

Aanvullend beroepschrift

In aanvulling op mijn pro-forma beroep tegen het besluit van 13 september 2023 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving¹, bij u geregistreerd onder zaaknummer ***, geef ik u hierbij de redenen waarom ik in beroep ben gegaan.

1 Verzoek

1.1 Inleiding persoonsregistratie tot 1994

Vanaf 1 januari 1850 is in alle gemeenten in Nederland op min of meer gelijke wijze de bevolking geadministreerd, conform een daartoe genomen Koninklijk Besluit van 22 december 1849. Iedereen in Nederland staat sinds die tijd in het bevolkingsregister geregistreerd met naam, geboortedatum, woonadres, plaats in het gezinsverband en eventueel beroep, godsdienst, verhuizingen en overlijdensdatum. Van 1939 tot 1994 is voor iedere persoon één kaart gemaakt. Deze kaarten staan bekend als persoonskaarten. Dankzij diverse hulpsystemen is de bevolkingsregistratie toegankelijk op zowel persoonsnamen als op adressen. Op 1 oktober 1994 is landelijk een systeem van geautomatiseerde registratie in werking getreden: de Gemeentelijke Basisadministratie, het register van persoonskaarten is daarmee afgesloten. Bij overlijden werd de persoonskaart, na verwerking door het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS), opgenomen in één landelijke collectie.

Op grond van artikel 4.7 van de Wet basisregistratie personen (hierna: BRP), is er een centraal archief van overledenen, waarvan de bovengenoemde persoonskaarten deel uit maken. De minister van BZK is hiervoor zorgdrager. Op grond van artikel 28 van de Regeling basisregistratie personen (hierna: RBRP) berust de zorgplicht voor de toegang tot het centraal register van overledenen bij de minister, respectievelijk bij de feitelijke beheerder. Artikel 29 van de RBRP omschrijft als doel van het centraal archief overledenen het verstrekken van gegevens ten behoeve van onder meer historisch onderzoek.

¹ Beslissing BZK op bezwaarschrift (bijgevoegd als bijlage voetnoot 1)

Onder historisch onderzoek wordt in ieder geval verstaan genealogisch onderzoek. Op grond van artikel 30 eerste lid onder a. van de RBRP worden ten behoeve van een onderzoek als in artikel 29 bedoeld gegevens verstrekt aan een derde indien deze bij verstrekking een gerechtvaardigd belang heeft en voor zover de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.

Op basis van artikel 28 van de RBRP kan de minister het beheer van het centraal archief van overledenen overdragen. De minister heeft de particuliere stichting Centraal Bureau Genealogie (hierna: CBG) deze uitvoeringstaak gegeven en gemachtigd uit deze verzamelingen gegevens te verstrekken. Deze machtigingen zijn vastgelegd in autorisatiebesluiten die zijn gepubliceerd in de Staatscourant (onder meer Staatsblad 2013 nummer 493, en Staatscourant 2014 nummer 33529).

De van toepassing zijnde leges op *“verstrekingen uit het centraal archief van overledenen”* staan benoemd in artikel 33 RBRP lid 2: *“€ 4,90 per persoon op wie het verzoek betrekking heeft, met dien verstande dat ten minste € 9,80 in rekening wordt gebracht”*. Indien het verzoek betrekking heeft op meer dan honderd personen kost het € 4,50 per persoon. Het CBG zet het centraal archief van overledenen en haar dienstverlening hieromtrent in de markt als ‘Nationaal Register Overledenen’ (hierna: NRO) richting organisaties - waaronder archiefinstellingen - en particuliere onderzoekers. De ‘Vrienden’ van het CBG (lees: zij die een abonnement hebben van € 45,60 per jaar bij het CBG) krijgen een korting: voor vervolgozoekacties betalen ‘Vrienden’ € 4,00. Deze kortingsregeling maakt geen onderdeel uit van hetgeen in artikel 33 RBRP wordt genoemd.

