

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	11
1. Inleiding	11
2. Hoofdpijnen van het voorstel	13
2.1. Aanleiding	13
2.2. Noodzaak	13
2.3. Doel	16
2.4. Inhoud	16
3. Verhouding tot hoger recht	30
4. Verhouding tot nationaal recht	38
5. Uitvoering, toezicht en handhaving	40
6. Financiële gevolgen	44
7. Regeldruk	44
8. Consultatie en advies	44
9. Implementatie, evaluatie en herziening	51
10. Overgangsrecht, samenloop en inwerkingtreding	52
II. Artikelsgewijs	53

I. Algemeen

1. Inleiding

“There is no point in preservation unless it leads to access”, aldus de implementatierichtlijnen bij de UNESCO-aanbevelingen over het behoud van en de toegang tot *documentair* erfgoed.¹ Dit aforisme ligt aan de basis van de archiefwetgeving. Het belangrijkste doel van de archiefwetgeving is duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie voor huidige en toekomstige generaties.²

Tegelijkertijd is er, ook door de toenemende digitalisering, de laatste decennia toenemende aandacht voor het recht op privacy. Het behoeft weinig toelichting dat het recht op informatie van de één soms kan schuren met het recht op privacy van de ander. In sommige gevallen wordt daardoor echter de toegang tot overheidsarchieven te veel beperkt. Dit wetsvoorstel verruimt daarom de mogelijkheden om toegang te geven tot overheidsarchieven die persoonsgegevens bevatten. Met het begrip ‘persoonsgegevens’ wordt hierbij kortgezegd bedoeld op informatie die herleidbaar is naar nog levende personen.³ Het wetsvoorstel regelt specifiek:

¹ Ray Edmondson, *Recommendation concerning the preservation of, and access to, documentary heritage including in digital form. Implementation Guidelines*, p. 18.

² *Kamerstukken II 2021/22*, 35968, nr. 3, p. 5.

³ Zie uitgebreider de definitie van ‘persoonsgegevens’, opgenomen in artikel 4, onderdeel 1, van de AVG.

1. een verruiming van de mogelijkheden om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen; en
2. een grondslag die het mogelijk maakt dat archiefbescheiden die deel uitmaken van een archief dat betrekking heeft op oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid, onder voorwaarden via internet beschikbaar worden gesteld, ook als deze archiefbescheiden mogelijk nog (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens bevatten.

De concrete aanleiding voor dit wetsvoorstel is een onderzoek van de Autoriteit persoonsgegevens (hierna: AP) naar de voorgenomen beschikbaarstelling van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (hierna: CABR) via internet door het Nationaal Archief. In dit onderzoek concludeerde de AP dat de Archiefwet 1995 geen grondslag biedt voor het (via internet) beschikbaar stellen van archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming⁴ (hierna: AVG).

De conclusie van de AP geldt in het bijzonder voor bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Bij bijzondere categorieën van persoonsgegevens gaat het om de categorieën persoonsgegevens die worden genoemd in artikel 9, eerste lid, van de AVG. Dit zijn – alsook de AP in haar waarschuwingsbrief van 26 november 2024 – persoonsgegevens die zo privacygevoelig zijn dat het grote(re) impact op iemand kan hebben als deze gegevens worden verwerkt. Bijzondere persoonsgegevens zijn bijvoorbeeld gegevens over iemands etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze overtuigingen, seksuele leven of gezondheid. Bij persoonsgegevens van strafrechtelijke aard gaat het kortgezegd om persoonsgegevens over een strafrechtelijke verdenking of veroordeling van de betrokkene (zie hierover uitgebreider de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A). Het feit dat een adequate wettelijke grondslag ontbreekt, betekent dat archiefbescheiden die dergelijke persoonsgegevens bevatten, of waarvan niet kan worden uitgesloten dat ze die bevatten, zelfs na het verstrijken of opheffen van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen, in beginsel niet voor eenieder ter raadpleging of gebruik beschikbaar kunnen worden gesteld.

Met dit wetsvoorstel worden de knelpunten die de AP heeft gesignaleerd, weggenomen. Hoewel de aanleiding van het wetsvoorstel het CABR is, heeft het wetsvoorstel een bredere reikwijdte. Ten eerste is de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen, in principe van toepassing voor alle archiefbescheiden die naar een archiefbewaarplaats in de zin van de Archiefwet 1995 zijn overgebracht. Ten tweede kan de voorgestelde grondslag voor publicatie via internet van archiefbescheiden, niet uitsluitend voor het CABR worden toegepast, maar mogelijk ook voor andere archiefbescheiden die deel uitmaken van een archief dat betrekking heeft op oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid.

Deze bredere reikwijdte is nodig, omdat het belang dat is gediend met de toegankelijkheid van archieven immers niet alleen geldt voor het CABR. Het belang van toegankelijkheid van archieven wordt expliciet onderkend in overweging 158 van de AVG, waarin staat dat lidstaten kunnen bepalen dat persoonsgegevens verder mogen worden verwerkt voor archiveringsdoeleinden. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd het verstrekken van informatie over politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, over genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of over oorlogsmisdaden. Met dit wetsvoorstel wordt mede uitvoering gegeven aan deze overweging.

⁴ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijk personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

In paragraaf 2 worden de inhoud en aanleiding van het wetsvoorstel uitgebreider toegelicht. Van belang is dat de voorgestelde wijzigingen de mogelijkheden voor het toegankelijk maken en het verstrekken van informatie uit archieven verruimen, maar dat deze verruimingen tegelijkertijd ook ten koste kunnen gaan van de persoonlijke levenssfeer van de personen, wiens gegevens in de archieven voorkomen (zoals beschermd door bijvoorbeeld artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), en artikel 10 van de Grondwet). Het is daarom van groot belang dat een juiste balans wordt getroffen tussen het belang van de toegankelijkheid, en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Om tot een goede balans te komen, zijn de verruimingen die dit wetsvoorstel regelt daarom van een zorgvuldige inkadering voorzien. In de paragrafen 2 en 3 wordt hierop uitgebreider ingegaan.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Aanleiding

Op 26 november 2024 heeft de AP een formele waarschuwing gegeven aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de minister van OCW), omdat de voorgenomen publicatie via internet van het CABR waarschijnlijk inbreuk zou maken op bepalingen van de AVG.⁵ De AP achtte het zeer waarschijnlijk dat de voorziene wijze van openbaarmaking ook betrekking zou hebben op (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens van nog levende personen, en constateerde dat er geen wettelijke uitzondering is op het verwerkingsverbod voor bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens waarop de voorgenomen wijze van openbaarmaking kon worden gebaseerd.

In de waarschuwingsbrief wijst de AP evenwel op de ruimte die de AVG en overweging 158 van de AVG de wetgever expliciet bieden om de Archiefwet 1995 aan te passen, teneinde een verdergaande openbaarmaking van het CABR mogelijk te maken dan momenteel op basis van de huidige wetgeving is toegestaan. In reactie op deze brief heeft de minister van OCW bij Kamerbrief van 6 december 2024 laten weten op korte termijn met een voorstel voor een wetwijziging te komen, die de door de AP gemiste grondslag, noodzaak en waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens creëert.⁶

De bevindingen van de AP met betrekking tot de mogelijkheden en onmogelijkheden van de huidige wetgeving voor het ter inzage en gebruik beschikbaar stellen van overgebrachte archiefbescheiden met (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens, hebben bredere implicaties voor alle overgebrachte archiefbescheiden waarin gegevens staan die (indirect) herleidbaar zijn naar nog levende personen, of waarbij dat niet kan worden uitgesloten. Dit betreft feitelijk (bijna) alle overgebrachte archiefbescheiden die niet ouder zijn dan 110 jaar.⁷ Omdat het belang van de toegankelijkheid van archieven zich niet beperkt tot het CABR, is er als gezegd voor gekozen om het wetsvoorstel een bredere reikwijdte te geven, zodat de knelpunten die de AP heeft geconstateerd, ook voor andere overheidsarchieven kunnen worden weggenomen.

2.2. Noodzaak

Het uitgangspunt van de Archiefwet is – al sinds de eerste wettelijke regeling van 1918 – dat archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten, openbaar zijn. Iedereen mag deze bescheiden kosteloos raadplegen en daar kopieën van maken.⁸ Dit is alleen anders als bij het overbrengen van de archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats beperkingen zijn gesteld

⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 20454, nr. 208.

⁶ *Kamerstukken II 2024/25*, 20454, nrs. 208 en 210.

⁷ Op basis van CBS-data kan bij deze leeftijd de kans dat een persoon nog in leven is statistisch worden uitgesloten.

⁸ Artikel 14 Archiefwet 1995. Zie ook artikel 7, eerste en tweede lid, Archiefwet 1962 (*Stb.* 313) en artikel 1 Archiefwet 1918 (*Stb.* 378).

aan de openbaarheid, bijvoorbeeld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer of het belang van de Staat of zijn bondgenoten.⁹

Archiefbescheiden die naar een archiefbewaarplaats worden overgebracht, bevatten vrijwel altijd informatie die herleidbaar is tot natuurlijke personen. Zolang de personen op wie de gegevens betrekking hebben in leven zijn, is sprake van persoonsgegevens die vallen onder de bescherming van de AVG.¹⁰ Dit is van extra gewicht bij bijzondere categorieën van persoonsgegevens (zoals gegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen en religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen blijken) en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (gegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen).¹¹

In haar waarschuwingsbrief constateert de AP twee belangrijke knelpunten voor het toegankelijk maken van deze archiefbescheiden. Ten eerste constateert de AP dat de bepalingen in de Archiefwet 1995 die het recht op raadpleging en gebruik van overgebrachte archiefbescheiden regelen, weliswaar kunnen worden gezien als grondslag¹² om persoonsgegevens in overgebrachte archiefbescheiden beschikbaar te stellen aan eenieder, maar dat dit alleen geldt als de gegevensverwerking die op deze grondslag wordt gebaseerd, *noodzakelijk* is. Het openbaar beschikbaar stellen van archiefbescheiden met persoonsgegevens op internet gaat volgens de AP verder dan wat noodzakelijk is om te voldoen aan de verplichtingen uit de Archiefwet 1995. Het is met andere woorden op basis van de huidige wet onmogelijk om archiefbescheiden met persoonsgegevens op internet openbaar beschikbaar te stellen. Dit geldt *a fortiori* voor archiefbescheiden die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

De AP constateert namelijk ook dat de Archiefwet 1995 geen uitzondering bevat op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, die het mogelijk maakt om overgebrachte archiefbescheiden die dergelijke persoonsgegevens bevatten (al dan niet via internet) ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen. Het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden is namelijk expliciet uitgezonderd van de bevoegdheid om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het beheer van archiefbescheiden.¹³ Dit heeft tot gevolg dat archiefbewaarplaatsen uitsluitend inzage in dergelijke archiefbescheiden kunnen verlenen, als één van de (algemene) uitzonderingen op het verbod om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken uit de AVG of de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: UAVG) van toepassing is.

De regering meent dat deze beide knelpunten moeten worden verholpen. Ten eerste vindt de regering het van belang dat het in bepaalde gevallen mogelijk is dat archiefbescheiden die (mogelijk) nog persoonsgegevens bevatten, toch via internet beschikbaar kunnen worden gesteld. Hierbij kan natuurlijk worden gewezen op het CABR, waarbij de regering het van groot belang vindt dat burgers laagdrempelig toegang kunnen krijgen tot het archief, bijvoorbeeld om erachter te komen wat hun familieleden is overkomen. Dit belang kan moeilijk overschat worden. Het uitstellen van de voorgenomen publicatie van het CABR heeft geïllustreerd welke persoonlijke en maatschappelijke gevolgen het verstoken blijven van toegang tot waardevolle archiefbescheiden kan hebben. Veel van de mensen die in het archief onderzoek willen doen, hebben inmiddels een hoge leeftijd en voor hen vormt het (meermaals) moeten afreizen naar

⁹ Artikel 15, eerste lid, Archiefwet 1995.

