

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

Uw brief van
31 maart 2025

Contactpersoon

Uw kenmerk
51535691

Onderwerp

Wetgevingstoets concept voor Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming

Geachte heer Bruins,

Bij brief van 31 maart 2025 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geraadpleegd over het concept voor de Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar omdat de bepalingen met betrekking tot online publicatie van beperkt openbare en openbare archiefbescheiden en met betrekking tot het buiten toepassing laten van het verbod in de AVG om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken, toetsing aan punt 2 (*subsidiariteit*), 3 (*proportionaliteit*), 4 (*rechtszekerheid*), 5 (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*), 6 (*verbindend naar nationaal recht*), a (*rechtmatig, behoorlijk en transparant*) en c (*toereikend, ter zake dienend, beperkt tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*) van het kader in de bijlage niet doorstaan. Bij ongewijzigde vaststelling zullen deze wegens strijd met hoger recht buiten toepassing gelaten moeten worden.

Hoofdlijn

- Online openbaar zoekbaar maken van persoonsgegevens van levende mensen zonder voldoende beperkingen en waarborgen is in algemene zin onaanvaardbaar (paragraaf 0).
- Online beschikbaarstelling aan eenieder is ook niet het minst ingrijpende middel om de gewenste doelen te bereiken. Alleen door de wetgever aangewezen groepen belanghebbenden moeten toegang kunnen krijgen tot beperkt openbare archiefbescheiden en daarnaast ook alleen tot de archiefbescheiden die zij in het kader van het belang waarvoor zij toegang hebben gekregen nodig hebben (paragraaf 1).

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

- In het concept is niet opgenomen aan de hand van welke criteria archivariissen moeten besluiten of zij beperkt openbare archiefbescheiden al dan niet online beschikbaar stellen. Die complexe afweging van in feite algemene belang wordt geheel overgelaten aan archivariissen. In concrete uitzonderingsgevallen kunnen afwegingen hierover wel aan de archivaris worden overgelaten, maar niet de gevoelige afwegingen over het al dan niet online beschikbaar stellen van bepaalde archieven in het geheel. Daar is de wetgever aan zet, eventueel in de vorm van goed geclausuleerde delegatiegrondslagen (paragraaf 1).
- Het concept biedt onvoldoende wettelijke waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens en schuift ook in dit kader de verantwoordelijkheid geheel door naar de archivaris. De wetgever moet zelf zorgen voor wettelijke waarborgen die de rechten van betrokkenen zoveel mogelijk eerbiedigen, naast eventuele verdere feitelijke maatregelen die de archivaris vanuit zijn zorgplicht moet nemen (paragraaf 1).
- Het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden wordt met het concept geheel uitgezonderd van het verbod bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. De enige bescherming die voor die gegevens dan nog geldt is de beperking van openbaarheid van de archiefbescheiden waar zij in staan, maar ook die beperking wordt met het concept verzwakt. Het concept komt daardoor in strijd met het voorschrift in de AVG om bij uitzonderingen op het verwerkingsverbod de evenredigheid te waarborgen en de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens te eerbiedigen (paragraaf 2).
- Persoonsgegevens van betrokkenen die in openbare documenten staan, worden met het concept geheel niet beschermd. Door online publicatie, automatische doorzoekbaarheid en de mogelijkheid tot (met name digitaal) kopiëren, kunnen ook deze betrokkenen een grote impact op hun persoonlijke levenssfeer voelen. De wetgever moet dan ook waarborgen instellen waardoor raadplegers van archiefbescheiden niet onbeperkte hoeveelheden archiefbescheiden met persoonsgegevens kunnen kopiëren en verder verwerken. Deze waarborgen ontbreken nu in het concept (paragraaf 3).