Een persoonskaart kan bij het CBG aangevraagd worden via een aanvraagformulier². Hieruit blijkt dat de aanvrager niet het belang hoeft aan te tonen waarom persoonskaarten opgevraagd worden. In het formulier dienen de gegevens van de personen te worden vermeldt. Er is geen maximum verbonden aan van hoeveel overledenen een kaart wordt opgevraagd. Wel wordt de aanvrager via het te ondertekenen aanvraagformulier gewezen op het feit dat de informatie op de persoonskaarten mogelijk betrekking hebben op levende personen, zoals mogelijk nog levende partner en/of kinderen van de overleden persoon, en dat die volgens de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG) alleen voor persoonlijke of huishoudelijke doeleinden gebruikt mogen worden. Op deze wijze is de bescherming van de privacy op papier in ieder geval geregeld.

² Aanvraagformulier persoonskaart (**bijgevoegd als bijlage voetnoot 2**)
https://cbg.nl/documents/232/CBG_Aanvraagformulier_NRO_september_2022.pdf

Volgens het jaarverslag over 2022 van het CBG³ heeft zij een dubbele opdracht vanuit twee ministeries: vanuit BZK gaat het om het verstrekken van uittreksels van persoonskaarten (ook wel: dienstverlening NRO) en matching (ook wel: verificatie op het NRO) en vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) om hun positie als knooppunt in de genealogische infrastructuur waarbij de website WieWasWie een centrale rol speelt. Uit de staat van baten en lasten uit genoemd jaarverslag blijkt dat er € 2.152.802 euro aan subsidies is ontvangen in 2022, een bijdrage van BZK in het digitaliseringsproject persoonskaarten á € 208.549. De opbrengsten uit aanvragen van persoonskaarten/lijsten bedragen € 129.207 en matchingsopdrachten € 228.434.

Naast BZK/CBG hebben ook gemeenten persoonskaarten, veelal 'archiefskaarten' genoemd. In theorie zouden onderzoekers ook bij gemeenten terecht kunnen om uittreksels op te vragen uit deze beperkte openbare bron met inachtneming van de AVG. Echter, gemeenten lijken deze dienst alleen aan notarissen te bieden, nauwelijks aan onderzoekers. Gemeenten verwijzen onderzoekers simpelweg naar het CBG. Gemeenten hebben ook geen werk gemaakt van de digitalisering van hun archief(persoons)kaarten, noch het scannen, noch het indexeren. Eén gemeente uitgezonderd: de gemeente Amsterdam biedt haar 2,6 miljoen archiefskaarten wel online⁴ aan en heeft hierover in 2011 in een uitgave van de Koninklijke Vereniging van Archivarissen⁵ beschreven op basis van welke besluiten en wetten dit mogelijk is. Mij zijn geen andere Nederlandse gemeentearchieven bekend die dit voorbeeld hebben gevolgd.

³ Jaarverslag Centraal Bureau Genealogie 2022 (**bijgevoegd als bijlage voetnoot 3**)
https://cbg.nl/documents/249/Jaarverslag_CBG_2022..pdf

⁴ Persoonskaarten bij Stadsarchief Amsterdam
https://archief.amsterdam/indexen/persons?f=%7B%22search_s_regis-ter_type_title%22:%7B%22v%22:%22Persoonskaarten%22%7D%7D

⁵ De Wet op de GBA en de overbrenging van persoons- en archiefskaarten, door Ellen Fleurbaay, in Archievenblad, 2011, nummer 8 (**bijgevoegd als bijlage voetnoot 5**)
<https://kvan.courant.nu/issue/AB/2011-10-01/edition/null/page/28>

1.2 Project PKdigitaal: scans en index

In de periode 2020-2022 heeft het CBG, gefinancierd door BZK, gewerkt aan de digitalisering van de persoonskaarten in het project PKdigitaal⁶. Naast het scannen van de 5,75 miljoen persoonskaarten werden de scans van de persoonskaarten geïndexeerd. Gegevens als de naam, geboorteplaats en -datum zijn enerzijds op basis van door een derde partij uitgevoerde automatisch tekenherkenning (OCR) herkend en anderzijds via het crowdsourcingsplatform VeleHanden door bijna 1350 vrijwilligers handmatig ingevoerd. Bij verschil tussen de geautomatiseerde tekenherkenning en invoer van de vrijwilliger vond er een controle plaats door een andere vrijwilliger.

