

<Titel>Stappenplan bepalen van openbaarheidsbeperkingen

<introtext>Openbaarheid bij en na overbrenging

Archieven die door overheidsorganisaties worden overgebracht naar een archiefdienst, kunnen documenten bevatten die (tijdelijk) in openbaarheid beperkt moeten worden. In Openbaarheidsbeperkingen <link naar module 1> is te lezen welke informatie hiervoor in aanmerking kan komen. Vóór je een archief gaat overbrengen, bepaalt een verantwoordelijk overheidsorgaan óf (delen van) dit archief in openbaarheid beperkt moet(en) worden. Hierover neemt het een besluit. Het openbaarheidsproces bestaat dus uit twee fasen:

1. Onderzoek naar de beperking op openbaarheid van het over te brengen archief;
2. Het formeel vastleggen van openbaarheidsbeperkingen in het Besluit Beperking Openbaarheid (BBO).

Deze module gaat in op fase 1 en zet de stappen op een rij die hiervoor nodig zijn. Het Stappenplan Besluit Beperking Openbaarheid <link naar module 3> beschrijft de procedure van fase 2.

<kop>Tips voor soepel overbrengen

Het overbrengen van overheidsinformatie naar een archiefdienst is een complex proces dat in meerdere fasen uiteenvalt. Dit kennisproduct biedt praktische handvatten voor een deel van dit proces: het bepalen van openbaarheidsbeperkingen en het nemen van een formeel besluit daarover. Hier noemen we drie manieren om dit proces te versoepelen.

<uitklapmenu>Archiveren by design

Denk al vóór de creatie van documenten na over de aard van de informatie en de eventuele openbaarheidsbeperkingen die op deze informatie van toepassing zouden kunnen zijn vanuit de Woo, de (U)AVG of de Archiefwet. Je kunt bijvoorbeeld de processen in kaart brengen waarvan je op voorhand weet dat deze bijzondere persoonsgegevens genereren. Deze 'privacy by design' valt onder archiveren *by design*. Een goed systeem voor het aanbrenge van metagegevens kan veel tijd besparen bij het beoordelen van Woo-verzoeken en bij het overbrengen. Metagegevensbeheer is een belangrijk onderdeel van het duurzaam toegankelijk maken van overheidsinformatie.

- > meer over Archiveren by design (<link naar KP AbD>)
- > meer over duurzame toegankelijkheid (<link naar DUTO-raamwerk>)

<uitklapmenu>Breng je collega's samen in een multidisciplinair team

Binnen verantwoordelijke overheidsorganen zijn diverse medewerkers betrokken bij het overbrengingsproces. Bekijk hiervoor eens de interne beleidskaders, procedures en instructies, zoals een Besluit Informatiebeheer of een Mandaatregeling. Voor het bepalen van openbaarheidsbeperkingen gaat het bijvoorbeeld om medewerkers die:

- het conceptbesluit, de adviesaanvraag en het uiteindelijke besluit opstellen;
- zorg kunnen dragen voor publicatie van een Besluit Beperking Openbaarheid (bijvoorbeeld in de Staatscourant of in het Gemeentebblad);
- gemachtigd zijn om namens het verantwoordelijk overheidsorgaan te tekenen.
- leiding geven aan een afdeling die intern beschouwd wordt als de 'proceseigenaar' van de informatie;
- het gehele overbrengingsproces begeleiden.

Hoe de werkzaamheden precies verdeeld zijn, wisselt van organisatie tot organisatie. Door de juiste collega's bij het overbrengingsproces aan te sluiten, voorkom je vertraging en frustratie.

<uitklapmenu>Betrek de archiefdienst

Zoek al vroeg in het proces de aansluiting bij de archiefdienst. Medewerkers van archiefdiensten hebben veel ervaring met het overbrengingsproces en kunnen je op weg helpen. Ze kunnen meedenken bij het maken van afwegingen over het openbaar maken van over te brengen documenten.