Strekking van het concept

Op 26 november 2024 gaf de AP een formele waarschuwing aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) omdat de voorgenomen volledige online ontsluiting aan eenieder van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR) waarschijnlijk inbreuk zou maken op de bepalingen van de AVG. In reactie op de brief van de AP heeft de minister van OCW laten weten met een voorstel voor een wetswijziging te komen die de vereiste grondslagen moet creëren. Het voorliggende concept is evenwel niet beperkt tot het CABR of tot daarmee vergelijkbare archieven (punt 1 van deze toets) en bevat daarnaast ook ingrijpende wijzigingen van de Archiefwet in het algemeen (punten 2 en 3 van deze toets).

Beperkingen van openbaarheid kunnen ten aanzien van een verzoeker momenteel buiten toepassing worden gelaten indien het belang van die beperking niet opweegt tegen het belang van de verzoeker tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden. Met het concept kunnen voorwaarden worden opgelegd

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

aan zo'n verzoeker en bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kunnen nadere regels worden gesteld over de belangenafweging en de te stellen voorwaarden.¹

De beheerder van een archiefbewaarplaats (hierna: archivaris) heeft tot taak de bij hem berustende archiefbescheiden aan een verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen.²

- Met het concept wordt de archivaris bevoegd archiefbescheiden ten aanzien waarvan *geen* beperking aan de openbaarheid is gesteld, voor eenieder via internet beschikbaar te stellen ter raadpleging of gebruik.³
- Met het concept wordt de archivaris ook bevoegd persoonsgegevens in archiefbescheiden ten aanzien waarvan *wel* beperkingen aan de openbaarheid zijn gesteld, voor eenieder via internet beschikbaar te stellen ter raadpleging of gebruik, als dat noodzakelijk is voor een zwaarwegend algemeen belang dat zwaarder weegt dan de bescherming van persoonsgegevens en passende maatregelen zijn getroffen.⁴ De archivaris moet in elk geval rekening houden met de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld, de aard van de persoonsgegevens en de mogelijke gevolgen voor betrokkenen.⁵
- Met het concept wordt geregeld dat op het besluit van de archivaris om beperkt openbare archiefbescheiden die bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bevatten voor een ieder via internet beschikbaar te stellen, de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) omtrent de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing zijn.⁶ De archivaris moet ook de zorgdrager hebben gehoord.⁷
- Bij amvb kunnen nadere regels worden gesteld over het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archiefbescheiden.⁸

Bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kunnen momenteel niet worden verwerkt voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden tenzij daarvoor een uitzondering geldt op grond van de AVG en UAVG. Met het concept wordt daar een zelfstandige uitzondering voor gecreëerd.⁹

Archiefbescheiden waarvan de openbaarheid bij overbrenging niet is beperkt, kunnen nadien momenteel slechts in hun openbaarheid worden beperkt als zich omstandigheden voordoen die tot beperking zouden hebben geleid waren zij bij overbrenging bekend geweest. Met het concept vervalt het vereiste dat zich dergelijke nieuwe omstandigheden moeten voordoen.¹⁰

¹ Artikel 15, derde lid, Archiefwet 1995 en artikel IB (artikel 15, derde lid, Archiefwet 1995).

² Artikel 17, eerste lid, Archiefwet 1995.

³ Artikel IC (artikel 17, vijfde lid, Archiefwet 1995).

⁴ Artikel ID (artikel 17a, eerste lid, onder b-e, Archiefwet 1995).

⁵ Artikel ID (artikel 17a, tweede lid, onder a-c, Archiefwet 1995).

⁶ Artikel ID (artikel 17a, derde lid, Archiefwet 1995) en afdeling 3.4 Awb.

⁷ Artikel ID (artikel 17a, vierde lid, Archiefwet 1995).

⁸ Artikel ID (artikel 17a, vijfde lid, Archiefwet 1995).

⁹ Artikel 2a, onder d, Archiefwet 1995 en artikel IA (artikel 2a, onder d, Archiefwet 1995).

¹⁰ Artikel 15, tweede lid, Archiefwet 1995 en artikel IB (artikel 15, tweede lid, Archiefwet 1995).