¹⁰ Artikel 4, onderdeel 1, en overwegingen 27, 158 en 160 AVG.

¹¹ De artikelen 9 en 10 en overweging 51 AVG. Het is niet zo dat ten aanzien van iedere persoon die in een strafdossier wordt genoemd, sprake is van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Vaste rechtspraak stelt dat sprake moet zijn van zodanige concrete feiten en omstandigheden dat zij een als strafbaar feit te kwalificeren bewezenverklaring kunnen dragen. Een enkel los vermoeden of een loutere beschuldiging van strafbaar gedrag is dus niet voldoende. Zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 20454, nr. 208 en HR 25 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720.

¹² In de zin van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG.

¹³ Artikel 2a, onderdeel d, Archiefwet 1995.

Den Haag een hoge drempel, of is men daar fysiek niet toe in staat. Deze mensen hebben ook niet altijd familieleden die ze kunnen vragen om voor hen in het archief onderzoek te doen. Een deel woont ook in het verre buitenland. Naast de fysieke drempel naar Den Haag is het voor veel mensen ook psychologisch een grote drempel om hun familiegeschiedenis op een studiezaal te moeten achterhalen. Al deze drempels kunnen voor mensen een onoverkomelijk beletsel zijn om erachter te komen wat in de oorlog met hun familie is gebeurd. De onwenselijkheid hiervan en de noodzaak om voor dit probleem een oplossing te vinden worden zowel binnen als buiten de Tweede Kamer breed gedragen.¹⁴ Tot slot is het via internet toegankelijk maken van archieven ook belangrijk om jongeren te bereiken.

Daarnaast meent de regering dat de uitzonderingen in de UAVG te beperkt zijn voor het verlenen van toegang tot archiefbescheiden. Voor het verlenen van toegang tot overgebrachte archiefbescheiden is de in de UAVG opgenomen uitzondering op het verwerkingsverbod voor wetenschappelijk, historisch en statistisch onderzoek het meest relevant. Om inzage te kunnen verlenen in archiefbescheiden met bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens voor deze doeleinden, stelt de UAVG in artikel 24 de volgende cumulatieve vereisten:

- a. de verwerking is noodzakelijk met het oog op wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, eerste lid, van de AVG;
- b. het onderzoek dient een algemeen belang;
- c. het vragen van uitdrukkelijke toestemming blijkt onmogelijk of kost een onevenredige inspanning; én
- d. bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

De regering vindt deze grondslag te beperkt. Zo worden onderzoeken voor een persoonlijk belang, zoals genealogisch onderzoek voor particuliere doeleinden, uitgesloten, terwijl de AVG daar wel nadrukkelijk ruimte voor biedt.¹⁵ Daarnaast kan het voor verzoekers lastig zijn om aan te tonen dat hun (historisch, wetenschappelijk, educatief of journalistiek) onderzoek een algemeen belang dient, en kan het voor beheerders van archiefbewaarplaatsen lastig zijn om dit vast te stellen.

Op grond van de huidige wetgeving hebben beheerders van archiefbewaarplaatsen en zorgdragers naar mening van de regering kortom te weinig ruimte om archiefbescheiden ter raadpleging en gebruik beschikbaar te stellen, of om archiefbescheiden via internet te publiceren. Dit gaat ten koste van het recht op toegang tot overheidsinformatie en cultureel erfgoed, want het belemmert burgers en professionals in de toegang tot archiefbescheiden, en hindert daarmee ook de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij toegang wensen te krijgen, bijvoorbeeld voor publieke verantwoording, onderzoek of het uitoefenen van rechten en plichten.

Het vinden van een oplossing voor deze problematiek vergt een wetswijziging. Er is gekozen om hiervoor een apart wetsvoorstel op te stellen, en niet om het al bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervangen door de Archiefwet 2021¹⁶ (hierna: Archiefwet 20..) aan te vullen. Een oplossing voor deze problematiek vergt een principiële afweging tussen enerzijds de grond- en mensenrechtelijk beschermde belangen van toegang tot overheidsinformatie en cultureel erfgoed, en anderzijds het grond- en mensenrechtelijk beschermde belang van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens. Om deze principiële afweging zorgvuldig te kunnen maken, is van belang dat daarvoor een eigenstandige wetgevingsprocedure wordt gevolgd. Ook de AP heeft gewezen op het belang van een zorgvuldige afweging door de wetgever in gevallen waar het algemeen belang eist dat de bescherming van persoonsgegevens wordt beperkt.¹⁷

¹⁴ *Handelingen II* 2024/25, nrs. 40-4, 48-11 en 52-28.

¹⁵ Overweging 160 bij de AVG.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2021/22, 35968, nrs. 1 en 2.

¹⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 35968, nr. 28.

2.3. Doel

Zoals hierboven is toegelicht, worden met dit wetsvoorstel de mogelijkheden om toegang te geven tot overheidsarchieven die persoonsgegevens bevatten, verruimd. Deze verruiming heeft ten doel om mogelijk te maken archiefbescheiden die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten, onder voorwaarden ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen, ook in gevallen die niet vallen onder de reikwijdte van artikel 24 van de UAVG. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel beoogd om het mogelijk te maken – door middel van een expliciete grondslag – dat archiefbescheiden die nog bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten in bepaalde gevallen via internet beschikbaar kunnen worden gesteld.

Met deze verruiming is het belang van toegang tot overheidsinformatie en cultureel erfgoed gediend. Tegelijkertijd is daarvan echter de keerzijde dat een inbreuk wordt gemaakt op het grond- en mensenrechtelijk beschermde belang van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens. Het doel van dit wetsvoorstel is ook om – door een gepaste inkadering van de voornoemde verruiming – tussen deze twee belangen een nieuwe balans te creëren waarmee recht wordt gedaan aan beide fundamentele belangen.

2.4. Inhoud

2.4.1. Inleiding

Algemeen

In deze inleiding wordt in kort bestek een beeld gegeven van de wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in de Archiefwet 1995 en – door middel van een samenloopbepaling – de Archiefwet 20... In de paragrafen hieronder wordt vervolgens ten eerste een toelichting gegeven bij het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel, en het feit dat dit wetsvoorstel uitsluitend op overheidsarchieven betrekking heeft. Daarna worden de verschillende voorgestelde wijzigingen en de onderlinge verschillen tussen de Archiefwet 1995 en de Archiefwet 20.. uitgebreider toegelicht.

Wijzigingen Archiefwet 1995

De belangrijkste twee wijzigingen in de Archiefwet 1995 betreffen de hiervoor genoemde verruiming van de mogelijkheden om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Ten eerste maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken, indien dat noodzakelijk is voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van overgebrachte archiefbescheiden aan een verzoeker die een persoonlijk belang heeft bij de raadpleging of het gebruik van de archiefbescheiden dat zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van de persoonsgegevens. Daarbij geldt als voorwaarde dat passende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad (zie hierover nader paragraaf 2.4.3). Daarnaast biedt het wetsvoorstel een expliciete wettelijke basis voor de minister van OCW om voor specifieke overgebrachte archiefbescheiden die beperkt openbaar zijn omdat zij persoonsgegevens bevatten, te bepalen dat zij met passende waarborgen via internet beschikbaar kunnen worden gesteld (zie hierover nader paragraaf 2.4.4).

Om deze beide verruiming mogelijk te maken, is artikel 2a van de Archiefwet 1995 (dat een opsomming bevat van uitzonderingen op het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken) aangevuld. Daarnaast is voor de beschikbaarstelling van beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten via internet, een nieuw artikel 17a voorgesteld.

Het wetsvoorstel bevat daarnaast verschillende wijzigingen in de Archiefwet 1995, die erop zijn gericht om de voornoemde verruiming van een goede inkadering te voorzien. Om ervoor te zorgen dat bij het geven van inzage passende maatregelen kunnen worden genomen om te waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad, maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat de zorgdrager die ontheffing verleent van een gestelde openbaarheidsbeperking, voorwaarden verbindt aan de raadpleging of het gebruik van desbetreffende archiefbescheiden. Hierbij is voorzien in een grondslag op basis waarvan hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld (zie hierover nader paragraaf 2.4.3).¹⁸

Ten tweede wordt voorgesteld om de mogelijkheid om na overbrenging een openbaarheidsbeperking te stellen te verruimen, waarbij het verplicht wordt om alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen indien blijkt dat archiefbescheiden nog bijzondere categorieën van persoonsgegevens, persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, of identificatienummers bevatten (zie hierover nader paragraaf 2.4.5).

Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de Archiefwet 1995 een expliciete wettelijke bepaling op te nemen waaruit blijkt dat de beheerder ook de mogelijkheid heeft om *openbare* archiefbescheiden op internet te publiceren. Bij archiefbewaarplaatsen is dit reeds staande praktijk, maar een expliciete grondslag ontbrak hierbij nog. Het via internet beschikbaar stellen van openbaar archief is een belangrijke manier om - in deze moderne tijd - het archief voor het publiek beschikbaar te stellen. Indien de archiefbescheiden nog persoonsgegevens bevatten, is de beheerder van de archiefbewaarplaats verplicht passende maatregelen te treffen zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de beschikbaarstelling via internet worden geschaad (zie hierover nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel D).

Wijzigingen Archiefwet 20..

Dit wetsvoorstel bevat ook een samenloopbepaling voor het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20...¹⁹ Als de Archiefwet 20.. tot wet wordt verheven en in werking treedt, wordt die wet op dat moment door dit wetsvoorstel gewijzigd. De wijzigingen in de Archiefwet 20.. hebben dezelfde doelstelling als de wijzigingen in de Archiefwet 1995, maar verschillen in de uitwerking, omdat de openbaarheidsregimes van de Archiefwet 1995 en de Archiefwet 20.. op onderdelen van elkaar verschillen.

Net als in de Archiefwet 1995 wordt in de Archiefwet 20.. voorzien in een verruiming van mogelijkheden om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken bij het geven van inzage²⁰ en het via internet beschikbaar stellen van archiefbescheiden.²¹ Om deze beide verruiming mogelijk te maken, wordt artikel 1.2 van de Archiefwet 20.. (dat in het tweede lid – net als artikel 2a van de Archiefwet 1995 – een opsomming bevat van uitzonderingen op het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken) aangevuld. Voor de beschikbaarstelling via internet van beperkte openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten, is een nieuw artikel 8.4a voorgesteld. Omdat hierbij aansluiting is gezocht bij het instrument om informatie in andere vorm te verstrekken uit documenten, dat al in de Archiefwet 20.. was opgenomen, verschilt de uitwerking van dit artikel op details van het voornoemde artikel 17a in de Archiefwet 1995.

¹⁸ Op gelijke wijze is voorzien in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de belangenafweging die een beheerder in voorkomend geval maakt bij het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van beperkt openbare archiefbescheiden, en de passende waarborgen die hij in zo'n geval toepast.

¹⁹ Kamerstukken 35968.

²⁰ In de termen van de Archiefwet 20...: het verlenen van toegang of het verstrekken van informatie in andere vorm.

²¹ In de termen van de Archiefwet 20...: documenten.

Net als voor de Archiefwet 1995 zijn verschillende wijzigingen opgenomen om deze verruiming goed in te kaderen. Anders dan voor de Archiefwet 1995 het geval is, is geen wijziging opgenomen met betrekking tot de ontheffing van een gestelde openbaarheidsbeperking. Deze figuur komt in de Archiefwet 20.. namelijk niet voor: dat wetsvoorstel bevatte in plaats daarvan al de mogelijkheid voor de beheerder van een archiefbewaarplaats²² om voorwaarden te stellen aan de raadpleging en het gebruik van niet-openbare documenten, alsmede een delegatiegrondslag om hierover bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen (zie hierover tevens paragraaf 2.4.3 hieronder).²³

In de Archiefwet 20.. was in artikel 7.1, vijfde lid, reeds een mogelijkheid opgenomen voor de archivaris om openbare archiefbescheiden (via internet) te publiceren. Met dit wetsvoorstel wordt daaraan toegevoegd – naar analogie van de voorgestelde wijziging van de Archiefwet 1995 – dat de beheerder van de archiefbewaarplaats in voorkomend geval verplicht is om te voorzien in passende waarborgen zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de beschikbaarstelling via internet worden geschaad (zie hierover nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel D).