Het resultaat van dit digitaliseringsproject is dat de persoonskaarten als scan beschikbaar zijn en dat er een index is op de 5,75 miljoen persoonskaarten. Deze index (en niet de scans), die ik voor het gemak (en met knipoog) de PKdataset noem, maakt het vinden van persoonskaarten op naam, geboortedatum en -plaats mogelijk. Het is in wezen één grote database van overledenen tussen 1939 en 1994. De PKdataset is tot stand is gekomen met publiek geld en inspanning van het publiek, oftewel er is reeds voor de totstandkoming van de index betaald.

2 Gronden van mijn beroep

Mijn verzoek, op basis van de Wet Hergebruik Overheidsinformatie (hierna: WHO) en aanvullend de Wet Open Overheid (hierna: WOO), gaat om de index op de persoonskaarten, de PKdataset.

Ik wil deze PKdataset ten behoeve van genealogisch onderzoek als geheel in machine leesbaar formaat ontvangen. Ik bied stamboomonderzoekers een (gratis) zoekfunctie op bronnen met 'historische persoonsgegevens'. Ik noem dit bewust 'historische persoonsgegevens' om aan te geven dat dit om openbare gegevens (veelal vermeldingen in archiefbronnen) van overleden personen gaat. De website Open Archieven maakt op dit moment ruim 341 miljoen historische persoonsgegevens doorzoekbaar, gerelateerd aan bronnen bij archiefinstellingen en historische verenigingen, in Nederland, België en Frankrijk. Het zijn deze instellingen die indexen op hun bronnen ter beschikking hebben gesteld voor hergebruik.

⁶ Berichtgeving omtrent Project PKdigitaal (**bijgevoegd als bijlage voetnoot 6**)
<https://cbg.nl/actueel/nro-nu-volledig-digitaal/>

Nota bene: in Frankrijk is in januari 2016 besloten⁷ om het nationale register van overleden (via het Franse Centraal Bureau voor de Statistiek - INSEE) beschikbaar te stellen voor hergebruik⁸. In de praktijk duurt het slechts enkele weken voordat gegevens van Franse overledenen (naam, geboortedatum en -plaats, overlijdensdatum en -plaats) in de open datasets komen en hergebruikt kunnen worden⁹.

Naast het belang voor genealogisch onderzoek, heeft ook de archiefsector een belang bij een open PKdataset. Archiefinstellingen hebben zich bij het online ter beschikking stellen van archiefbronnen te houden aan de AVG en UAVG. In de praktijk komt dit erop neer dat bronnen waar mogelijk levende personen in voorkomen, niet online komen. In tegenstelling tot Frankrijk is in Nederland het nationale register van overledenen niet open. Archiefinstellingen kunnen alleen, tegen aanmerkelijke kosten, zogenaamde matchingsopdrachten aan het CBG verstrekken, om zodoende te achterhalen of in bronnen genoemde personen zijn overleden en dus online geplaatst kunnen worden. In de praktijk wordt de goedkopere, risicomijdende aanpak van 'geboortjaar plus 100 jaar' gehanteerd, waardoor bronnen langer offline blijven.

2.1 Overweging BZK

In haar besluit van 13 september 2023 voert BZK aan dat de index op de persoonskaarten niet los gezien kan worden van de persoonskaarten en dus de BRP en dat derhalve de index op de persoonskaarten niet onder de WHO respectievelijk de WOO valt.

⁷ Assemblée Nationale, 13-01-2016, République Numérique N°3318, Amendement N°CL689 http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3318/CION_LOIS/CL689.asp (in Nederlands vertaald door Google Translate: https://www-assemblee--nationale-fr.translate.goog/14/amendements/3318/CION_LOIS/CL689.asp? x tr sl=auto& x tr tl=nl& x tr hl=nl)

⁸ Fichiers des personnes décédées depuis 1970 (INSEE) <https://www.insee.fr/fr/information/4190491> (in Nederlands vertaald door Google Translate: <https://www-insee-fr.translate.goog/fr/information/4190491? x tr sl=fr& x tr tl=nl& x tr hl=nl>) en <https://www.insee.fr/fr/information/4769950> (in Nederlands vertaald door Google Translate: <https://www-insee-fr.translate.goog/fr/information/4769950? x tr sl=fr& x tr tl=nl& x tr hl=nl>)

⁹ Voorbeeld hergebruikte gegevens van INSEE op Open Archieven <https://www.openarchieven.nl/ins:9d49688b-6f01-8016-5a95-6db144f2c3cf>

2.2 Definitie persoonsgegevens

De door mij gevraagde index bevat geen persoonsgegevens en valt daarom niet onder de BRP.