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

Het concept bevat samenloopbepalingen voor het geval het 'voorstel van wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021' (Archiefwet 20..) eerder in werking treedt.¹¹ Die bepalingen zijn grotendeels gelijk aan de bepalingen die voor de Archiefwet 1995 zijn bedoeld.

Wetgevingstoets

0. Voorafgaand

De stelling "*There is no point in preservation unless it leads to access*"¹² gaat niet op voor het bewaren van persoonsgegevens van levende mensen. Hiervoor geldt immers onverkort dat de hoofdregel is dat bewaren en verstrekken inmengingen zijn in het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens zoals dat is neergelegd in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.¹³ Lidstaten kunnen wetgeving vaststellen die uitzonderingen op deze hoofdregel toelaat en daarbij ook duidelijk bepaalt voor welke doelen in welke gevallen die uitzondering dan geldt.¹⁴ In Nederland is ervoor gekozen overheidsorganen bij overbrenging van hun archiefbescheiden te laten kiezen voor toegangsverschaffing aan alleen belanghebbenden (onder de Archiefwet 'beperkt openbaar' genoemd) of voor toegangsverschaffing aan eenieder (onder de Archiefwet 'openbaar' genoemd).¹⁵

Toegang tot persoonsgegevens voor eenieder is uiteraard een veel grotere inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens dan toegang voor bepaalde personen of instanties tot bepaalde gegevens waar zij een duidelijk omschreven *belang* bij hebben. De wetgever is degene die zorgvuldig moet afwegen of een stelsel waarin persoonsgegevens van burgers omwille van het algemeen belang openbaar kunnen worden toelaatbaar is, gelet op het belang van die openbaarheid, de aard van de betrokken gegevens én de in het stelsel voorziene waarborgen en beperkingen. Omgekeerd is evident dat afwezigheid van voldoende waarborgen in combinatie met openbaarheid, volledige doorzoekbaarheid én (onbeperkte) beschikbaarheid online (waardoor ook scrapen en kopiëren mogelijk worden) maximaal inbreuk maakt op de bescherming van persoonsgegevens en dus vrijwel niet te rechtvaardigen is. Dat geldt uiteraard des te sterker voor archiefbescheiden waar bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in voorkomen of archiefbescheiden die, toen zij nog bij de overheidsorganisatie lagen, niet of in beperkte mate mochten worden ingezien juist omwille van de bescherming van persoonsgegevens.¹⁶

Mits goed gemotiveerd is wel denkbaar dat betrekkelijk ruime kringen van belanghebbenden voldoende belang kunnen hebben bij een goed afgepaste mate van toegang tot archiefbescheiden. Zo bestaat naar het oordeel van de AP in zijn algemeenheid geen bezwaar tegen het op een goede manier met een goede reden toegang geven aan wetenschappers, journalisten, nabestaanden, leerlingen, enzovoorts.

¹¹ Kamerstukken 35968.

¹² Memorie van toelichting, p. 7.

¹³ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000/C 364/01).

¹⁴ Artikel 89 en overweging 158, derde volzin, AVG.

¹⁵ Artikel 15, eerste lid, Archiefwet 1995.

¹⁶ Overweging 154.

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

1. Bezwaren tegen afwijkend regime voor bijzondere archieven zoals het CABR

Toegankelijkheid voor eenieder disproportioneel

Met het concept wordt de archivaris bevoegd beperkt openbare archiefbescheiden voor eenieder online beschikbaar te maken, ook als daar bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in zitten.¹⁷

Dat is een te vergaande bevoegdheid, gelet op het feit dat het verantwoordelijke overheidsorgaan bij overbrenging van een archiefbescheid nou juist reden zag de openbaarheid te beperken vanwege de gevoeligheid van de persoonsgegevens die daar in zitten. Volgens de memorie van toelichting is deze nieuwe bevoegdheid nodig omdat in toenemende mate sprake is van *digital born* archief, omdat er situaties zijn waarin het voor verzoekers bezwaarlijk of onmogelijk is om naar een archiefbewaarplaats te reizen en omdat er een groeiende groep is, met name jongeren, die overwegend via digitale weg kennisneemt en interacteert met de samenleving.¹⁸ Niet valt in te zien dat online beschikbaarstelling aan *eenieder* nodig is om deze doelen te bereiken.