<Subpagina>Stap 1: Breng in beeld welke informatie in de documenten zit

<intro> Stappenplan bepalen openbaarheidsbeperkingen

Tijdens de voorbereiding van het overbrengen van een archief kun je in beeld brengen bij welke delen van het archief mogelijk openbaarheidsbeperkingen van toepassing zijn.

- Bij **papieren archief** doe je dit aan de hand van een toegang of inventaris waarin het archief wordt toegelicht en beschreven.
- Bij **digitaal archief** gebruik je de metagegevens die vanuit een orderingsstructuur zijn aangebracht bij de documenten.

Indien je het archief laat bewerken, dan kan de archiefbewerker je helpen om in beeld te brengen welke informatie waar in het archief zit.

Voorbeelden van onderdelen van een archief waar mogelijk openbaarheidsbeperkingen van toepassing zijn, zijn te vinden in <link>module 1:

Om de inhoud van het archief in beeld te brengen, kun je een schema met de bevindingen invullen of technische hulpmiddelen gebruiken. In een schema kun je de bevindingen die je doet na raadpleging van de inhoud van een dossier of een document bijhouden en vastleggen. Het schema levert deels de input die nodig is om het Besluit Beperking Openbaarheid op te stellen <link naar module 3>in de volgende fase</link>.

Selecteer op grond van de beschrijvingen of documenten mogelijk informatie bevatten die eventueel een openbaarheidsbeperking nodig hebben. Maak een lijst met alle inventarisnummers en/of documenten die je wilt controleren. Noteer welke informatie in de documenten voorkomt.

Maak gebruik van technische hulpmiddelen bij digitaal archief. Zo zijn er tools om (bijzondere) persoonsgegevens in digitale bestanden te signaleren. Maak gebruik van het schema om de informatie in beeld te brengen met een toelichting over de inhoud en de mogelijke beperkingsgrond die van toepassing is. Hieronder zie je een voorbeeld van een schema om de bevindingen over de inhoud van de documenten bij te houden.

Beschrijving	Inhoud	Algemene en bijzondere persoonsgegevens	Beperkingsgrond	Datum creatie	Datum opheffing beperking
Naturalisatieverzoek A. Jansen 12-1-1990	Privacygevoelige informatie	Naam, adres, woonplaats, religie, nationaliteit	Bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens (art. 7.2.1.d)	2010	01-01-2101
Deelname van Nederlandse militaire eenheid te [land].	Militaire operaties, zoals informatie over opbouw en inzet van de krijgsmacht. NAVO-documenten.	Namen	Veiligheid van de Staat (art. 7.2.1.b)	2020	01-01-2071

<uitklaptekst>Hoe controleer je een document op bijzondere persoonsgegevens?

Gebruik de volgende vragen als je documenten controleert op bijzondere persoonsgegevens:

- Is er sprake van persoonsgegevens in een alfabetisch gestructureerd archief? Dan is er sprake van een bestand in de zin van de AVG <link FAQ, toelichting AVG>. Een bestand is een gestructureerd geheel van persoonsgegevens die op een dusdanige manier toegankelijk zijn dat de persoonsgegevens op een makkelijke manier terug te vinden zijn, zoals dossiers op naam of alfabetische lijsten.
- Is er sprake van een digitaal of gedigitaliseerd archief met persoonsgegevens? Ook dan zijn persoonsgegevens makkelijker terug te vinden dan in fysiek archief.
- Is er sprake van bijzondere persoonsgegevens en welke bijzondere persoonsgegevens zijn dit? Bijzondere persoonsgegevens vallen onder een aparte <link> beperkingsgrond
- Hebben de gegevens alleen betrekking op overleden personen? Als personen overleden zijn, dan is er geen sprake van persoonsgegevens. De wet beschermt enkel de persoonsgegevens van levende personen. Controleer bij deze gegevens of deze geen herleidbare bijzondere persoonsgegevens van nabestaanden bevatten.