Artikel 1.2 van de BRP geeft de reikwijdte van de basisregistratie personen aan: *“De basisregistratie bevat persoonsgegevens over de ingezetenen van Nederland. De basisregistratie bevat persoonsgegevens over niet-ingezetenen voor zover deze wet daarin voorziet.”* Een definitie van persoonsgegevens wordt echter niet gegeven in de wet.

De wetteksten spreken over ingezetenen en niet-ingezetenen, over hun burgerlijke staat, kinderen, en algemene en administratieve gegevens over natuurlijke personen.

Artikel 4.7 van de BRP, lid 2, heeft ten aanzien van het centraal archief van overledenen aan: *“Onze Minister is verantwoordelijk voor de verwerking van persoonsgegevens in het centraal archief van overledenen, bedoeld in het eerste lid. Hij treft een regeling ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.”* Nadruk door mij aangebracht om te wijzen op het feit dat dit niet van toepassing is op overleden personen.

Via BRP artikel 4.1 wordt er een link gelegd met de UAVG. De UAVG ziet toe op de toepassing van verordening (EU) 2016/679 van de Algemene verordening gegevensbescherming. Het zijn van een natuurlijk persoon vangt aan met het levend en levensvatbaar geboren zijn van een individu. Het zijn van een natuurlijk persoon eindigt met het overlijden.

De BRP lijkt, mede door het benoemen van het centraal archief van overledenen, een andere definitie van persoonsgegevens te hanteren dan in de UAVG. De persoonskaarten in het centraal archief van overledenen zijn per definitie van personen die tussen 1938 en 1 oktober 1994 zijn overleden. Deze kaarten kunnen overigens ook gegevens bevatten van nog levende personen, zoals partner en kinderen. Bescherming van de gegevens van levende personen – persoonsgegevens – valt uiteraard wel onder de BRP en UAVG. De gevraagde index bevat echter alleen de naam (en geboortedatum en -plaats) van de overledene, niet eventuele andere gezinsleden en zijn dus mijns inziens niet aan te merken als persoonsgegevens.

2.3 Archiefbron en index zijn twee verschillende zaken

De index op de persoonskaarten valt mijns inziens niet onder de BRP. De index bevat een beperkt aantal gegevens van overleden personen: naam, geboortedatum en geboorteplaats, afgeleid van de persoonskaarten.

De definitie van een index (lemma 143) volgens de Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen luidt:

“Register (62) van gegevens (1) in een archiefstuk (8) van grotere omvang of van archiefbescheiden (8) in een archiefbestanddeel (11) in een andere systematiek dan de volgorde waarin deze in het archiefstuk of archiefbestanddeel voorkomen onder opgave van de vindplaatsen van de gegevens en archiefbescheiden.

Toelichting

- De index kan zijn een opgave van persoons- of plaatsnamen, alfabetisch gerangschikt, of van zaken of onderwerpen in trefwoorden, eveneens alfabetisch gerangschikt of systematisch volgens een archiefcode (124). De opgave van de vindplaats kan zijn een volgnummer, een datering of impliciet, bijvoorbeeld in een alfabetische plaatsing.

(...)

- Het vervaardigen van een index heet indiceren of indexeren.”

De Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen omschrijft een index als volgt:

“Een index is een op zichzelf staande, systematische toegang op de informatie die een publikatie als geheel bevat, onder verwijzing naar de exacte vindplaats. Omdat het woord bladwijzer in onbruik is geraakt, het woord register in archief termen een aanduiding is voor een boek met een reeks (afschriften van) bescheiden en de term index in de werelddalen geen misverstanden oproept, wordt deze laatste hier gehanteerd. Een index is zelfstandig in die zin dat een abstractie plaatsvindt ten opzichte van de stof die wordt geïndiceerd.”

Belangrijk voor de status van een index is de vaststelling of deze een integraal deel uitmaakt van het bestand ten tijde van de vorming.