2.4.2. Toepassingsbereik

Archiefbewaarplaatsen in de zin van de Archiefwet

Omdat dit wetsvoorstel uitsluitend de Archiefwet wijzigt, zullen de verruimde mogelijkheden voor het verlenen van toegang uitsluitend gelden voor archiefbescheiden die berusten bij archiefbewaarplaatsen²⁴ in de zin van de Archiefwet. Archiefbewaarplaatsen in de zin van de Archiefwet zijn kortgezegd de bewaarplaatsen die zijn aangewezen voor de blijvende bewaring van archiefbescheiden van de overheidsorganen van het Rijk, de provincies, de gemeenten, en de waterschappen.²⁵

Archiefinstellingen die niet kunnen worden aangemerkt als archiefbewaarplaats in de zin van de Archiefwet, vallen derhalve niet onder het toepassingsbereik van deze wet. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan instellingen als het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, RKD Nederlands Instituut voor Kunstgeschiedenis, Atria Kennisinstituut voor Emancipatie en Vrouwengeschiedenis, het Katholiek Documentatiecentrum, het CBG Centrum voor Familiegeschiedenis en het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid. Deze instellingen kunnen derhalve geen gebruik maken van de verruiming die met dit wetsvoorstel voor de overheidsarchieven worden geïntroduceerd. Deze instellingen kunnen wel gebruik maken van de bestaande uitzonderingen in de UAVG, die het onder andere mogelijk maken om (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens te verwerken indien dat noodzakelijk is voor wetenschappelijk onderzoek. Het algemene kader van de UAVG is namelijk breder, en ziet ook op andere archiefinstellingen.

Dit wetsvoorstel richt zich bewust uitsluitend op een regeling voor archiefbewaarplaatsen in de zin van de Archiefwet. Een uitbreiding van het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel naar andere (particuliere of semipublieke) archiefinstellingen zou namelijk betekenen dat ook de UAVG moet worden gewijzigd. Het wetsvoorstel zou daarmee van toepassing worden op een brede kring aan organisaties, waarbij de juridische context bovendien verschilt van de juridische context bij overheidsarchieven. Dit zou bovendien betekenen dat de complexiteit van het wetsvoorstel navenant toeneemt, en een dergelijke uitbreiding zou in de weg staan aan een oplossing op korte termijn voor de overheidsarchieven (en specifiek: voor de publicatie van het CABR op internet).

²² In de termen van de Archiefwet 20...: de archivaris van de archiefdienst.

²³ Artikel 8.3, eerste en vierde lid, Archiefwet 20...

²⁴ In de termen van de Archiefwet 20...: archiefdiensten

²⁵ Artikel 1, onder f, Archiefwet 1995. Voor het Rijk bestaat in de Archiefwet 1995 een onderscheid tussen de algemene rijksarchiefbewaarplaats (het Nationaal Archief in Den Haag) en de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie, die in de praktijk onderdeel zijn van de Regionaal Historische Centra. In de Archiefwet 20.. wordt van archiefdiensten gesproken, waarbij er één archiefdienst voor het Rijk (het Nationaal Archief) is.

Particulier archief

De Archiefwet 1995 biedt de mogelijkheid aan archiefbewaarplaatsen om bescheiden van particuliere archieven voor blijvende bewaring in de archiefbewaarplaats op te nemen, waardoor die de status van archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995 krijgen.²⁶ De Archiefwet 20.. kent eenzelfde mogelijkheid.²⁷ Een voorbeeld hiervan is het oorlogsarchief van het Nederlandse Rode Kruis, dat aan het Nationaal Archief is overgedragen.²⁸

Het verwerven van particulier archief kan door middel van eigendomsoverdracht van de particuliere archiefbescheiden, maar het is ook mogelijk dat de desbetreffende archiefbescheiden aan de archiefbewaarplaats in bruikleen worden gegeven.²⁹ Het feit dat opgenomen particuliere archieven de status van archiefbescheiden krijgen, leidt er onder meer toe dat het verantwoordelijke overheidsorgaan verplicht is de betreffende bescheiden duurzaam toegankelijk te maken en te houden. Daarnaast betekent dit dat de verruimde mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt voor het verwerken van persoonsgegevens, mede van toepassing zijn op dergelijke verworven particuliere archieven.³⁰

Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel geldt niet voor de openbare lichamen Saba, Bonaire en Sint Eustatius, die samen Caribisch Nederland vormen. De openbare lichamen zijn daarom niet betrokken bij de consultatie over dit wetsvoorstel. Voor Caribisch Nederland is sinds het opheffen van de Nederlandse Antillen met ingang van 10 oktober 2010 de Archiefwet BES van toepassing. De Archiefwet BES wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Die wet is een technische omzetting van de tot dat moment geldende Landsverordening tot regeling van het Archiefwezen in de Nederlandse Antillen (P.B. 2008, no. 7), die weer in belangrijke mate was geënt op de Archiefwet 1995. Bij de omzetting is de bestaande landsverordening zo veel als mogelijk ongewijzigd gelaten.

Zoals in de memorie van toelichting bij de Archiefwet 20.. werd aangegeven, is de praktijk van het archief- en informatiebeheer in Caribisch Nederland nog sterk in ontwikkeling.³¹ Zo is er bijvoorbeeld nog gebrek aan geschikte depots voor het bewaren van documenten. Deze problematiek dient eerst te worden opgelost, alvorens een herziening van het wettelijk regime aan de orde kunnen zijn. In de kabinetsreactie van 12 mei 2016 op het rapport van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland heeft het Kabinet eerder aangegeven dat wat betreft het treffen van (wettelijke) maatregelen ook in de komende jaren rekening zal worden gehouden met het absorptievermogen van de eilanden en dat terughoudendheid op zijn plaats is. De eilanden hebben tijd nodig de reeds ingevoerde wetgeving te implementeren. Het is dan ook beter om eerst de bestaande knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de eilanden weg te nemen.

Daarom is ervoor gekozen om de Archiefwet 20.. nog niet op Caribisch Nederland van toepassing te laten zijn, teneinde de eilanden de tijd te geven om eerst de reeds bestaande wetgeving beter te implementeren.³² Gelet op dit uitgangspunt bij de Archiefwet 20.. is het

²⁶ Artikel 1, onderdeel c, onder 3°, Archiefwet 1995.

²⁷ In de Archiefwet 20.. wordt de impliciete mogelijkheid uit de Archiefwet 1995, om particulier archief op vrijwillige basis op te nemen in een archiefbewaarplaats, expliciet wettelijk geregeld. Zie artikel 9.4 van het wetsvoorstel en *Kamerstukken II* 2021/22, 35968, nr. 3, p. 97-98).

²⁸ Bij de opname van dit archief in de collectie van het Nationaal Archief, en bij het toegankelijk maken voor het publiek speelden overigens vergelijkbare problemen als de problemen die de aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel; zie nader *Aanhangsel Handelingen II* 2019/2020, nr. 2815.

²⁹ Vgl. *Kamerstukken II* 2023/24, 35968, nr. 10, p. 23-24.

³⁰ Hierbij is wel van belang dat bij particuliere archieven bij de overdracht afspraken kunnen worden gemaakt over de beperking van de openbaarheid van de archiefbescheiden. Deze afspraken zouden aan beschikbaarstelling via internet in de weg kunnen staan. Zie artikel 16, eerste lid, van de Archiefwet 1995 en artikel 9.4 van de Archiefwet 20...

³¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 29 362, nr.280, rapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed over de naleving van de Archiefwet BES.

³² *Kamerstukken II* 2021/22, 35 968, nr. 3.

eveneens onwenselijk om nu een complexe wijziging door te voeren in het bestaande wettelijke openbaarheidsregime van de Archiefwet BES.

2.4.3. Verruiming van de mogelijkheden om archiefbescheiden met bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens ter inzage te geven

Achtergrond

In de AVG is geregeld dat, gelet op de gevoeligheid van de gegevens en risico's voor de betrokkenen, bijzondere categorieën van persoonsgegevens in beginsel niet verwerkt mogen worden, tenzij een uitzondering op dit verwerkingsverbod van toepassing is. Voor persoonsgegevens van strafrechtelijke aard geldt dat zij enkel verwerkt kunnen worden onder toezicht van de overheid, of indien zulks bij de wet is toegestaan.³³

Gelet op het zwaarwegend algemeen belang van de blijvende bewaring van archiefbescheiden, is bij de implementatie van de EU-privacyrichtlijn – de voorganger van de AVG – een uitdrukkelijke wettelijke grondslag in de Archiefwet 1995 opgenomen voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke gegevens. Die grondslag is gespecificeerd tot vier handelingen, waaronder het beheer van archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in een archiefbewaarplaats berusten. Het begrip 'beheer' omvat de feitelijke werkzaamheden door de archivaris en zijn medewerkers in verband met inventarisatie, conservering van de archiefbescheiden en het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen ervan aan het publiek.³⁴

Hoewel het desgevraagd ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden door archiefbewaarplaatsen ook wordt gezien als onderdeel van het begrip 'beheer', is deze handeling, ter waarborging van de bescherming van degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben, expliciet uitgezonderd van de mogelijkheid om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken. Deze uitzondering werd door de wetgever onderbouwd door te stellen dat het verwerkingsverbod van tijdelijke aard is (totdat alle betrokkenen zijn overleden) en dat de algemene uitzondering voor (historisch) onderzoek hier uitkomst zou kunnen bieden.³⁵ Omdat de aanpassing van wet- en regelgeving aan de AVG beleidsneutraal heeft plaatsgevonden, is deze materieel gelijk gebleven.³⁶ Ook het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.. is op dit punt niet inhoudelijk gewijzigd.

Verruiming mogelijkheden voor raadpleging en gebruik

Hierboven is in paragraaf 2.2 toegelicht dat de algemene uitzondering die in de UAVG is opgenomen voor (historisch) onderzoek nog een te hoge drempel opwerpt voor de toegang tot overgebrachte archiefbescheiden. Dit wetsvoorstel verruimt daarom de uitzonderingen op het verwerkingsverbod die in artikel 2a van de Archiefwet 1995 zijn opgenomen. Daarbij wordt concreet mogelijk gemaakt dat ook bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen worden verwerkt voor het ter raadpleging en gebruik beschikbaar stellen van overgebrachte archiefbescheiden aan een verzoeker die een *persoonlijk belang* heeft bij de raadpleging of het gebruik van de archiefbescheiden.

Inzagesystematiek Archiefwet 1995

Van belang is dat de voorgestelde verruiming plaatsvindt binnen de context van de bestaande inzagesystematiek van de Archiefwet. Voor het geven van inzage op basis van de verruiming moet deze inzagesystematiek kortom worden gevolgd. Hierbij zijn twee artikelen bijzonder relevant: artikel 15, derde lid, en artikel 17, eerste lid. Artikel 15, derde lid, biedt de zorgdrager de mogelijkheid om een gestelde openbaarheidsbeperking jegens een verzoeker buiten

³³ Artikel 9 en 10 AVG.

³⁴ *Kamerstukken II* 1998/99, 26410, nr. 3, p. 40-41, 1993/94, 22866, nr. 7, p. 10 en 1999/00, 26410, nr. 3, p. 40 en nr. 7, p. 20.

³⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26410, nr. 3, p. 39 en *Kamerstukken II* 1997/98, 25892, nr. 3, p. 43-44.

³⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 34939, nr. 3, p. 50.

toepassing te laten, indien het belang van de gestelde beperkingen niet opweegt tegen diens belang tot raadpleging of gebruik van de archiefbescheiden. Hierbij moet degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht, worden gehoord. Artikel 17, eerste lid, is het artikel op basis waarvan de beheerder van een archiefbewaarplaats de daar berustende archiefbescheiden – met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen – aan een verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar stelt.

In de uitvoeringspraktijk worden deze artikelen op verschillende manieren toegepast om inzage te verlenen in beperkt openbaar archief. Op het niveau van het Rijk is het gebruikelijk dat het beperkingsbesluit de beheerder (in dit geval: de algemene rijksarchivaris) een ruime bevoegdheid geeft om toestemming te geven voor inzage in het beperkt openbare archief.³⁷ In dat geval kan rechtstreeks op grond van artikel 17, eerste lid, inzage worden verleend, en is het niet nodig om de openbaarheidsbeperking eerst op grond van artikel 15, derde lid, buiten toepassing te laten. De openbaarheidsbeperking *zelf* biedt de beheerder namelijk al de ruimte voor het geven van toestemming (en in voorkomend geval: voor het maken van een belangenafweging). De toepassing van artikel 15, derde lid, is daardoor op het niveau van het Rijk een zeldzaamheid. Het is echter ook mogelijk dat een beperkingsbesluit minder of geen ruimte aan de beheerder biedt om eigenstandig toestemming voor inzage te geven. Bij de decentrale overheden komt dat vaker voor. In zo'n geval moet voor het verlenen van inzage artikel 15, derde lid, worden toegepast om de beperking jegens een specifieke verzoeker buiten toepassing te laten. De voorgestelde verruiming van het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken werkt dus door in beide grondslagen: het leidt tot meer ruimte voor de zorgdrager om een openbaarheidsbeperking jegens een verzoeker buiten toepassing te laten, en tot meer ruimte voor de beheerder om toestemming te geven voor inzage (in die gevallen waarin het beperkingsbesluit hem daarvoor voldoende ruimte biedt).

Zowel de beslissing van de beheerder om op grond van artikel 17, eerste lid, toestemming te geven voor inzage, als de beslissing van de zorgdrager om een beperkingsbesluit op grond van artikel 15, derde lid, jegens een verzoeker buiten toepassing te laten, zijn appellabele besluiten. Deze besluiten moeten voldoen aan de vereisten die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) daaraan stelt en daartegen staat rechtsbescherming open voor de verzoeker en eventuele derdebelanghebbenden die zich niet in het besluit kunnen vinden.

Belangenafweging en passende maatregelen

Voor het ter raadpleging en gebruik beschikbaar stellen van overgebrachte archiefbescheiden aan een verzoeker met een persoonlijk belang kunnen alleen bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt, indien het persoonlijke belang van de verzoeker zwaarder weegt dan de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens nopen. De zorgdrager of beheerder moet hierbij kortom een belangenafweging maken. Bij deze belangenafweging kunnen bijvoorbeeld de volgende aspecten een rol spelen:

- de mogelijke gevolgen³⁸ van raadpleging en gebruik voor betrokkenen, gelet op:
 - o de aard van de persoonsgegevens en context van de archiefbescheiden (gevoeligheid voor de betrokkenen en in de samenleving als geheel);
 - o het aantal persoonsgegevens en aantal betrokkenen;
 - o de verstreken tijd sinds de ontvangst of opmaak van de archiefbescheiden en daarin beschreven gebeurtenissen (mate van veroudering);

³⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 2 van het Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 december 2024 tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden geborgen in het archief van het Ministerie van Justitie: Centraal Archief van de Bijzondere Rechtspleging (CABR), 1945–1952 (1983) (2.09.09) (Stcrt. 2024, 42896).

³⁸ De gevolgen kunnen bijvoorbeeld zijn: lichamelijk (gezondheidsschade), materieel (financiële schade) of immaterieel (sociale schade en verlies van autonomie (aantasting van (keuze-, bewegings- of handelings)vrijheid of zelfstandigheid, *chilling effect* (verhindering of ontmoediging om rechten uit te oefenen, zoals vrije meningsuiting, of van je normale gedrag)).

- o de bekendheid van de persoonsgegevens en van de betrokkene;
 - o de kwetsbaarheid van de betrokkene (bijv. gezien de leeftijd of de aanwezigheid van een beperking);
 - o de mate van toegankelijkheid van de persoonsgegevens;
 - o de voorgenomen verdere verwerking van de persoonsgegevens en de verwerkingsverantwoordelijke.
- de gevolgen van raadpleging en gebruik voor de verzoeker en het uitblijven daarvan, gelet op:
 - o het verband tussen persoonsgegevens en verzoeker (bv. verwantschap met betrokkene);
 - o de (on)mogelijkheid voor de verzoeker om de informatie in de archiefbescheiden op een andere manier te verkrijgen;
 - o de mate waarin van de verzoeker verwacht kan worden dat die wacht totdat de beperkingen door tijdsverloop zijn vervallen;
 - o de waarde van de informatie voor de verzoeker:
 - juridisch: om diens recht te halen of gerechtigheid te krijgen;
 - emotioneel en psychologisch;
 - financieel;
 - in relatie tot identiteit en ontwikkeling;
 - o de mate waarin inzage in persoonsgegevens van belang is voor die waarde;
 - o het voorgenomen gebruik van de informatie.

De zorgdrager of beheerder is bovendien verplicht om passende maatregelen te nemen, om te borgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig door de beschikbaarstelling wordt geschaad. Deze voorwaarden zijn nodig om te voldoen aan de AVG, die ook bij een specifieke uitzondering op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, als eis stelt dat de *“evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene”*.³⁹ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de voorwaarde dat van beperkt openbare documenten die persoonsgegevens bevatten door de verzoeker geen kopieën worden gemaakt.⁴⁰

In het wetsvoorstel zijn grondslagen opgenomen op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur nadere regels zullen worden gesteld over de te maken belangenafweging, alsmede over de in ieder geval te nemen passende maatregelen. Hiervoor zal naast dit wetsvoorstel een afzonderlijk wijzigingsbesluit worden opgesteld, dat de essentiële elementen van de belangenafweging en de passende maatregelen opneemt in het Archiefbesluit 1995. Dit wijzigingsbesluit zal – net zoals dit wetsvoorstel voorziet in wijzigingsbepalingen voor de Archiefwet 20.. – ook corresponderende wijzigingsbepalingen voor het Archiefbesluit 20.. bevatten.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelde in haar advies over dit wetsvoorstel de vraag, of de passende waarborgen die moeten worden getroffen bij het beschikbaar stellen van beperkt openbare archieven aan verzoekers met een persoonlijk belang, niet ook op wetsniveau moeten worden uitgewerkt. Ook vroeg de Afdeling of de daarbij te maken belangenafweging niet meer handen en voeten moet worden gegeven in het wetsvoorstel. Zoals ook in het nader rapport is toegelicht, heeft de regering afgezien van een aanpassing van het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.. is voor het ter raadpleging en gebruik beschikbaar stellen van documenten, reeds een algemene keuze gemaakt om de nadere regels hierover (zowel wat betreft de te maken afweging belangenafweging als de te

³⁹ Artikel 9, tweede lid, onderdeel j, AVG.

⁴⁰ Deze voorwaarde is reeds opgenomen in het concept van het Archiefbesluit 20.., dat zal voorzien in de uitwerking van enkele grondslagen uit de Archiefwet 20..

stellen voorwaarden) uit te werken in het Archiefbesluit 20... Deze nadere regels zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van het Archiefbesluit 20...⁴¹

Met dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om ook voor de wijziging van de Archiefwet 1995 aan te sluiten bij deze systematiek. Daarom zijn in dit wetsvoorstel grondslagen toegevoegd aan de Archiefwet 1995, die mogelijk maken dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de belangenafweging en de passende maatregelen. Zoals ook is toegelicht in het nader rapport, zou het opnemen van deze regels op wetsniveau zou betekenen dat de gekozen systematiek van de Archiefwet 20.. ingrijpend moet worden herzien. De regering vindt zo'n herziening niet opportuun, omdat dit het wetsvoorstel complexer zou maken, hetgeen zou kunnen leiden tot een langere doorlooptijd voor het wetsvoorstel en tot vertraging van de onlinebeschikbaarstelling van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging.

Staat en bondgenoten

De voorgestelde verruiming van de mogelijkheden om archiefbescheiden ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen, heeft geen consequenties voor de bestaande afwijkende regel voor inzage in archiefbescheiden die beperkt zijn met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten. De zorgdrager heeft in dergelijke gevallen niet de mogelijkheid om de beperking buiten toepassing te laten ten aanzien van de verzoeker. Voor de toegang tot dergelijke archiefbescheiden gelden de regelingen inzake het recht op informatie die zouden gelden indien de archiefbescheiden niet naar een archiefbewaarplaats waren overgebracht.⁴² Het is dan degene op wiens last de archiefbescheiden zijn overgebracht, die beslist op het verzoek om toegang tot die bescheiden.

Archiefwet 20..

Het openbaarheidsregime van de Archiefwet 20.. kent, anders dan de Archiefwet 1995, geen onderscheid tussen een bevoegdheid om een openbaarheidsbeperking buiten toepassing te laten, en de bevoegdheid voor een beheerder⁴³ om inzage te geven. In plaats daarvan heeft de archivaris op grond van de Archiefwet 20.. de algemene bevoegdheid om toegang te geven in beperkt openbaar archief, of om daaruit informatie in andere vorm te verstrekken.⁴⁴ Het is daarbij steeds de archivaris die een belangenafweging maakt tussen het belang van de verzoeker en het belang van de beperking.⁴⁵

Net als voor de Archiefwet 1995 het geval is, leidt de verruiming van de uitzondering op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, tot meer ruimte voor de archivaris om inzage te geven. Voor het verlenen van inzage is hij immers niet meer louter gebonden aan de (beperkte) uitzonderingen die in de UAVG zijn opgenomen, maar kan hij in de toekomst ook inzage geven aan verzoekers met een persoonlijk belang. Net als bij de Archiefwet 1995 moet hierbij een belangenafweging worden gemaakt, en moeten passende maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de persoonlijke levenssfeer onevenredig wordt geschaad. Zie hierover tevens de toelichting bij de Archiefwet 1995 hierboven. Anders dan in de Archiefwet 1995, is het niet nodig om aan de Archiefwet 20.. een grondslag toe te voegen voor nadere regels over de te maken belangenafweging en de in ieder geval te nemen passende maatregelen. Daarvoor biedt de Archiefwet 20.. in artikel 8.7, vijfde lid, onderscheidenlijk artikel 8.3, vierde lid, namelijk reeds toereikende grondslagen. Op basis van deze grondslagen zijn reeds verschillende nadere regels opgenomen in het concept voor het Archiefbesluit 20.., maar de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden om

⁴¹ Het Archiefbesluit 20.. ligt op het moment van schrijven ter advisering bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

⁴² Artikel 15, vijfde en zevende lid, Archiefwet 1995. Bijvoorbeeld de Wet open overheid en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

⁴³ In de termen van de Archiefwet 20..: de archivaris.

⁴⁴ Zie de artikelen 8.3 en 8.4 van de Archiefwet 20..

⁴⁵ Dit is enkel anders voor drie specifieke beperkingsgronden waarvoor net als bij de beperkingsgrond 'het belang van de Staat of zijn bondgenoten' uit de Archiefwet 1995, een afwijking van de reguliere inzagesystematiek geldt.

archiefbescheiden ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen die dit wetsvoorstel aanbrengt, maakt het noodzakelijk dat deze nadere regels worden aangevuld. Hiervoor zal naast dit wetsvoorstel een afzonderlijk wijzigingsbesluit worden opgesteld (zie ook de paragraaf 'Belangenafweging en passende maatregelen' hierboven).

