Per geval moet bekeken worden of de aanvrager recht heeft om de informatie in te zien. Vergeet daarbij niet dat er ook drie gronden voor openbaarheidsbeperking zijn waarbij de inzageverzoeken door de archiefdienst naar het verantwoordelijk overheidsorgaan worden gestuurd, dat dit verzoek beoordeelt.

<subpagina> Overbrenging naar een archiefdienst

<intro> Deze handreiking gaat over openbaarheid bij en na overbrenging. Maar wat wordt er precies bedoeld met overbrenging?

<kop>Overbrengen en verplaatsen

Overbrengen is het in beheer brengen van blijvend te bewaren documenten bij een archiefdienst. Dat wil zeggen dat de archiefdienst die documenten duurzaam toegankelijk moet houden. De archiefdienst zorgt ervoor dat de documenten goed bewaard worden.

En dient ieders recht op informatie door deze documenten kosteloos ter inzage te geven of te publiceren. In het geval van documenten waarop een openbaarheidsbeperking berust, zorgt de archiefdienst dat die beperking goed wordt toegepast zolang die van kracht is.

Bij overbrenging naar een archiefdienst worden documenten normaal gesproken ook verplaatst naar de archiefdienst. Dat kan gaan om fysieke verplaatsing maar ook om digitale verplaatsing naar een e-depot.

Maar verplaatsen is niet noodzakelijk voor overbrengen. In uitzonderlijke gevallen wordt er voor gekozen om documenten niet te verplaatsen. Dat kan nodig zijn om het doorlopend functioneren van een informatievoorziening te garanderen. Documenten veranderen dan dus *niet* van locatie. Maar er is in zo'n situatie *wel* sprake van overbrenging en dus van een juridische statusverandering.

<uitklapmenu>Overdracht van verantwoordelijkheid

Na overbrenging zorgt de archiefdienst voor het beheer en behoud van de documenten. Daarbij hoort ook het beoordelen van verzoeken voor het inzien van beperkt openbare archieven. Voor de Rijksoverheid geldt dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de verantwoordelijkheid voor de documenten overneemt. Het Nationaal Archief is gemandateerd om deze taken uit te voeren.

Bij de decentrale overheden blijft de verantwoordelijkheid berusten bij het oorspronkelijke verantwoordelijke overheidsorgaan: het college van burgemeester en wethouders voor gemeenten, Gedeputeerde Staten bij provincies en het dagelijks bestuur bij waterschappen. Gemeenschappelijke regelingen wijzen meestal één van de deelnemers aan om na overbrenging de verantwoordelijkheid voor de documenten op zich te nemen. Ook bij decentrale overheden zijn archiefdiensten bevoegd om na overbrenging taken uit te voeren rondom beheer, behoud en beschikbaarstelling van documenten.

<kop>Overbrengen na tien jaar

Documenten worden tien jaar nadat ze zijn ontstaan overgebracht. Die overbrengingstermijn staat in de Archiefwet. In de vorige wet, de Archiefwet 1995, was dat 20 jaar.

Zie het <link naar FAQ> overzicht van belangrijke wijzigingen in de Archiefwet rondom openbaarheid en overbrenging.

Goed om te weten: de overbrengingstermijn wordt gerekend **vanaf de creatie of ontvangst** van documenten, en niet vanaf een later moment (bijvoorbeeld: de sluiting van een dossier waarbij die documenten behoren). De lijst met <link>Veelgestelde vragen bevat een nadere toelichting op dit punt.

De Archiefwet biedt ook de mogelijkheid om overbrenging tijdelijk **op te schorten**. Bijvoorbeeld als documenten ook na tien jaar nog nodig zijn voor de bedrijfsvoering. Verantwoordelijke overheidsorganisaties hebben hiervoor een machtiging nodig van gedeputeerde staten (decentrale overheden) of de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Rijksoverheid). Overbrengen kan steeds voor maximaal 10 jaar opgeschort worden. Bij opschorting blijft de verantwoordelijkheid berusten bij de verantwoordelijke overheidsorganisatie. Die blijft dan ook zorgen voor het behoud en beheer van de documenten.

In sommige gevallen kiezen overheidsorganisaties er voor om **vervroegd** over te brengen. Dat kan aan de orde zijn als het gaat om afgesloten dossiers of om documenten die beheerd worden in een informatiesysteem dat uitgefaseerd wordt. Of als

organisatieonderdelen ophouden te bestaan. Vervroegd overbrengen gebeurt in samenspraak met de archiefdienst.

Let wel: dit is *niet* hetzelfde als uitplaatsing. Bij uitplaatsing wordt het beheer van bepaalde archieven aan een archiefdienst uitbesteed, zonder dat die archieven formeel overgebracht worden.

<kop>Voordelen van tijdig overbrengen

Tijdig overbrengen is een wettelijke vereiste. Daarnaast heeft overbrengen verschillende voordelen voor overheidsorganisaties. Na overbrenging heeft het verantwoordelijk overheidsorgaan over het algemeen geen werk meer aan het beheer, behoud en beantwoorden van vragen over de informatie. Na overbrenging zijn documenten overzichtelijk terug te vinden voor de burger op de website van de archiefdiensten, die burgers helpen bij het zoeken naar de informatie en voortaan de verzoeken tot inzage behandelen. Ook hebben archiefdiensten vaak meer expertise op het gebied van conserveren en preserven van documenten.

Het niet tijdig overbrengen en het opschorten van overbrenging brengt voor verantwoordelijke overheidsorganen extra kosten met zich mee. Denk hierbij aan het mogelijk houden van kostbare licenties voor informatiesystemen en kosten die gemoeid zijn met het voldoen aan Woo-verzoeken. Zolang overheidsinformatie niet is overgebracht naar een archiefdienst, blijft die overheidsinformatie namelijk vallen onder het regime van de Woo.