Een index kan worden gemaakt tijdens de vorming van een archief om bepaalde gegevens te kunnen vinden met hulp van namen, geografische namen, en andere trefwoorden. Deze indices worden geacht deel uit te maken van een archief. Bij de overbrenging naar bijvoorbeeld een archiefbewaarplaats worden deze indices beschreven in de toegang van een archief. Voorbeelden zijn te vinden in de rechtbankarchieven in de vorm van klapperkaartjes en rollen in het archief van Arrondissementsrechtbank te Den Haag¹⁰.

¹⁰ Nationaal Archief, toegang 3.03.79, inventarisnummers 240-248, Klapperkaartjes van strafzaken op alfabet en jaar met vermelding van rolnummer en weeklijstnummer. 1960-1969
<https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/archief/3.03.79/invnr/%401~2~2.1~2.1.1~240-248>

Aan het bestand van de persoonskaarten tot 1994 worden geen nieuwe gegevens meer toegevoegd. Het kan beschouwd worden als een op 1 oktober 1994 afgesloten bestand. Het bestand wordt niet meer veelvuldig gebruikt of geraadpleegd door de administratie die het archief heeft gevormd uit hoofde van zijn taakuitoefening. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de index op de persoonskaarten niet tot stand is gekomen bij de vorming van het archief en niet meer veelvuldig wordt gebruikt door de overheidsadministratie. Daarom is de in de periode 2020-2022 gemaakte index, de PKdataset, niet te beschouwen als een integraal onderdeel van het bestand van de persoonskaarten. Dat de huidige index bedoeld is om het zoeken te vergemakkelijken is een algemeen kenmerk van indices en zegt niets over de status daarvan.

De totstandkoming van de index met hulp van bijna 1350 vrijwilligers duidt er niet op dat de gegevens van de persoonskaarten die werden geïndexeerd werden behandeld als deel uitmakend van het archief zelf. Het CBG wierf vrijwilligers met de kreet dat iedereen met een computer mee kan doen. De inzet van vrijwilligers werd beloond door het verzamelen van punten waarmee de vrijwilligers persoonskaarten kunnen bestellen.

Aanvullend wil ik een voorbeeld geven van een archief van het ministerie van BZK dat is overgebracht naar het Nationaal Archief: de persoonsdossiers van de voormalige Centrale Veiligheidsdienst (CVD) en de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). Dit archief is door BZK overgebracht aan het Nationaal Archief en aldaar bekend als archief Persoonsdossiers Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en voorgangers¹¹. De toegang op naam zoals opgenomen in de archiefbeschrijving, ook te beschouwen als een index, is deels openbaar. In de index zijn van de dossiers van overledenen of personen die meer dan 100 jaar geleden zijn geboren, de namen en geboortedata opgenomen. Deze index is via de archiefbeschrijving online beschikbaar via het Nationaal Archief. De persoonsdossiers waarnaar de index verwijst zelf zijn beperkt openbaar tot 2036 – 2063.¹²

De website WieWasWie (van het CBG) is net als Open Archieven te beschouwen als een index op archiefbescheiden van de aangesloten instellingen. De gegevens zijn, net als de gevraagde PKdataset, afkomstig uit archiefbescheiden, maar maken daar geen deel van uit.

¹¹ Nationaal Archief, toegang 2.04.125, Inventaris van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en voorgangers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken: Persoonsdossiers <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/archief/2.04.125/>

¹² Raadplegen beperkt openbaar archief <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/raadplegen-beperkt-openbaar-archief>

Door BZK wordt gewezen op bijlage 2 van de WOO, waarin de onderdelen genoemd in de BRP, waaronder paragraaf 4.2.1 (*“De oude registers”*), worden uitgezonderd van de WOO. Geïllustreerde artikels uit de BRP (4.4 – 4.8) gaan over het persoonskaartenarchief en de verwerking van persoonsgegevens. Echter, de door mij gevraagde index (PKdataset) moet los worden gezien van de persoonskaarten.

2.4 Relatie BRP en Archiefwet 1995

Artikel 12 (en overgangsbepaling artikel 45) van de Archiefwet 1995 (hierna: AW) draagt zorgdragers binnen de overheid (in deze casus dus BZK én gemeenten) om archiefbescheiden na 20 jaar over te brengen naar een archiefbewaarpplaats. Voor BZK is dit de rijksarchiefbewaarpplaats Nationaal Archief, voor gemeenten een gemeente- of streekarchief.