Dat in toenemende mate sprake is van *digital born* archief kan geen rechtvaardiging zijn om deze dan maar voor eenieder online beschikbaar te stellen. De enige gevolgtrekking die daar wel aan kan worden gegeven is dat van een archivaris niet kan worden verwacht die archiefbescheiden uit te draaien en fysiek op te slaan. Het mogelijk maken dat bijvoorbeeld verzoekers met functiebeperkingen of jongeren online kennis kunnen nemen van (bepaalde) belangrijke beperkt openbare archiefbescheiden kan ook met minder ingrijpende maatregelen worden bereikt, namelijk door in wetgeving de (groepen) belanghebbenden aan te wijzen die online toegang moeten krijgen tot archiefbescheiden. Het afwijkende regime wordt namelijk ingesteld met het oog op de bijzondere belangen die bepaalde burgers of organisaties in de samenleving bij eerdere of ruimere toegang tot bepaalde archieven kunnen hebben. Logischerwijs dient de toegang dan ook beperkt te worden tot dergelijke belanghebbenden zoals nabestaanden, andere individuen met bijzondere persoonlijke belangen en eventueel ook onderwijsinstellingen of museale instellingen. Door de wetgever dient geborgd te worden dat alleen deze aangewezen groepen toegang kunnen krijgen tot de te raadplegen archiefbescheiden en daarnaast ook alleen tot de archiefbescheiden die zij in het kader van het belang waarvoor zij toegang hebben gekregen nodig hebben.

Bevoegdheid en criteria bepalen afwijkend regime

Met het concept wordt aan de archivaris overgelaten welke archiefbescheiden voor online publicatie in aanmerking komen, hoe hij in dat verband de betrokken belangen afweegt en welke waarborgen hij instelt ter bescherming van persoonsgegevens. Het concept regelt slechts dat de archivaris rekening moet houden met de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld, de aard van de persoonsgegevens en de mogelijke gevolgen voor betrokkenen.¹⁹ Het betreft hier afwegingen van algemeen belang die, in elk geval

¹⁷ Artikel ID (artikel 17a, eerste lid, onder b-e, Archiefwet 1995).

¹⁸ Memorie van toelichting p. 19.

¹⁹ Artikel ID (artikel 17a, tweede lid, onder a-c, Archiefwet 1995).

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

op hoofdlijnen, niet thuis horen bij de aan de minister ondergeschikte rijksarchivaris en de vele regionale archivariissen. Afwegingen in concrete uitzonderingsgevallen, zoals bijvoorbeeld het bieden van inzage aan een individuele belanghebbende, kunnen wel aan de archivaris worden overgelaten, maar niet de complexe afweging om in het algemeen belang voor bepaalde archieven in zijn algemeenheid een afwijkend regime vast te stellen zoals de keuze al dan niet online bepaalde archieven in zijn geheel beschikbaar te stellen.²⁰

Daar komt bij dat het online publiceren van archiefbescheiden een complexe afweging vergt en grote maatschappelijke impact heeft. Het gaat dan niet aan een functionaris met als primaire taak informatie toegankelijk maken ook te belasten met de juiste weging van allerlei belangen - zoals bescherming van persoonsgegevens - die een beperking daarvan zouden rechtvaardigen. Het is naar het oordeel van de AP dan ook primair de democratisch gelegitimeerde wetgever die deze afwegingen moet maken en verantwoorden én de uitkomsten daarvan neer moet leggen in wetgeving die zo specifiek mogelijk regelt in welke gevallen de archivaris tot online publicatie van beperkt openbare archiefbescheiden voor een bepaalde doelgroep kan of moet overgaan.