De Archiefwet 20.. kent een drietal beperkingsgronden⁴⁶ die de opvolgers zijn van de beperkingsgrond 'het belang van de Staat of zijn bondgenoten' uit de Archiefwet 1995. Net als voor de beperkingsgrond 'het belang van de Staat of zijn bondgenoten' is voor deze beperkingsgronden het openbaarheidsregime van de Archiefwet 20.. niet van toepassing. Op verzoeken om toegang wordt beslist door het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht, met toepassing van het recht op informatie dat zou hebben gegolden, indien de documenten niet naar de archiefdienst zouden zijn overgebracht.⁴⁷ Deze uitzonderingspositie blijft met dit wetsvoorstel gehandhaafd. De archivaris kan derhalve geen toegang geven tot (of informatie verstrekken uit) documenten waar deze beperkingen op van toepassing zijn.

2.4.4. Grondslag voor beschikbaarstelling beperkt openbare archiefbescheiden via internet

Grondslag voor beschikbaarstelling via internet

Zoals hierboven is toegelicht, constateerde de AP in haar waarschuwingsbrief over de voorgenomen publicatie van het CABR via internet, dat in de Archiefwet 1995 geen adequate grondslag is opgenomen die de publicatie via internet van een archief dat (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens bevat, mogelijk maakt. Het openbaar beschikbaar stellen van archiefbescheiden met persoonsgegevens op internet gaat volgens de AP verder dan wat noodzakelijk is om te voldoen aan de bestaande verplichtingen uit de Archiefwet 1995, en is reeds daarom niet toelaatbaar. Daarbij komt dat de Archiefwet 1995 geen uitzondering bevat op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken die het mogelijk maakt om overgebrachte archiefbescheiden die dergelijke persoonsgegevens bevatten (al dan niet via internet) ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen. Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, is het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden immers uitgezonderd van de bevoegdheid om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het beheer van archiefbescheiden.⁴⁸

De regering vindt het van belang om deze door de AP geconstateerde knelpunten te verhelpen. Met deze wetwijziging wordt daarom een expliciete grondslag gecreëerd die het mogelijk maakt om in uitzonderlijke gevallen beperkt openbare archiefbescheiden die (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens bevatten, via internet beschikbaar te stellen ter raadpleging of gebruik. De grondslag bestaat uit twee elementen. Het belangrijkste element is het nieuwe artikel 17a, dat voorziet in een wettelijke basis en procedure voor het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archiefbescheiden die (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens bevatten. Daarnaast is aan artikel 2a van de Archiefwet 1995 – het artikel dat uitzonderingen bevat op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken – een nieuwe uitzondering toegevoegd, die het mogelijk om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken, specifiek voor publicatie via internet in het kader van dit nieuwe artikel 17a.

Het via internet beschikbaar stellen van archiefbescheiden die (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens bevatten, is een ingrijpende bevoegdheid die inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer van de personen, wiens gegevens in de archiefbescheiden voorkomen. Om te verzekeren dat de wijze waarop deze bevoegdheid wordt toegepast, evenredig en voorspelbaar is (zie ook nader paragraaf 3 hieronder), is de bevoegdheid in het wetsvoorstel scherp ingekaderd. De nieuwe grondslag is bewust gekoppeld aan beperkt openbare

⁴⁶ Opgenomen in artikel 7.2, eerste lid, onderdelen a en b, en tweede lid, onderdeel a, van de Archiefwet 20...

⁴⁷ Artikel 8.3, vijfde lid, Archiefwet 20...

⁴⁸ Artikel 2a, onderdeel d, Archiefwet 1995.

archiefbescheiden, omdat het van belang is dat bij de beschikbaarstelling via internet van archiefbescheiden waarin nog (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens voorkomen, passende waarborgen kunnen worden geboden voor de rechten en vrijheden van betrokkenen (zie nader hieronder). Dergelijke waarborgen zouden op gespannen voet staan met de rechten op inzage die op grond van de Archiefwet 1995 aan openbaar archief zijn verbonden.

Enkel toepasbaar voor specifieke categorieën archieven

Ten eerste kan de bevoegdheid alleen worden toegepast voor archiefbescheiden die deel uitmaken van een archief dat betrekking heeft op oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid. Het CABR laat zien dat er gevallen zijn waarin het belang van een archief (en het belang van laagdrempelig onderzoek in een archief) zo groot is dat dat archief via internet beschikbaar gesteld moet kunnen worden. Tegelijkertijd kan dat wat betreft de regering alleen bij archieven over specifieke, zeer ingrijpende gebeurtenissen aan de orde zijn.

De regering heeft hierbij – in lijn met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij dit wetsvoorstel – aansluiting gezocht bij de categorieën archieven die als voorbeelden in overweging 158 van de AVG worden genoemd (politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of oorlogsmisdaden). Ten opzichte van deze voorbeelden is toegevoegd dat ook archieven die betrekking hebben op oorlog (en niet specifiek op bijvoorbeeld oorlogsmisdaden, genocide of misdaden tegen de menselijkheid) voor beschikbaarstelling via internet in aanmerking kunnen komen. De regering heeft oorlog toegevoegd als algemene categorie, omdat het scheiden van bijvoorbeeld archieven met betrekking tot oorlogsmisdaden van archieven over oorlog onuitvoerbaar is. Daar speelt bij mee dat om te bepalen wat oorlogsmisdaden zijn, onderzoek in oorlogsarchieven noodzakelijk is. Met het oog op de uitvoerbaarheid en de bedoeling achter de in overweging 158 gegeven voorbeelden is er daarom voor gekozen om uitvoering te geven aan deze overweging door de categorie oorlogsarchieven toe te voegen als categorie.

Definitie oorlogsarchieven

Oorlogsarchieven zijn verzamelingen van onder meer teksten, foto's en audiovisueel materiaal die betrekking hebben op een oorlog of gebeurtenissen daarin, inclusief de aanloop, de gevolgen en nasleep hiervan. Oorlogsarchieven kunnen materiaal bevatten dat bijvoorbeeld verband houdt met (processen tegen) oorlogsmisdaden, getuigenissen van overlevenden, politiedossiers, migratiedossiers, dossiers over de opsporing van personen, dwangarbeid, collaboratie, kampen en gevangenen, oorlogsindustrie en economie en oorlogsmisdaden en genocide. Deze opsomming is niet limitatief, maar ter illustratie. Oorlogsarchieven kunnen ook na de daadwerkelijke oorlog gevormd zijn, zoals archieven over rechtsherstel of met getuigenissen en memoires.

Vanzelfsprekend betekent dit niet dat dergelijke oorlogsarchieven per definitie via internet beschikbaar gesteld moeten worden aan eenieder. Dit kan alleen voor concrete archieven die na een belangenafweging in een ministerieel besluit worden aangewezen (zie nader hieronder). Bij de voorgenomen publicatie via internet van een archief zal een afweging gemaakt moeten worden waarbij het maatschappelijke belang van laagdrempelige toegang voor eenieder moet worden afgewogen tegen het (resterende) privacyrisico.

Aanwijzing archiefbescheiden door minister van OCW

Zoals hierboven is toegelicht, kan publicatie via internet alleen aan de orde zijn voor archieven die betrekking hebben op oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid. Daarbij komt dat publicatie via internet alleen mogelijk is als de minister van OCW de concrete archiefbescheiden daartoe eerst heeft aangewezen. Dit geldt zowel voor de archiefbescheiden van het Rijk, als voor archiefbescheiden van decentrale overheden. Bijvoorbeeld een gemeente kan derhalve uitsluitend tot publicatie via internet kan overgaan, indien de desbetreffende archiefbescheiden zijn opgenomen in een besluit van de minister.

Zwaarwegend algemeen belang en belangenafweging

De minister van OCW kan archiefbescheiden alleen aanwijzen, indien het via internet toegankelijk maken van de archiefbescheiden een zwaarwegend algemeen belang dient. Daarbij moet de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk zijn met het oog op dat zwaarwegend algemeen belang, en moet het zwaarwegend algemeen belang bovendien zwaarder wegen dan de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens nopen.

Het criterium zwaarwegend algemeen belang is ontleend aan artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.⁴⁹ In de context van de AVG wordt bij dit begrip gedacht aan de belangen genoemd in artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), te weten: het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van een land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Voor het via internet publiceren van archiefbescheiden zal het zwaarwegend algemeen belang in de meeste gevallen gelegen zijn in het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, en in het bijzonder het recht van burgers op toegang tot overheidsinformatie zoals dat is vastgelegd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest), artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR). Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 3 en in het bijzonder paragraaf 3.1.1.

Op welk moment een algemeen belang een zwaarwegend algemeen belang wordt, is lastig aan te geven. Zoals het woord “zwaarwegend” al tot uitdrukking brengt, is het bereik van zwaarwegend algemeen belang beperkter dan dat van algemeen belang. Het is een relatief begrip. Met een gegevensverwerking wordt een algemeen belang gediend, indien die verwerking voor de samenleving van betekenis is. Een gegevensverwerking is vanuit het oogpunt van een *zwaarwegend* algemeen belang gerechtvaardigd indien die voor de samenleving van *meer* dan gewone betekenis is.⁵⁰ In de context van archiefbescheiden is het bestaan van een zwaarwegend algemeen belang bij toegankelijkheid van archieven via internet afhankelijk van met name het onderwerp van de archiefbescheiden en de personen die belang kunnen hebben bij toegang tot die archiefbescheiden. Het onderwerp kan bijvoorbeeld van nationaal (historisch) belang zijn en een grote groep, zo niet de hele bevolking aangaan.

Als sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, kan alleen tot publicatie via internet van persoonsgegevens worden overgegaan, indien het zwaarwegend algemeen belang alleen op die manier kan worden gediend. De publicatie via internet moet kortom noodzakelijk zijn. Deze voorwaarde geeft invulling aan het noodzakelijkheidsvereiste uit de AVG. Dit vereiste betekent dat moet worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het eerste beginsel houdt in dat de inbreuk op de belangen van degene op wie de persoonsgegevens betrekking hebben niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de beschikbaarstelling te dienen doel. Op grond van het tweede beginsel mag het doel waarvoor de persoonsgegevens gepubliceerd worden in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokken personen, minder nadelige wijze kunnen worden verwezenlijkt.

Publicatie van beperkt openbare archiefbescheiden met persoonsgegevens op internet is enkel mogelijk indien het zwaarwegend algemeen belang zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van persoonsgegevens. Hierbij moet worden bedacht dat de potentiële inbreuk

⁴⁹ Op zijn beurt is dit begrip ontleend aan artikel 8, vierde lid, van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG van 24 oktober 1995, L 281).

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 28886, nr. 5, p. 2, *Kamerstukken II* 2005/06, 30327, nr. 3, p. 73-74 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36264, nr. 4, p. 5.

op de bescherming van persoonsgegevens ingrijpend is, omdat bij publicatie via internet eenieder de stukken laagdrempelig kan raadplegen en gebruiken.

In artikel 17a, derde lid, zijn criteria opgenomen die nadere invulling geven aan de te maken belangenafweging. Omdat tijdsverloop bij het bepalen van het belang van de bescherming van persoonsgegevens een belangrijke rol speelt, is dit aspect als afzonderlijk element in dit lid opgenomen (zulks naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het wetsvoorstel). De mogelijkheid van beschikbaarstelling via internet is vanwege de te maken belangenafweging alleen voorstelbaar bij oudere archieven waarbij het aantal persoonsgegevens dat in het archief voorkomt drastisch is afgenomen door het tijdsverloop, omdat steeds minder personen nog in leven zijn. Op deze manier wordt geborgd dat de publicatie via internet alleen aan de orde kan zijn als het gaat om oudere archieven, waarbij de hoeveelheid persoonsgegevens navenant kleiner is. Ook zal door het tijdsverloop de actualiteit van de persoonsgegevens en daarmee de gevoeligheid van de informatie afnemen.