Binnen hetzelfde artikel 12 in de AW is er een mogelijkheid om machtiging tot opschorting van de overbrenging aan te vragen bij en te verlenen door de minister van OCW voor (telkens opnieuw) een periode van 10 jaar. Een dergelijke machtiging voor de persoonskaarten is mij niet bekend.

Artikel 4.18 van de BRP geeft aan dat *“De termijn, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de AW vangt aan bij degene die op de dag van zijn overlijden ingezetene is, op die dag, en bij degene die op de dag vallende honderd jaar na de geboorte niet ingezetene is, op die dag.”*

Oftewel de persoonskaarten van BZK hadden al lang overgedragen moeten worden aan een archiefbewaarpplaats waarmee de archiefbescheiden ook conform de AW beschermd worden (waaronder openbaarheid en UAVG) en de toegang hiertoe is geregeld. Een archiefbewaarpplaats is een juridisch begrip voor een voorziening die voldoet aan de eisen van de AW. Deze bewaarpplaats moet ook formeel door het orgaan worden aangewezen.

Het Nationaal Archief fungeert in formele zin als Algemeen Rijksarchief voor Nederland en als Rijksarchief in Zuid-Holland. Ze zijn een agentschap van het Ministerie van OCW. Het CBG is onder de naam *“Stichting Centraal Bureau voor Genealogie”* ingeschreven bij de Kamer van Koophandel te Den Haag, onder nummer 41149193. Het CBG huist in hetzelfde gebouw als het Nationaal Archief, maar hebben separate depots (het zijn immers 2 verschillende organisaties). Naar mijn weten is de ruimte van het CBG niet formeel aangewezen als archiefbewaarpplaats.

Daarnaast wil ik opmerken dat in menig gemeente de persoonskaarten die na verzending naar het CBS voor de gemeentelijke administratie zijn gekopieerd, zijn overgebracht naar de gemeentelijke archiefbewaarplaats en aldaar zonder kosten te raadplegen zijn, zij het vaak wel voor notarissen ed. en minder vaak voor onderzoekers.

Ook diverse archieven van BZK zijn overgebracht naar het Nationaal Archief. Zoals bijvoorbeeld de eerder benoemde persoonsdossiers van voormalige Centrale Veiligheidsdienst en de Binnenlandse Veiligheidsdienst, en, volgens artikel 23 van de RPBR, *"Het dubbel van het schakelregister¹³ is in bewaring bij het Nationaal Archief. Bij de overbrenging zijn met betrekking tot verstrekkingen uit het register beperkingen aan de openbaarheid gesteld in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de daarin opgenomen personen."*

Qua toegang wil ik in dit relaas twee artikels uit de AW specifiek benoemen.

Artikel 14 AW: *"De archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten zijn, behoudens het bepaalde in de artikelen 15, 16 en 17, openbaar. Ieder is, behoudens de beperkingen die voortvloeien uit het in die artikelen bepaalde, bevoegd die archiefbescheiden kosteloos te raadplegen en daarvan of daaruit afbeeldingen, afschriften, uittreksels en bewerkingen te maken of op zijn kosten te doen maken."* Oftewel, de beperkt openbare persoonskaarten zouden onder de AW kosteloos toegankelijk zijn!

En artikel 17 AW: *"De beheerder van een archiefbewaarplaats stelt de daar berustende archiefbescheiden aan de verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen en overeenkomstig de artikelen 5 en 6 van de Wet hergebruik van overheidsinformatie."* Om aan te geven dat de index onder de AW ook open staat voor hergebruik (onder voorwaarden) via de WHO. Ook heeft de WHO ervoor gezorgd dat archiefinstellingen geen kosten meer rekenen voor reeds (met publiek geld) gemaakte scans. Het heffen van leges op persoonskaarten staat haaks op de praktijk in de Nederlandse archiefsector.

De WHO is ingesteld ter stimulatie van hergebruik, wat in artikel 1, sub b wordt gedefinieerd als: *"het gebruik van informatie, neergelegd in documenten berustend bij een met een publieke taak belaste instelling, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd, anders dan de uitwisseling van informatie tussen met een publieke taak belaste instellingen onderling uitsluitend met het oog op de vervulling van hun publieke taken."*

¹³ BRP artikel 4.8 noemt het schakelregister als één van de registraties waar de minister van BZK verantwoordelijk voor is.