Een mooi startpunt zijn mogelijk de zogenoemde hotspot-criteria waar in de memorie van toelichting naar wordt verwezen.²¹ De wetgever kan de archivaris bijvoorbeeld verplichten om archiefbescheiden online beschikbaar te maken als zij betrekking hebben op “gebeurtenissen die tot veel maatschappelijke beroering hebben geleid, principiële tegenstellingen tussen burgers hebben blootgelegd of veroorzaakt, of die tot een debat over het functioneren van de overheid of politiek verantwoordelijken hebben geleid”. De AP wijst erop dat deze criteria ruimer zijn dan de voorbeelden die in overweging 158 AVG worden genoemd en die blijkens het opschrift aan het concept ten grondslag liggen: “het politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, over genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of over oorlogsmisdaden”. Al gaat het daar om voorbeelden, deze geven wel aan welk gewicht de AVG-wetgever hierbij voor ogen staat. Online beschikbaarstelling van beperkt openbare archiefbescheiden zou daarnaast naar het oordeel van de AP uit oogpunt van evenredigheid alleen moeten kunnen als relatief veel mensen vanwege hun persoonlijke betrokkenheid bij een archief daar een bovengemiddeld zwaarwegend belang bij hebben. Ook waar het gaat om de leeftijd van archiefbescheiden, het aandeel nog levende betrokkenen daarin en de gevoeligheid van de daarin opgenomen informatie, moet de wetgever op hoofdlijnen criteria geven waar archivariissen zich aan moeten houden. Het concept biedt betrokkenen onvoldoende rechtszekerheid door dit soort afbakeningen slechts op te hangen aan de verplichting van de archivaris om af te wegen of online publicatie noodzakelijk en proportioneel is ten aanzien van een niet verder ingekaderd zwaar(der)wegend algemeen belang.²²

²⁰ Wetgevingstoets AP van 6 februari 2025 ‘Advies inz. het amendement van de leden Diederik van Dijk en Van Zanten bij het wetsvoorstel houdende intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door een nieuwe Archiefwet’ (2025-003844), p. 2.

²¹ Memorie van toelichting, p. 21. *Hotspots* zijn gebeurtenissen die dusdanig grote gevolgen hebben of hebben gehad voor een overheidsorgaan of de samenleving, dat overheidsorganen in afwijking van een selectiebesluit kunnen besluiten documenten toch blijvend te bewaren (zie artikel 5, eerste lid, onder e, Archiefbesluit 1995 en artikel 3.8, onder a, consultatieversie Archiefbesluit 20xx). De criteria die in de memorie van toelichting worden genoemd ontleent de wetgever aan de criteria die het Nationaal Archief en de VNG hanteren (Nationaal Archief, ‘Belangen in balans: Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd’, p. 24 en de ‘Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020’ (Stcrt. 2020, 11143), p. 10).

²² Artikel ID (artikel 17a, eerste lid, Archiefwet 1995).

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

Hoe ingrijpender de inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens en hoe belangrijker de waarborgen die daarbij moeten worden ingesteld om tot een evenredig geheel te komen, des te minder passend het is als de te maken afwegingen worden toebedeeld aan de archivaris en des te meer het vereist is dat de formele wetgever of anders de lagere regelgever daarin voorziet. Zoveel mogelijk op het niveau van de formele wet en waar het nadere invulling betreft eventueel op lager regelniveau. Indien wordt gekozen voor nadere invulling in lagere regelgeving moet echter wel voorzien worden in voldoende geclausuleerde en concrete delegatiebepalingen. De delegatiebepaling die hiervoor in het concept is opgenomen is daarvoor veel te algemeen geformuleerd en heeft bovendien een facultatief karakter (kan-bepaling).²³

De AP wijst ook nog op de mogelijkheid te opteren voor archiefspecifieke regels. Categorieën archieven of concrete archieven die vanwege hun bijzondere aard en maatschappelijke belangstelling een grotere mate van openbaarheid en daarmee een grotere inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens rechtvaardigen, kunnen door de regering in specifieke amvb's worden aangewezen en gereguleerd. Zo kan recht worden gedaan aan de eventuele behoefte om voldoende ruimte te hebben, afhankelijk van de aard en inhoud van het archief, op maat verdergaande openbaarmaking en extra waarborgen vorm te geven.