De belangenafweging moet door de minister van OCW worden gemaakt. Deze afweging kan per geval verschillend uitvallen, afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Bij deze belangenafweging moeten ook de voornoemde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden betrokken. Dit is niet alleen van belang met het oog op de AVG, maar ook omdat de publicatie via internet inbreuk maakt op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals opgenomen in artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Als het belang dat wordt gediend met publicatie zwaarwegend is, is – gelet op het proportionaliteitsbeginsel – een zwaardere inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens gerechtvaardigd.⁵¹

Toegankelijke kennisname van de archiefbescheiden is dan bijvoorbeeld relevant voor het trekken van maatschappelijke lessen en goede educatie over het verleden. In relatie tot de Tweede Wereldoorlog neemt het belang van toegang tot de archiefbescheiden bovendien meer en meer toe, omdat er steeds minder ooggetuigen zijn die nog over de oorlog kunnen vertellen. De stempel die deze periode op onze samenleving heeft gedrukt en de gevolgen die het heeft voor individuen, zijn van meer dan gewone betekenis. Daarnaast kan het onderwerp (in het bijzonder) een groep personen aangaan van wie redelijkerwijs niet gevergd kan worden dat die naar een inzageruimte van een archiefbewaarplaats afreizen, gelet op hun leeftijd, fysieke gesteldheid of woonplaats.

Overeenstemming archiefvormer

Bij een voornemen tot het aanwijzen van een beperkt openbaar archief voor publicatie via internet is de minister van OCW op basis van dit wetsvoorstel verplicht om daarover overeenstemming te bereiken met de voormalig zorgdrager die het archief heeft overgebracht (of, bij particulier archief: met de persoon of instelling, of de rechtsopvolger daarvan, die het archief bij de archiefbewaarplaats heeft ondergebracht). Bij de overbrenging van overheidsarchieven naar archiefdiensten is het stellen van openbaarheidsbeperkingen een belangrijke verantwoordelijkheid van het verantwoordelijk overheidsorgaan dat overbrengt. Gelet op die verantwoordelijkheid ligt het voor de hand dat het verantwoordelijk overheidsorgaan ook om instemming wordt gevraagd, voordat de minister van OCW overgaat tot publicatie via internet.

Passende maatregelen

Indien archiefbescheiden door de minister van OCW zijn aangewezen, is het vervolgens de beheerder van de archiefbewaarplaats, die tot de daadwerkelijke publicatie via internet kan overgaan.

In dit wetsvoorstel wordt de beheerder daarbij verplicht passende maatregelen te nemen die de verspreiding van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens tegengaan. Ten eerste

⁵¹ *Kamerstukken I 2021/22, 35447, G, p. 13.*

moet de beheerder maatregelen nemen om zoveel mogelijk te voorkomen dat de desbetreffende archiefbescheiden ongeoorloofd worden geïndexeerd, dat ongeoorloofde tekst- en datamining plaatsvindt als bedoeld in artikel 25a, derde lid, van de Auteurswet, of dat de archiefbescheiden anderszins ongeoorloofd in grote aantallen worden gekopieerd. De tweede maatregel betreft de verplichting voor de beheerder om een mogelijkheid te bieden voor betrokkenen om melding te doen van het voorkomen van zijn of haar persoonsgegevens in het archief. De derde maatregel is dat de beheerder burgers die het archief raadplegen waarschuwt voor het feit dat zij mogelijk persoonsgegevens te zien kunnen krijgen en dat men in voorkomend geval de wet- en regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens moet naleven en dus op een verantwoorde wijze met de gegevens moet omgaan. Deze maatregelen acht de regering passend voor ieder beperkt openbaar archief dat online beschikbaar zal worden gesteld. Deze maatregelen zijn gericht op onnodige en ongecontroleerde verspreiding van persoonsgegevens, zonder dat deze maatregelen de toegankelijkheid van het archief disproportioneel schaden.

Hierbij is nog van belang te vermelden dat in het kader van de voorbereiding van het besluit om archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten via internet beschikbaar te stellen, in veel gevallen ook een gegevensbeschermingseffectbeoordeling door de beheerder zal moeten worden uitgevoerd. Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling is namelijk verplicht als sprake is van een verwerking die waarschijnlijk een hoog risico oplevert voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Het is verplicht om hierbij ook het advies van de functionaris gegevensbescherming in te winnen.

Delegatiegrondslag

Tot slot bevat artikel 17a een delegatiegrondslag die het mogelijk maakt om in het ministerieel besluit waarin een archief wordt aangewezen voor beschikbaarstelling via internet aanvullende passende maatregelen vast te stellen die de beheerder bij de beschikbaarstelling van de archiefbescheiden via het internet moet treffen. Het kan hierbij gaan om zowel organisatorische, technische als fysieke maatregelen. Op basis van dit wetsvoorstel is het verplicht om het concept-ministerieel besluit voor internetconsultatie aan te bieden, waarbij eenieder ook kan reageren op de voorgenomen aanvullende passende maatregelen. Op deze wijze kan de minister zich dus ook laten voeden door de maatschappij en de mitigerende maatregelen op de context afstemmen, met daarbij ook maatschappelijke steun.

Het is bij het bepalen van deze passende maatregelen altijd van belang om een afweging te maken tussen het belang van de bescherming van persoonsgegevens en het belang van de toegankelijkheid van het archief. Maatregelen ter bescherming van persoonsgegevens kunnen immers negatieve effecten hebben op de toegankelijkheid van het archief of verschillende gevolgen hebben voor verschillende groepen gebruikers van het archief. Zo zouden sommige maatregelen disproportionele en onwenselijke gevolgen kunnen hebben voor gebruikers die in het buitenland wonen. Oorlogen hebben daarbij vaak een internationale component en bij dit type archieven kan toegankelijkheid op afstand vanaf andere continenten bij uitstek belangrijk zijn.

2.4.5. Het alsnog stellen van openbaarheidsbeperkingen

Archiefwet 1995

Op grond van de Archiefwet 1995 is het slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk dat na de overbrenging van archiefbescheiden alsnog een beperking aan de openbaarheid wordt gesteld. In principe is dit niet mogelijk, *"tenzij zich na het tijdstip van overbrenging omstandigheden hebben voorgedaan die, waren zij op dat tijdstip bekend geweest, tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid [...] zouden hebben geleid"*.⁵² In de Archiefwet 20.. is de mogelijkheid om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen verruimd. Zoals in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel is toegelicht, is de bepaling in de Archiefwet 1995 in de

⁵² Artikel 15, tweede lid, Archiefwet 1995.

praktijk problematisch als vergissingen bij de overbrenging moeten worden hersteld.⁵³ Als per vergissing bij de overbrenging geen openbaarheidsbeperking is gesteld is geen sprake van nieuwe omstandigheden, maar tegelijkertijd kan het in zo'n geval onaanvaardbaar zijn – vanwege de belangen die door de openbaarheid in gevaar worden gebracht – als niet alsnog een openbaarheidsbeperking kan worden gesteld.

Deze problematiek wordt nog stringenter door de verruiming van de uitzondering op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken. Deze verruiming heeft immers als consequentie dat het ontbreken van een relevante uitzonderingsgrond in de UAVG niet langer aan het verlenen van inzage in de weg hoeft te staan. Tegelijkertijd blijft als gezegd van groot belang dat bij het verlenen van inzage een belangenafweging wordt gemaakt en passende maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

De onmogelijkheid om na overbrenging alsnog een beperking te stellen (ook als blijkt dat bij vergissing archiefbescheiden met bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens zonder beperking zijn overgebracht) zou hier tot een ontoelaatbare uitkomst leiden. Op grond van de wettelijke systematiek is de beheerder in beginsel immers gehouden om inzage te geven in openbaar archief, hetgeen het in die situatie onmogelijk maakt om een individuele belangenafweging te maken of om passende waarborgen te bieden. Om te komen tot een sluitend systeem dat vanuit de optiek van de AVG voldoende waarborgen biedt, is daarom van belang dat de mogelijkheid om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen wordt verruimd.

Daarom wijzigt dit wetsvoorstel artikel 15, tweede lid, van de Archiefwet 1995, waarbij mogelijk wordt gemaakt dat na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking wordt gesteld, indien de voortdurende openbaarheid van die archiefbescheiden onaanvaardbaar zou zijn, gelet op een of meer van de beperkingsgronden. Deze bepaling is in lijn met artikel 7.2 van de Archiefwet 20... Het laten voortduren van de openbaarheid is in ieder geval onaanvaardbaar als blijkt dat overgebrachte archiefbescheiden nog bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

Archiefwet 20..

Als gezegd is in de Archiefwet 20.. al een verruimde grondslag opgenomen die het mogelijk maakt om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen. Anders dan de Archiefwet 1995 kent de Archiefwet 20.. een openbaarheidsregime dat is afgestemd op de Wet open overheid en dat daarom ook onderscheid maakt tussen absolute beperkingsgronden (beperkingen die bij overbrenging altijd moeten worden gesteld, als zij van toepassing zijn) en relatieve beperkingsgronden (beperkingsgronden waarvoor een belangenafweging moet worden gemaakt tussen het belang van de beperking, en het belang van openbaarheid van de over te brengen documenten). Met dit wetsvoorstel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de Archiefwet 20.. te verduidelijken dat na overbrenging in ieder geval alsnog een openbaarheidsbeperking wordt gesteld, indien één of meer van de absolute beperkingsgronden van toepassing blijken te zijn. Dit betekent dat – net als hierboven voor de Archiefwet 1995 is toegelicht – in ieder geval alsnog een beperking zal worden gesteld als blijkt dat overgebrachte documenten nog bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

3. Verhouding tot hoger recht

Bij het geven van toegang tot overgebrachte archiefbescheiden met (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens spelen verschillende voorschriften uit de Grondwet, Europees recht en internationale verdragen een rol. Het betreft met name het recht op toegang tot overheidsinformatie en tot cultureel erfgoed⁵⁴, met daartegenover het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens⁵⁵.

⁵³ Kamerstukken II 2021/22, 35968, nr. 3, p. 91.

⁵⁴ Artikel 11 Handvest, artikel 10 EVRM, artikel 19 IVBPR

⁵⁵ Artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 van het Handvest, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het IVBPR

Met dit wetsvoorstel worden de mogelijkheden om archiefbescheiden beschikbaar te stellen op twee punten verruimd. Omdat de impact van deze verruimingen onderling verschilt, is hieronder voor beide verruimingen afzonderlijk een analyse opgenomen van de grondrechten die daarbij een rol spelen. Eerst wordt aandacht besteed aan de nieuwe mogelijkheid om archiefbescheiden die (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens bevatten, via internet ter beschikking te stellen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de verruiming van de mogelijkheden om archiefbescheiden die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten, aan individuele verzoekers ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen.

3.1 Publicatie via internet van beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten

De introductie van de mogelijkheid om beperkt openbare archiefbescheiden (in uitzonderlijke gevallen) via internet te publiceren, raakt verschillende voorschriften uit de Grondwet, Europees recht en internationale verdragen. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, betreft het met name het recht op toegang tot overheidsinformatie en tot cultureel erfgoed, evenals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens. Hieronder wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan deze rechten en de consequenties van de introductie van de mogelijkheid tot publicatie via internet. Eerst wordt aandacht besteed aan het recht op toegang tot overheidsinformatie, en het recht op toegang tot cultureel erfgoed. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens.

3.1.1 Toegang tot overheidsinformatie en tot cultureel erfgoed

Het recht op toegang tot overheidsinformatie is vastgelegd in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest), artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR). Artikel 110 van de Grondwet bevat bovendien een positieve verplichting voor de overheid om bij de uitvoering van haar taak openbaarheid te betrachten volgens de bij wet gestelde regels. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) vormt het recht op toegang tot overheidsinformatie een inherent element van de vrijheid om informatie te ontvangen en te verstrekken, zoals vervat in het EVRM.⁵⁶ Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties komt tot eenzelfde oordeel met betrekking tot het IVBPR.⁵⁷ Beiden zien een sterke wisselwerking tussen de vrijheid om informatie te ontvangen en de vrijheid van meningsuiting, die essentieel zijn voor de bevordering en bescherming van mensenrechten. Op de overheid rust daarom in bepaalde gevallen een positieve verplichting om informatie aan een individu te verstrekken. Teneinde het potentieel van waardevolle overheidsinformatie optimaal te benutten ten behoeve van de samenleving stimuleert de Open Data-richtlijn van de Europese Unie – geïmplementeerd in de Wet hergebruik van overheidsinformatie – de (digitale) beschikbaarstelling daarvan voor hergebruik.⁵⁸ Overheidsarchieven vervullen een essentiële rol bij de verwezenlijking van het recht op toegang tot overheidsinformatie.