De WHO heeft betrekking heeft op openbare informatie. In mijn verzoek stelde ik dat er mijns inziens geen openbaarheidsbeperking is vastgesteld. Om deze reden heb ik in mijn verzoek een beroep gedaan op artikel 4.1 van de WOO om de index openbaar te maken. Aangezien deze index alleen gegevens van overleden personen bevat (waarmee de uitzondering in artikel 5.1 WOO, lid 1, sub d en lid 2, sub 2 niet van toepassing zijn) zie ik geen grond om dit te weigeren.

Tijdens de hoorzitting naar aanleiding van mijn bezwaar op het door BZK genomen besluit (waarvan door BZK een beknopt verslag is gemaakt en mij is toegezonden¹⁴) heeft de juridisch beleidsmedewerker van BZK twee redenen gegeven om de persoonskaarten niet over te dragen: *“De eerste is dat er in de persoonskaarten veel informatie staat en het gaat om veel gegevens. De overweging is geweest om hier strengere regels voor te laten gelden. En als tweede reden gaat er erom dat er informatie in staat die herleidbaar is of kan zijn tot nog levende personen, zoals adresgegevens, geloofsovertuiging en namen/achternamen. Dit moet afgeschermd worden gelet op de BRP.”*

Tijdens deze hoorzitting is hier als volgt op gereageerd: *“De Archiefwet is van toepassing op de BRP en ook is er geregeld op welk moment het overdragen naar het Nationaal Archief/de bewaarplaats moet beginnen. Dit is op de dag waarop de persoon is overleden. Ten tweede, de Archiefwet maakt het mogelijk om een beperking aan de openbaarheid te stellen. Er zijn veel archieven naar bewaarplaatsen verplaatst en hier zitten ook gegevens tussen van levende personen, waar zorgvuldig mee omgegaan wordt.”*

¹⁴ Verslag hoorzitting 17-7-2023 (**versie verslag BZK ook bijgevoegd als bijlage voetnoot 15**) https://blog.coret.org/2023/05/hergebruikverzoek-index-op-persoonskaarten.html#verslag_hoorzitting

Tijdens deze hoorzitting is er ook een voorbeeld gegeven van een bron van BZK die wel is overgedragen, zeer veel persoonlijke gegevens bevat, beperkt openbaar is en waarvan de index wel openbaar is: de reeds eerdergenoemde persoonsdossiers van de voormalige Centrale Veiligheidsdienst en de Binnenlandse Veiligheidsdienst. In de archiefbeschrijving¹⁵ van dit inventaris zijn de namen van overledenen of personen die meer dan 100 jaar geleden zijn geboren opgenomen. Deze index op persoonsdossier is door mij op Open Archieven hergebruikt, zodat genealogen deze persoonsdossiers eenvoudiger kunnen vinden (hetgeen los staat van het inzien van de persoonsdossiers).

Wanneer de persoonskaarten waren overgedragen door BZK en in goed beheer bij het Nationaal Archief gekomen waren die de bron als 'beperkt openbaar' beschikbaar zou stellen (met het beperkte toegangsregime dat daarbij hoort) dan zou deze bron zijn geïnventariseerd waardoor de naam en geboortedatum van de overledenen in de openbare archiefbeschrijving of nadere toegang zouden worden opgesomd net als de genoemde persoonsdossiers van de veiligheidsdiensten, en daarmee dus beschikbaar voor hergebruik.

2.5 Mogelijkheden onder de BRP

BZK redeneert dat de index op de persoonskaarten onder het BRP zou vallen. Zij negeert hierbij vervolgens de mogelijkheden die de BRP biedt op het vlak van verstrekking van gegevens.

In artikel 29 van de RBPR wordt het doel van het centraal archief van overledenen als volgt omschreven: "*[..] is het verstrekken van gegevens ten behoeve van ambtelijk, wetenschappelijk en historisch onderzoek. Onder historisch onderzoek wordt in ieder geval verstaan genealogisch onderzoek.*"

¹⁵ De archiefbeschrijving is één vorm waarmee de namen van de inventarisstukken beschreven worden. Een andere vorm is de index, ook wel nadere toegang genoemd, die het Nationaal Archief stelt via <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoeken?activeTab=nts>

BRP artikel 3.13 geeft als voorwaarde voor een verstrekking:

“a. de verstrekking plaats vindt voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden;

b. de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad;

c. door de ontvanger van de gegevens de nodige voorzieningen zijn getroffen ten einde te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van de onder a genoemde doeleinden.”