Wettelijke waarborgen ontbreken

De AP is niet tegen online beschikbaarstelling van archiefbescheiden. Ook niet van beperkt openbare archiefbescheiden aan een relatief ruime kring van belanghebbenden. Die beschikbaarstelling moet echter wel gepaard gaan met wettelijke waarborgen die de rechten van betrokkenen zoveel mogelijk eerbiedigen, naast eventuele verdere feitelijke maatregelen die de archivaris vanuit zijn zorgplicht moet nemen. Voorbeelden van verdere waarborgen die de wetgever zou moeten opleggen zijn inlogportalen, kopieerverboden, een limiet op het aantal archiefbescheiden dat men dagelijks kan raadplegen, het lakken of weglaten van persoonsgegevens die buiten een verzoek vallen of het slechts verkrijgen van toegang tot zoekresultaten die te maken hebben met het belang. Daarnaast dienen er waarborgen ter bescherming van persoonsgegevens van raadplegers te zijn, zoals regels over het detailniveau waarop zij hun belang moeten aantonen en de wijze waarop met hun persoonsgegevens moet worden omgegaan.

In het concept is wel opgenomen dat archivarissen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moeten toepassen.²⁴ Het is positief dat belanghebbenden in staat worden gesteld hun zienswijzen naar voren te brengen over keuzes die een archivaris maakt binnen de aan hem toebedeelde wettelijke bevoegdheden, maar dit ondervangt niet de noodzaak om conform de voorgaande paragrafen die wettelijke bevoegdheden nauwkeurig te clausuleren. De AP wijst daarnaast op de beperkte meerwaarde uit oogpunt van waarborgen. Niet alleen beperkt dit de bevoegdheid van de archivaris niet, bovendien is er een grote kans dat belanghebbenden niet weten dat zij in archiefbescheiden voorkomen, in welke archiefbescheiden zij voorkomen en dat zij dus überhaupt belanghebbend zijn. Volgens de memorie van toelichting weten archivarissen op voorhand niet welke personen in archiefbescheiden voorkomen²⁵ dus

²³ Artikel ID (artikel 17a, vijfde lid, Archiefwet 1995).

²⁴ Artikel ID (artikel 17a, derde lid, Archiefwet 1995).

²⁵ Memorie van toelichting, p. 28.

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

kunnen belanghebbenden daar ook niet op voorhand over worden ingelicht. Tegen de tijd dat deze belanghebbenden hun belang 'ontdekken' zijn hun gegevens in het archief feitelijk al vrijgegeven en staan er waarschijnlijk vaak ook geen rechtsmiddelen meer open tegen het besluit van de archivaris. De AP onderschrijft het belang van wetgeving die voldoende adaptief moet zijn voor alle verschillende soorten archieven met verschillende maten van maatschappelijke relevantie. Die balans is met dit concept echter niet gevonden, nu dit concept ieder aspect van deze gewichtige afweging overlaat aan de archivaris die als primaire taak juist het bevorderen van openbaarheid van archieven heeft. Bij de rol van de archivaris hoort zeker een bepaalde beoordelingsruimte, maar dan binnen geclausuleerde kaders die de wetgever heeft gesteld en met name waar het gaat om beoordeling van individuele verzoeken of inzageverzoeken. Al met al is op basis van het concept onvoldoende voorspelbaar welke beperkt openbare archiefbescheiden zullen worden gepubliceerd en voor wie archiefbescheiden toegankelijk worden. Het concept biedt betrokkenen voorts onvoldoende rechtszekerheid ten aanzien van de geldende waarborgen, en het doorschuiven van deze elementen naar de archivaris is vanuit rechtsstatelijk oogpunt onwenselijk. Dit alles maakt voortzetting van online publicatie langs de weg van het concept onrechtmatig.