De Grondwet, het Handvest en verschillende internationale verdragen erkennen het recht om vrijelijk deel te nemen aan culturele activiteiten.⁵⁹ In het Kaderverdrag van de Raad van Europa inzake de waarde van cultureel erfgoed voor de samenleving (hierna: Faro-verdrag) is onder meer uitgewerkt welke maatregelen van overheden worden verlangd om te waarborgen dat iedereen de voordelen van cultureel erfgoed kan ondervinden. Zo is het aan overheden om

⁵⁶ EHRM 8 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011.

⁵⁷ Human Rights Committee, General Comment No. 34, 29 juli 2011.

⁵⁸ Richtlijn (EU) 2019/1024 van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie.

⁵⁹ Artikel 22, derde lid, Grondwet en artikel 15 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

eenieder aan te moedigen deel te nemen aan het proces van identificatie, bestudering, interpretatie, bescherming, het behoud en de presentatie van cultureel erfgoed en stappen te nemen om toegang tot het erfgoed te verbeteren, met name voor jongeren en mensen in een achtergestelde positie.⁶⁰ Om de toegang tot cultureel erfgoed en de voordelen die eruit voortvloeien te verbeteren, dienen overheden het gebruik van digitale technologie te stimuleren en belemmeringen weg te nemen.⁶¹ Het bovenliggende belang van het behoud van cultureel erfgoed en het duurzaam gebruik daarvan, is de ontwikkeling van een meer democratische samenleving en het verbeteren van de kwaliteit van het leven voor iedereen.⁶² UNESCO en haar aanbevelingen over het behoud van en de toegang tot documentair erfgoed (archieven) vinden hun basis hierin.

Er is een sterke relatie tussen de toegang tot (overheids)archieven en andere grond- en mensenrechten. Archiefbescheiden zijn namelijk essentieel voor de bescherming van deze rechten en om recht te doen wanneer deze rechten worden geschonden. Hierbij kan gedacht worden aan de grote rol die (overheids)archieven gespeeld hebben bij *transitional justice* (gerechtigheid en vrede in overgangssituaties), bijvoorbeeld in verschillende Oost-Europese landen na de val van het IJzeren Gordijn. Die sterke relatie is er niet alleen sec met andere grond- en mensenrechten, maar ook met de democratie. Zo legt de Raad van Europa een directe relatie tussen de toegang tot archieven en de democratische wasdom van een land.⁶³ Juist om die reden vindt de regering het van wezenlijk belang dat er ruimte wordt gecreëerd om specifieke archieven, die waarvoor een zwaarwegend algemeen belang noopt tot beschikbaarstelling voor raadpleging en publicatie via internet, toegankelijk te maken. Het is niet mogelijk om op voorhand een uitputtende en limitatieve lijst op te stellen van dergelijke archieven. Een actueel en relevant voorbeeld van een archief dat bij uitstek illustratief is voor een geval waarin het zwaarwegend algemeen belang publicatie rechtvaardigt, betreft het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR). Nederland heeft zich aan verschillende internationale verklaringen⁶⁴ gecommitteerd om gezamenlijk het onderzoek naar en het onderwijs over de Holocaust – in al zijn dimensies – te bevorderen, te herinneren en de feiten over de Holocaust te bekrachtigen ten overstaan van mensen die deze feiten ontkennen.

De archieven zijn dé belangrijkste bron van informatie over de Holocaust, juist omdat zo weinig mensen de Holocaust hebben overleefd en hier direct van konden getuigen. De beschikbaarheid via internet, toegankelijkheid en full text-doorzoekbaarheid van archieven over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust, en koppeling van archieven aan andere (nationale en internationale) archieven, is allereerst belangrijk voor de nabestaanden van slachtoffers. Zij hebben recht op informatie en de overheid moet zich maximaal inspannen zodat de nabestaanden de informatie kunnen krijgen over wat er met hun naasten is gebeurd. Deze nabestaanden wonen vaak verspreid over de wereld. Afreizen naar het Nationaal Archief is, zeker voor mensen op leeftijd – ook als zij in Nederland wonen – een grote belemmering. Door het archief via internet en full text-doorzoekbaar te maken kan hiervoor een oplossing worden geboden. Daarnaast vergroot de digitale koppeling van verschillende archieven de kans dat nabestaanden relevante informatie kunnen vinden. Voor nabestaanden is het belangrijk dat zij zeker weten dat ze kunnen beschikken over alle bestaande (overheids)bronnen, nationaal en internationaal.

De beschikbaarheid via internet, toegankelijkheid en full text-doorzoekbaarheid van archieven over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust komt daarnaast tegemoet aan een grote maatschappelijke behoefte. Hoewel het hier om een periode gaat die ruim 80 jaar achter ons

⁶⁰ Artikel 12 Faro-verdrag.

⁶¹ Artikel 14 Faro-verdrag.

⁶² Artikel 1, onderdeel c, Faro-verdrag.

⁶³ Overwegingen bij aanbeveling no. R (2000) 13 betreffende een Europees beleid inzake de toegang tot archieven. Onderschrijft dat toegang tot archieven een recht is, dat eenieder toekomt.

⁶⁴ Onder andere; Task Force for International Cooperation on Holocaust Education, Remembrance, and Research (ITF), de International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA), Stockholm-declaratie, Terazin Declaration on Holocaust Era Assets and Related issues

ligt, was de Tweede Wereldoorlog zowel in Nederland als internationaal dermate ingrijpend dat er nog altijd een grote behoefte is aan informatie en aan verwerking van het verleden. Juist door de informatie open te stellen die in de bronnen besloten ligt en door deze bronnen in context te plaatsen en aan elkaar te koppelen, kan aan deze maatschappelijke behoefte tegemoet worden gekomen. De generatie van ooggetuigen ontvalt ons langzamerhand en dat maakt dat de materiële bronnen, de archieven, nu de belangrijkste bron van informatie zijn. Daarmee blijven alleen nog deze 'stille getuigen'. Er zijn enorme collecties van documenten, ingevulde formulieren, tekeningen, foto's en kaarten, materialen uit de oorlog verspreid over talrijke archieven in binnen- en buitenland. Dit erfgoed is het blijvend tastbaar bewijs van de gruweligheden van de oorlog, maar opgeborgen in de depots van instellingen kunnen zij niet getuigen. Om jongere generaties te bereiken met het verhaal van de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust is toegang via internet tot deze archieven belangrijk. Net als het bezoek aan authentieke locaties kan het bestuderen van authentieke bronnen over de Holocaust indrukwekkend zijn. Jongere generaties zijn gewend hun informatie voornamelijk digitaal te verzamelen.

Onderzoek naar en kennisoverdracht en educatie over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust blijft noodzakelijk, zeker in de huidige sfeer van toenemend antisemitisme, discriminatie, polarisatie en onveiligheid. Dit sluit aan bij het Nationaal Plan Versterking Holocausteducatie⁶⁵ en de Nationale Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030.⁶⁶ Plaatsing op internet, doorzoekbaarheid en koppeling van gegevens geeft onderzoekers en leraren gemakkelijker toegang tot meer bronnen. Uitgangspunt is dat geïnteresseerden, nabestaanden, professionals in het onderwijs én jongeren, de informatie kunnen vinden die zij zoeken, zonder daarin beperkt te worden door de fysieke plek waar de informatie zich bevindt.⁶⁷

Voor andere archieven die een zodanige maatschappelijke impact hebben, is het van vergelijkbaar belang dat het verhaal op een juiste wijze kan worden vastgelegd, toegankelijk blijft en kan worden gecontroleerd. Om het zwaarwegend algemeen belang van brede toegankelijkheid van dergelijke archieven adequaat te kunnen dienen, dient een vergelijkbare ruimte te worden geboden. Archieven die betrekking hebben op gebeurtenissen met een grote maatschappelijke impact vormen een onmisbare schakel in het functioneren van een democratische rechtsstaat. Voor deze selectie aan archieven kan niet worden volstaan met het minder vergaande middel van toegang bieden tot beperkt openbare archiefbescheiden aan aangewezen groepen belanghebbenden. Het belang zit nu juist in de brede toegankelijkheid en het kennis kunnen nemen van de informatie uit archieven oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid.

3.1.2 Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 van het Handvest, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het IVBPR. Dit recht omvat een aantal deelrechten – het recht op eerbiediging van privéleven, gezins- en familieleden, de woning en communicatie – waaraan in de jurisprudentie een brede uitleg wordt gegeven. In relatie tot archieven werkt dit recht twee kanten op. Enerzijds beschermt het burgers tegen ongewenste kennisname van informatie over hen. Anderzijds faciliteert het recht om van informatie kennis te nemen kennisname juist bij de ontwikkeling van hun identiteit en autonomie, en hun gezins- en familieleden.

Eén van de onderdelen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is het recht op de bescherming van persoonsgegevens. Dit is tevens als losstaand recht vastgelegd in artikel 8 van het Handvest. Dit recht betekent onder meer dat gegevens eerlijk moeten worden

⁶⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36272, nr. 17.

⁶⁶ Kamerstukken II 2024/25, 30950, nr. 429.

⁶⁷ Kamerstukken II 2018/19, 20454, nr. 134, p. 4-7.

verwerkt, voor bepaalde doeleinden, op basis van een gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet en dat de betrokkene recht heeft op inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.⁶⁸

De bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens is op het niveau van de Europese Unie nauwgezet uitgewerkt in de AVG. De beginselen en regels betreffende de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens dienen daarom in overeenstemming te zijn met de grondrechten en fundamentele vrijheden.⁶⁹ In de AVG wordt daarom erkend dat de bescherming van persoonsgegevens geen absolute gelding heeft, maar moet worden beschouwd in relatie tot de functie ervan in de samenleving en conform het evenredigheidsbeginsel tegen andere grondrechten moet worden afgewogen, waaronder met name de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van informatie.⁷⁰ Daarom bevat de AVG verschillende bepalingen die verband houden met de vrijheden van meningsuiting en van informatie, het recht op toegang tot overheidsinformatie en archivering in het algemeen belang en wetenschappelijk, historisch en statistisch onderzoek.⁷¹

De AVG biedt lidstaten veel ruimte om eigen regels te stellen, onder meer wat betreft de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens.⁷² Het stellen van dergelijke regels die de bescherming van persoonsgegevens beperken is mogelijk, mits deze – overeenkomstig artikel 10 van de Grondwet respectievelijk artikel 52, eerste lid, van het Handvest – bij formele wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van de grondrechten alsook het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Op grond van het evenredigheidsbeginsel kunnen dergelijke beperkingen bovendien slechts worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de noodzaak om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. Zij moeten binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven en de regeling die de inmenging in de grondrechten in kwestie impliceert, moet duidelijke en nauwkeurige regels bevatten over de reikwijdte en de toepassing van de betreffende maatregel.⁷³

Gezien de aard van dit wetsvoorstel is in de fase van de beleidsontwikkeling een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd. Met behulp hiervan is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen in kaart gebracht.

Met de introductie van de mogelijkheid om beperkt openbare archiefbescheiden (in uitzonderlijke gevallen) via internet te publiceren – ook als zij (mogelijk) nog persoonsgegevens bevatten – verruimt dit wetsvoorstel de mogelijkheden om persoonsgegevens te verwerken in de zin van artikel 4, onderdeel 2, van de AVG.⁷⁴ Iedere verwerking van persoonsgegevens moet worden gezien als een inmenging in het fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens.