<uitklaptekst> Maak gebruik van op documenten aangemerkte vertrouwelijkheid en Woo-weigeringsgronden

Documenten kunnen bij creatie al aangemerkt worden als vertrouwelijk, voorzien zijn van rubriceringen of vallen onder weigeringsgronden van de Woo. Dat kan op zowel papieren als digitale documenten van toepassing zijn. Bij overbrenging kan dit een indicatie zijn om een openbaarheidsbeperking onder de Archiefwet toe te passen. Bij een rubricering is er vastgesteld dat een document bijzondere informatie bevat waarvan bepaald of aangegeven moet worden welke mate van beveiliging aan deze informatie moet worden gegeven. Houd er rekening mee dat rubriceringen bij overbrenging vervallen. Dat geldt ook voor de weigeringsgronden uit de Woo. Een rubricering of weigeringsgrond is wel een indicatie om mogelijk na overbrenging een archiefwettelijke openbaarheidsbeperking te stellen, maar geen automatisme

<Subpagina>Stap 2: Bepaal de beperkingstermijn

<intro> Stappenplan bepalen openbaarheidsbeperkingen

Iedere openbaarheidsbeperking heeft een eigen specifieke maximum termijn. De termijn kan maximaal 20, 75 of 110 jaar zijn. Deze termijnen zijn een **maximum** en kunnen in de meeste gevallen korter toegepast worden. Je rekent de beperkingstermijn vanaf de creatie van het document. Soms kies je op basis van de inhoud van het document voor een kortere termijn, bijvoorbeeld aan de hand van de geboortedatum van een persoon.

Tijdsverloop speelt een belangrijke rol in het bepalen of een openbaarheidsbeperking nog nodig is. Is de informatie verouderd en daardoor niet meer actueel? Dan kunnen documenten meestal openbaar zijn.

Bij het combineren (of: stapelen) van meerdere beperkingsgronden, kies je langste termijn. Als meerdere beperkingsgronden van toepassing zijn, lopen de beperkingstermijnen die daarbij horen tegelijkertijd. Dit maak je ook inzichtelijk in het Besluit Beperking Openbaarheid.

<uitklaptekst>Beperkingsgronden met een maximum termijn van 20 jaar

De beperkingsgronden omtrent bedrijfs- en fabricagegegevens, opsporing en vervolging strafbare feiten, inspectie en toezicht, bescherming concurrentiegegevens, milieubescherming, beveiliging bedrijven en personen, functioneren overheid, en milieu-

informatie kunnen maximaal voor 20 jaar na de creatie van een document worden toegepast.

Voorbeeld 1

Inventarisnummer 15. Inspectieverslagen arbeidsomstandigheden op locatie X 2030-2034.

De beperkingsgrond inspectie en toezicht (art. 7.2.2.d) kan maximaal 20 jaar worden toegepast. De documenten in dit inventarisnummer worden **uiterlijk in 2040** overgebracht, tien jaar na creatie van het oudste document. Ze kunnen daarna nog maximaal 10 jaar beperkt openbaar zijn, dus tot **1 januari 2051**.

Voorbeeld 2

Inventarisnummer 274. Maatregelen ter ontlasting van de omgeving in de buurt van perceel Y, 2036-2038.

De beperkingsgrond <link>Bescherming van het milieu (artikel 7.2.2.g) kan maximaal 20 jaar worden toegepast. Deze documenten worden **uiterlijk in 2046** overgebracht en kunnen daarna nog maximaal 10 jaar beperkt openbaar zijn na overbrenging, dus tot **1 januari 2057**.

Voorbeeld 3

Inventarisnummer 321. Geregistreeerde overtredingen van omgevingsvergunning [zaaknummer] ten behoeve van bedrijf [naam geanonimiseerd] door het lozen van afvalstoffen in een rivier met concentraties van stof Q die hoger zijn dan conform vergunning is toegestaan, 2034-2039.