Het door mij gestelde gerechtvaardigd belang in de index op de persoonskaarten dient het historisch onderzoek (a). De persoonlijke levenssfeer wordt niet geschaad (b), daar het om een index gaat met informatie over overledenen. Het is niet aannemelijk dat het gegeven dat er een persoonskaart is van een overleden persoon met geboortedatum en plaats de persoonlijke levenssfeer van nog levende nabestaanden zou schaden.

Ik wil de PKdataset beschikbaar stellen op de website Open Archieven die daarmee gratis doorzoekbaar worden gemaakt voor onderzoekers (c). Op deze website worden geen persoonsgegevens zoals bedoeld onder de UAVG openbaar gemaakt, slechts historische persoonsgegevens van overleden personen. Onderzoekers zullen hiermee eenvoudiger persoonskaarten kunnen vinden (die volgens het geldende regime door onderzoekers aangevraagd zullen moeten worden bij de bron) en hiermee ook makkelijk kunnen aantonen dat personen zijn overleden om bijvoorbeeld toegang te krijgen tot beperkt openbare bronnen als het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR) bij het Nationaal Archief omdat voorkomen in de index op de persoonskaarten ‘per definitie’ betekent dat de persoon is overleden.

Ik hoop dat het open karakter van Open Archieven ook archiefinstellingen zal helpen. De index op de persoonskaarten kan archiefinstellingen helpen om de ‘is overleden’ controle uit te voeren (conform UAVG) waarmee er meer bronnen online gezet kunnen worden voor onderzoekers.

Tenslotte biedt ook BRP artikel 3.14 nog mogelijkheden voor verstrekking. Dit artikel stelt dat de minister aan een derde informatie ter beschikking kan stellen die is verkregen door bewerking van gegevens uit de basisregistratie. Je kunt de index als een bewerking op de persoonskaarten zien. Daar de gevraagde index uitsluitend overledenen betreft past dit binnen dit artikel gestelde voorwaarde dat het uitsluitend om informatie kan gaan die niet herleidbaar is tot gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare ingeschrevene (lees: levende persoon).

3 Tot slot

Mijn verzoek inzake de index op de persoonskaarten van BZK op basis van de WHO is met name afgewezen omdat de BRP hiervoor volgens BZK geen ruimte zou bieden. De recent tot stand gekomen index op het in 1994 afgesloten persoonskaartenarchief is een dataset die ik graag open gemaakt zie worden via de WOO en wil hergebruiken zoals de WHO stimuleert. Een index waar ik en ook onderzoekers (door verbeterde zoekmogelijkheid) en archieven ('is persoon overleden' controle) een belang bij hebben.

Ik heb betoogd dat deze index niet onder de BRP valt omdat het hier niet gaat om persoonsgegevens (want informatie van overledenen) en het persoonskaartenarchief en de index hierop twee losse zaken zijn. Het persoonskaartenarchief had al overgedragen moeten worden aan een (rijks)archiefbewaarplaats, waarmee het geheel onder de AW was gekomen. De index op de persoonskaarten zou dan hoogstwaarschijnlijk openbaar (want informatie van overledenen) en online zou zijn gekomen via inventaris of nadere toegang. Door BZK aan de AW te houden wordt de index openbaar en kan deze online aangeboden worden wat hergebruik mogelijk maakt. Tevens zou dit persoonskaartenarchief, gratis beschikbaar worden, doch nog steeds onder voorwaarden van een beperkt openbaar archief.

Wanneer de afweging wordt gemaakt dat de index wel onder de BRP valt, dan dient BZK gewezen te worden op de mogelijkheden van verstrekking van gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, waarbij de aard van de index maakt dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad. Omdat er reeds is betaald voor de totstandkoming van de gegevens in deze index zou het verstrekken hiervan in het licht van de WHO kosteloos moeten zodat hergebruik mogelijk is.

Ik verzoek u mijn beroep gegrond te verklaren en de minister van BZK te veroordelen tot vergoeding van de proceskosten.

Hoogachtend,

ir. Bob Coret