De AP concludeert daarom dat de bepalingen met betrekking tot online publicatie van openbare en beperkt openbare archiefbescheiden toetsing aan punt 2 (*subsidiariteit*), 3 (*proportionaliteit*), 4 (*rechtszekerheid*), 5 (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*), a (*rechtmatig, behoorlijk en transparant*) en c (*toereikend, ter zake dienend, beperkt tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat artikel ID van het concept (artikel 17a Archiefwet) moet worden aangepast.

2. Bezwaar tegen over volle breedte opzijzetten verwerkingsverbod bijzondere persoonsgegevens

Volgens de memorie van toelichting is de uitzondering in de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG) op het verbod om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken (hierna: verwerkingsverbod)²⁶ te beperkt voor het verlenen van toegang tot archiefbescheiden.²⁷ Die uitzondering biedt geen oplossing voor onderzoek dat niet in het algemeen belang is, zoals onderzoek door een particulier in zijn persoonlijke belang.²⁸ Ook de Archiefwet 1995 biedt daar geen oplossing voor. In die wet is voor een aantal verwerkingen een uitzondering opgenomen, maar expliciet niet voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden.²⁹

De AP onderschrijft het belang van participeren om archieven met bijzondere persoonsgegevens te kunnen raadplegen voor persoonlijke zwaarwegende belangen. De gekozen oplossing gaat echter te ver. Het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden wordt met het concept geheel uitgezonderd van het verwerkingsverbod.³⁰ De formulering van die uitzondering is ruimer dan

²⁶ Artikel 9, eerste lid, en artikel 10 AVG.

²⁷ Het verwerkingsverbod is in de UAVG in het algemeen buiten toepassing verklaard voor wetenschappelijke of historische onderzoeken die een algemeen belang dienen en statistische doeleinden (artikel 24, onder a-b, UAVG en artikel 32, onder f, UAVG). Daar kan een onderzoeker of gebruiker zich direct op beroepen, maar alleen als het vragen van toestemming onmogelijk is of een onevenredige inspanning kost (artikel 24, onder c, UAVG).

²⁸ Memorie van toelichting, p. 10.

²⁹ Artikel 2a, onder d, Archiefwet 1995.

³⁰ Artikel 2a, onder d, Archiefwet 1995 en artikel 1A (artikel 2a, onder d, Archiefwet 1995).

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

noodzakelijk om het geschetste probleem op te lossen, namelijk om mogelijk te maken dat individuen of organisaties archiefbescheiden met bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kunnen raadplegen zonder dat zij per se onderzoek doen in het algemeen belang. Bijzondere persoonsgegevens in archiefbescheiden verliezen door het concept volledig de extra bescherming die de Europese wetgever daar in beginsel aan heeft toegekend. De enige bescherming die voor die gegevens dan nog geldt is de beperking van openbaarheid van de archiefbescheiden waar zij in staan. Ook die beperking wordt met het concept echter verzwakt (paragraaf 1 van deze toets). Het concept is daarmee in strijd met het voorschrift in de AVG om bij uitzonderingen op het verwerkingsverbod de evenredigheid te waarborgen en de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens te eerbiedigen.³¹

Het geheel buiten toepassing verklaren van het verwerkingsverbod is naar het oordeel van de AP alleen denkbaar voor archiefbescheiden waarvan met redelijke zekerheid is vast te stellen dat daarin geen levende personen meer voorkomen. Dat is in ieder geval na het verstrijken van de nieuwe maximale termijn van 110 jaar voor beperking van openbaarheid. Omdat dit een maximumtermijn is staat echter geenszins vast dat er in de praktijk niet veel jongere archieven met dus veel meer persoonsgegevens van nog levende mensen voor dit regime in aanmerking zullen worden gebracht.