De beperkingsgrond <link>Opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 7.2.2.c) kan maximaal 20 jaar worden toegepast. Deze documenten worden **uiterlijk in 2044** overgebracht, 10 jaar na creatie van het oudste document binnen het inventarisnummer. Ze kunnen daarna nog maximaal 10 jaar beperkt openbaar zijn na overbrenging, dus tot **1 januari 2055**.

<uitklaptekst> Beperkingsgronden met een maximum termijn van 75 jaar

De beperkingsgronden <link>Eenheid van de Kroon, <link>Veiligheid van de Staat en <link>Internationale betrekkingen van Nederland kunnen maximaal voor 75 jaar worden toegepast. In de praktijk adviseert de Rijksarchivaris of de decentrale archivaris om deze gronden maximaal 50 jaar of korter toe te passen, tenzij uit de motivering blijkt dat een termijn van 75 jaar noodzakelijk is.

Voorbeeld 1

Inventarisnummer 24. Europese bijeenkomst omtrent schending mensenrechten in land X met COREU berichten (Correspondance Européenne) 2030-2035.

De beperkingsgrond <link> Internationale betrekkingen van Nederland (art. 7.2.2.a) kan maximaal 75 jaar worden toegepast. COREU berichten zijn volgens Europese Richtlijnen maximaal 30 jaar niet openbaar. Omdat het oudste document binnen dit inventarisnummer stamt uit 2030, kunnen deze documenten op **1 januari 2061** openbaar worden, tenzij uit de motivering blijkt dat een langere termijn noodzakelijk is voor de andere informatie in het document.

Voorbeeld 2

Inventarisnummer 69 Organisatie, werkwijze, taak en samenwerking van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (lees: Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)), 2031-2035. De beperkingsgrond <link>Veiligheid van de Staat (artikel 7.2.1.b) kan maximaal 75 jaar worden toegepast. Deze documenten worden **uiterlijk in 2041** overgebracht en kunnen daarna nog maximaal 65 jaar beperkt openbaar zijn, dus tot **1 januari 2107**.

<uitklaptekst> Beperkingsgronden met een maximum termijn van 110 jaar

De beperkingsgronden bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens, identificatienummers en de eerbiediging persoonlijke levenssfeer kunnen voor maximaal

110 jaar vanaf de creatie van een document of de geboortedatum van de perso(o)n(en) in kwestie worden toegepast. In de praktijk adviseert de Rijksarchivaris of de decentrale archivaris om deze gronden maximaal 110 jaar toe te passen vanaf de geboortedatum van de jongste persoon in het document. Je gebruikt een termijn van 75 jaar of korter indien de geboortedatum onbekend is. Mocht uit de context van het document blijken dat het hier kinderen of jongeren betreft, overweeg dan om het document langer dan 75 jaar te beperken.

Voorbeeld 1

Inventarisnummer 40. Koninklijke onderscheiding aan A. Willems geboren 06-12-1992. De beperkingsgrond <link>Bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens (art. 7.2.1.d) kan maximaal 110 jaar worden toe gepast. In dit geval wordt de termijn gerekend vanaf de geboortedatum van de betrokken persoon, en niet vanaf de creatie of ontvangst van het document. Dit document kan op **1 januari 2103** openbaar worden.

Voorbeeld 2

Inventarisnummer 60. Koninklijke onderscheidingen Willems – Wortelboer 2030-2035. Kost het onevenredig veel inspanning om de geboortedata te achterhalen? Hanteer dan een beperkingstermijn van 75 jaar of korter vanaf creatie. Dit document kan maximaal tot **1 januari 2106** beperkt openbaar zijn. Pas de beperkingstermijn korter toe als de leeftijd van de personen zich hiertoe leent.

Voorbeeld 3

Inventarisnummer 19151. Samenstelling commissies onderzoek geloofsbrieven Statenleden, uitvoering Kieswet, 2033-2035. De beperkingsgrond <link>eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 7.2.2.e) kan maximaal 110 jaar worden toegepast. Deze documenten worden in **uiterlijk in 2043** overgebracht, als het oudste document binnen het inventarisnummer tien jaar oud is. Deze documenten bevatten geen geboortedata en daarom wordt ook de beperkingstermijn gekoppeld aan het oudste document. In dit geval is duidelijk dat het niet om kinderen of jongeren gaat, en dus kan een kortere beperkingstermijn van 75 jaar aangehouden worden. Na overbrenging zijn de documenten dan nog 65 jaar beperkt openbaar, dus **tot 1 januari 2109**.

<Subpagina> **Stap 3: Motiveer het toepassen van een beperkingsgrond**

<intro> *Stappenplan bepalen openbaarheidsbeperkingen*

Motiveer per inventarisnummer waarom een beperkingsgrond van toepassing is, tenzij het om gelijksoortige informatie gaat.

<kop> **Waarom is het nodig om beperkingsgronden te motiveren?**

Het motiveren van besluiten in het algemeen en van het toepassen is een wettelijke verplichting. Dat staat in de Archiefwet <link naar art. 7.3> en de Algemene wet bestuursrecht <link naar art. 3:46>. Voor het deugdelijk motiveren van beperkingsgronden zijn drie goede redenen:

- Zonder motivering kan de archivaris geen rekening houden met de eventuele consequenties die kunnen ontstaan bij het verlenen van in beperkt openbaar archief.
- Ook medewerkers bij het verantwoordelijk orgaan moeten weten met welke overwegingen ze rekening moeten houden. Inzageverzoeken in documenten met een beperkingsgrond Eenheid van de Kroon, Veiligheid van de Staat, en Internationale betrekkingen worden doorgestuurd naar je eigen organisatie.

- In een democratie mag de burger de overheid controleren op haar handelen. Daarom moet je goed uitleggen welke redenen er zijn om overheidsdocumenten in openbaarheid te beperken.

<kop> Waaruit bestaat een goede motivering?

Een goede motivering bevat ten minste de volgende elementen:

- een uitleg waarom een bepaalde beperkingsgrond hier van toepassing is, niet het letterlijk herhalen van de beperkingsgrond zelf;
- als het mogelijk is op welke documenten de beperkingsgrond binnen het inventarisnummer van toepassing is. Heeft de beperking betrekking op enkele documenten, een dossier, een complete serie of een heel archief?

<kop> Wat als er meerdere beperkingsgronden van toepassing zijn?

Bij het stapelen van meerdere beperkingsgronden moet per beperkingsgrond gemotiveerd worden, waarom deze van toepassing is. Houd hierbij in gedachten dat verzoeken tot inzage in de meeste gevallen door de archiefdienst beoordeeld worden, maar in sommige gevallen door het verantwoordelijk overheidsorgaan. Dat laatste is het geval bij de volgende beperkingsgronden: <links naar toelichting bij deze gronden in module 1>

- Eenheid van de Kroon;
- Veiligheid van de Staat;
- Internationale betrekkingen van Nederland

Het stapelen van beperkingsgronden met verschillende procedures voor het aanvragen van toegang kan leiden tot praktische complicaties in de uitvoering. Dit vereist namelijk afstemming tussen de archiefdienst en het verantwoordelijk overheidsorgaan tijdens de volledige beperkingstermijn. Wanneer het verantwoordelijk overheidsorgaan gedurende een bepaalde periode inzageverzoeken afhandelt, kan het beter zijn om pas na afloop daarvan te bezien of er nog een beperkingsgrond van toepassing is waarvoor de archivaris bevoegd is. De nieuwe wet maakt het opleggen van een beperking in een later stadium makkelijker dan de Archiefwet 1995.