De AVG biedt lidstatelijke wetgevers wel ruimte om in het algemeen belang uitzonderingen op het verwerkingsverbod te maken die toegang geven aan individuen en organisaties met een bijzonder belang bij toegang tot archiefbescheiden. Zo kan de Nederlandse wetgever in de Archiefwet regelen dat het in het algemeen belang is dat nabestaanden, andere individuen met bijzondere persoonlijke betrokkenheid tot een archief, onderwijsinstellingen of museale instellingen, archiefbescheiden met daarin bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard kunnen raadplegen (zie ook paragraaf 1 van deze toets). Dat moeten dan evenredige uitzonderingen zijn die de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens eerbiedigen en gepaard gaan met passende en specifieke waarborgen.³²

De AP concludeert dat de bepaling met betrekking tot het volledig buiten toepassing laten van het verwerkingsverbod toetsing aan punt 2 (*subsidiariteit*), 6 (*verbindend naar nationaal recht*) en a (*rechtmatig, behoorlijk en transparant*) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat artikel IA van het concept (artikel 2a Archiefwet 1995) moet worden aangepast.

3. Bezwaar online publicatie openbare archieven zonder waarborgen

Met het concept wordt de archivaris bevoegd archiefbescheiden ten aanzien waarvan geen beperking aan de openbaarheid is gesteld, voor eenieder via internet beschikbaar te stellen ter raadpleging of gebruik.³³

³¹ Artikel 9, tweede lid, onder j, AVG en artikel 89, eerste lid.

³² Artikel 9, tweede lid, onder j, AVG en artikel 89, eerste lid.

³³ Artikel IC (artikel 17, vijfde lid, Archiefwet 1995).

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

De AP heeft er in haar toetsing van het Archiefbesluit 20.. voor gewaarschuwd dat online beschikbaarstelling van openbare archiefbescheiden, ook als deze archiefbescheiden op zichzelf in beginsel niet heel gevoelige informatie bevatten, door online publicatie, automatische doorzoekbaarheid en de mogelijkheid tot (met name digitaal) kopiëren, toch een grote impact op de bescherming van persoonsgegevens kan hebben.³⁴ Om die reden zou de wetgever waarborgen moeten instellen waardoor raadplegers van archiefbescheiden niet onbeperkte hoeveelheden archiefbescheiden met persoonsgegevens kunnen kopiëren en verder verwerken. Het is noodzakelijk dat verzoekers voor het kopiëren vanaf bepaalde volumes worden geautoriseerd door de archivaris, eventueel met daar aan te verbinden beperkingen of voorschriften. Daarnaast kan gedacht worden aan het slechts tijdelijk verlenen van toegang tot archiefbescheiden of aan maatregelen die moeten voorkomen dat archiefbescheiden kunnen worden gescrapt. Die waarborgen, of de regelopdracht om die waarborgen bij amvb te treffen, ontbreken nu onterecht geheel in het concept.

De AP concludeert dat de bepalingen met betrekking tot online publicatie van openbare en beperkt openbare archiefbescheiden toetsing aan punt 5 (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en a (*rechtmatig, behoorlijk en transparant*) van het kader in de bijlage niet doorstaat zodat artikel IC van het concept (artikel 17, vijfde lid, Archiefwet) moet worden aangepast.

Werklast AP

De AP merkt op dat het concept naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP.

Openbaarmaking

Deze wetgevingstoets wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter

³⁴ Wetgevingstoets 18 juni 2024 van de Autoriteit Persoonsgegevens inzake het 'Besluit van.. tot intrekking van het Archiefbesluit 1995 en vervanging door het Archiefbesluit 20xx', p. 3-4.

Datum
14 mei 2025

Ons kenmerk
2025-010381

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

De AP beziet of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (*subsidiariteit*);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (*rechtszekerheid*);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (*verbindendheid naar nationaal recht*).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG, dan wel 8 en 10 van de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

- (a) verwerkingen *rechtmatig, behoorlijk en transparant* moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
- (b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor *welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden*; en
- (c) verwerkingen *toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*.

--*--