In artikel 10, eerste lid van de Grondwet brengen de woorden “behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen” mee dat beperkingen op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts kunnen worden gerechtvaardigd door of krachtens een wet in formele zin.⁷⁵ De kaders die hieruit volgen moeten voorspelbaar en voorzienbaar zijn doordat

⁶⁸ In de UAVG is bij de verwerking van persoonsgegevens die deel uitmaken van archiefbescheiden is een uitzondering opgenomen op recht op rectificatie (artikel 45).

⁶⁹ Overweging 2 van de AVG.

⁷⁰ Overweging 4 van de AVG.

⁷¹ De artikelen 85, 86 en 89 van de AVG.

⁷² Overwegingen 10 en 52 en de artikelen 9, tweede lid, en 23, eerste lid, van de AVG.

⁷³ HvJEU 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:504, r.o. 105 en HvJEU 1 augustus 2022, ECLI:EU:C:2022:601, r.o. 70.

⁷⁴ Zie ook overweging 158 van de AVG.

⁷⁵ HR 10 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:639, r.o. 2.5.2.

de formeel wettelijke grondslag voldoende specifiek is. De eis van voorzienbaarheid houdt in dat de burger met enige zekerheid moet kunnen voorspellen wanneer er inbreuken op zijn recht kunnen worden gemaakt en zijn gedrag daarop moet kunnen afstemmen.⁷⁶ Tevens moet voldaan zijn aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Het recht op eerbiediging van het privéleven is tevens als fundamenteel recht verankerd in artikel 8 van het EVRM. De beperkingssystematiek van artikel 8 EVRM vereist dat een inperking van het recht op eerbiediging van het privéleven bij wet voorzien is, een geoorloofd doel dient en noodzakelijk is in de democratische samenleving. Deze eisen gelden cumulatief. Een inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet voorts een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Een maatregel is noodzakelijk als sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte. Daarbij dient de maatregel proportioneel te zijn: de inperking van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding met het doel dat met de inperking wordt verwezenlijkt. Het proportionaliteitsbeginsel vergt ook dat er steeds een belangenafweging plaatsvindt, waarbij wordt gekeken naar de omstandigheden van het geval, het algemeen belang en de belangen die voor de betrokkene op het spel staan.

De verwerkingsgrondslag in dit wetsvoorstel is ruim. Op voorhand is namelijk geen uitputtende lijst te geven van categorieën van persoonsgegevens die voorkomen in overgebrachte archiefbescheiden, ook niet van personen op wie de gegevens betrekking hebben. De verwerking zelf en de doeleinden waarvoor die plaatsvindt, worden wel nauwkeurig door het wetsvoorstel begrensd. Zoals hierboven is toegelicht in paragraaf 2.4.4, kan publicatie via internet ten eerste alleen aan de orde zijn voor archieven die betrekking hebben op oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid. Daarbij moeten concrete archieven – voordat zij door de beheerder via internet mogen worden gepubliceerd – door de minister van OCW bij ministerieel besluit worden aangewezen. Bij deze aanwijzing moet de minister op basis van het wetsvoorstel een zorgvuldige belangenafweging maken, en het conceptbesluit moet gedurende ten minste vier weken voor een ieder ter consultatie worden voorgelegd (zie nader paragraaf 2.4.4 hierboven).⁷⁷

Hoewel de wettelijke voorschriften in algemene termen zijn geformuleerd om toepassing op uiteenlopende en toekomstige gevallen mogelijk te maken, bieden zij door de voornoemde voorschriften voldoende voorspelbare en voorzienbare kaders. Het vereiste dat de rechtsgrond die de beperking van het grondrecht toestaat zelf de reikwijdte van de beperking moet bepalen, verzet zich er niet tegen dat de betrokken beperking in voldoende open bewoordingen is geformuleerd om te kunnen worden toegepast op verschillende gevallen en aangepast aan veranderende omstandigheden.⁷⁸ De wet borgt met de voornoemde systematiek dat voldoende duidelijk en voorzienbaar is in welke gevallen een beperking van het grondrecht te verwachten is.

Als gezegd betekent de introductie van de mogelijkheid om beperkt openbare archiefbescheiden via internet te publiceren – ook als zij (mogelijk) nog persoonsgegevens bevatten – een verruiming van de mogelijkheden om persoonsgegevens te verwerken in de zin van artikel 4, onderdeel 2, van de AVG. In het kader van de Archiefwet 1995 is het verwerken van gewone persoonsgegevens reeds mogelijk, voor zover deze verwerkingen noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang.⁷⁹ Daarnaast bevat het wetsvoorstel een grondslag voor het in specifieke gevallen verwerken van bijzondere categorieën van

⁷⁶ Hirsch Ballin, E.M.H.; Janse de Jonge, E.J.; Leenknecht, G.J., Uitleg van de Grondwet - druk: 1 - 2021, BJu, 2021, p. 232

⁷⁷ Dit sluit aan bij de AVG, die ertoe noopt dat een belangenafweging wordt gemaakt tussen het belang van de verzoeker en de betrokkene, en dat passende waarborgen worden geboden voor de rechten en vrijheden van betrokkenen.

⁷⁸ HvJEU 21 juni 2021, EU:C:2022:491, r.o. 114 en HvJEU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 47.

⁷⁹ Artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel e, AVG.

persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Die grondslag wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid, zodat het mogelijk wordt om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken voor de publicatie via internet. Deze grondslag kan uitsluitend worden toegepast voor zover de publicatie via internet plaatsvindt op basis van de voornoemde wettelijke procedure (opgenomen in het voorgestelde artikel 17a). Daarbij geldt dat de beheerder de passende maatregelen moet treffen die zijn vastgesteld bij wet en in het besluit van de minister van OCW, om te waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad (zie nader paragraaf 2.4.4). Zoals eerder toegelicht, voorziet deze grondslag dus slechts in strikt noodzakelijke gevallen in de gelegenheid gebruik te maken van de verruimde verwerkingsmogelijkheid.

Deze uitbreiding vindt zijn grondslag allereerst in artikel 9, tweede lid, onder j, van de AVG. Op grond van dit onderdeel is het verbod op het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens niet van toepassing, wanneer de verwerking noodzakelijk is met het oog op archivering in het algemeen belang overeenkomstig artikel 89, eerste lid, op grond van de wet, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd.⁸⁰ Daarnaast is de grondslag hiervoor gelegen in artikel 10 van de AVG, dat de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogelijk maakt indien de verwerking is toegestaan bij wettelijke bepalingen die passende waarborgen bieden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.

Verwerkingen van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens ter uitvoering van de Archiefwet 1995 vinden plaats met het oog op archivering in het algemeen belang, want het doel van de wet is dat belangrijke overheidsinformatie behouden blijft en vindbaar en toegankelijk is voor huidige en toekomstige generaties. Deze doelstelling wordt zowel op internationaal niveau als op het niveau van de Europese Unie onderschreven, en strekt daardoor te beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang in de zin van artikel 52, eerste lid, van het Handvest en aan doelstellingen van algemeen belang en dus gerechtvaardigde doelstellingen in de zin van artikel 6, derde lid, van de AVG.⁸¹

Het toegankelijk maken van archiefbescheiden is een essentieel onderdeel van archivering in het algemeen belang. In de AVG wordt dit ook erkend. In de overwegingen daarbij staat dat lidstaten gemachtigd moeten worden om te bepalen dat persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden verder mogen worden verwerkt. Hierbij wordt als voorbeeld genoemd het verstrekken van specifieke informatie over het politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, over genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of over oorlogsmisdaden.⁸² Het algemene belang van toegang tot persoonsgegevens in archiefbescheiden van de overheid is niet beperkt tot deze als voorbeeld genoemde gevallen.⁸³

Hier toont zich de botsing tussen de noodzaak om persoonsgegevens (verder) te verwerken in het kader van archivering in het algemeen belang enerzijds, en anderzijds het belang om het recht op bescherming van persoonsgegevens te eerbiedigen. Laatstgenoemde wordt in dit voorstel in zeer ingekaderde gevallen ingeperkt om het eerstgenoemde belang te dienen. Het gewicht van archivering in het algemeen belang is zwaar wanneer het archief overheidsinformatie bevat over oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid. Om tegemoet te komen aan dit doel is de verwerking van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens een geschikt

⁸⁰ AP 11 november 2020, z2020-08972, p. 9.

⁸¹ HvJEU 1 augustus 2022, ECLI:EU:C:2022:601, r.o. 80.

⁸² Overweging 158 bij de AVG.

⁸³ Overweging 160 bij de AVG. Een groot belang van toegang tot persoonsgegevens in archiefbescheiden kan bij verschillende archieven aan de orde zijn. Zoals is toegelicht in paragraaf 2.4.4 is het evenwel niet mogelijk dat andere archieven dan die betrekking hebben op oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid ook voor eenieder via internet beschikbaar zouden worden gesteld.

middel. Echter, met het toenemen van het gewicht van archivering in het algemeen belang, neemt ook de waarschijnlijkheid van inmenging in de persoonlijke levenssfeer om die reden toe. Tegelijkertijd kan het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend worden bereikt met andere maatregelen die het recht op bescherming van persoonsgegevens minder beperken. Om het doel van archivering in het algemeen belang op een toereikende wijze te kunnen dienen, is het immers juist noodzakelijk dat in bepaalde gevallen persoonsgegevens worden verwerkt.

Voor de publicatie via internet is tussen deze belangen in het wetsvoorstel een balans getroffen door de mogelijkheid van publicatie via internet van een strikte inkadering te voorzien. Indien er een zwaarwegend algemeen belang is dat wordt gediend door het toegankelijk maken middels publicatie via internet, zal de minister van OCW altijd van geval tot geval dit zwaarwegend algemeen belang zorgvuldig moeten afwegen tegen de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens nopen. Daarbij dient voldaan te zijn aan vier cumulatieve eisen (zie nader paragraaf 2.4.4 hierboven). In de gevallen waarin het zwaarwegend algemeen belang zwaarder weegt, moeten bovendien passende waarborgen worden getroffen om te verzekeren dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.⁸⁴ Om daarbij te borgen dat een voorgenomen publicatie via internet voorzienbaar is, moet de minister van OCW bovendien een verplichte consultatie in acht nemen (zie nader paragraaf 2.4.4 hierboven). Ten slotte staat ook bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen de aanwijzing van archiefbescheiden door de minister (zie over de rechtsbescherming uitgebreider paragraaf 4.3 hieronder).

Op basis van het voorgaande concludeert de regering dat het noodzakelijk is om mogelijk te maken dat archiefbescheiden in bepaalde gevallen ook via internet kunnen worden gepubliceerd. De regering meent dat de wettelijke regeling die wordt voorgesteld daarbij voldoende borgt dat de inbreuk die door publicatie via internet wordt gemaakt op de bescherming van persoonsgegevens noodzakelijk is voor en in evenredige verhouding staat tot het belang van de toegang tot overheidsinformatie en cultureel erfgoed en de achterliggende individuele en maatschappelijke belangen die daarmee gediend worden.

Dit wetsvoorstel eerbiedigt daarmee de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens. Er wordt namelijk niet afgeweken van de beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens zoals opgenomen in artikel 5 van de AVG, die onverkort van toepassing zijn. Daarmee komt het wetsvoorstel ook tegemoet aan de inhoudelijke eisen die artikel 8 van het Handvest stelt: een eerlijke verwerking, voor bepaalde doeleinden, op basis van een gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet, met het recht op inzage en rectificatie en een onafhankelijke autoriteit die toeziet op de naleving van deze regels. De betrokkene kan kennisnemen van de verwerking van diens persoonsgegevens en de rechtmatige verwerking daarvan controleren, en bij een vermeende onrechtmatigheid is er effectieve rechterlijke toetsing om de naleving van wetgeving te verzekeren.⁸⁵ Hierbij is evenwel van belang dat de vraag of bij de voorgenomen publicatie van archiefbescheiden aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit wordt voldaan, uiteindelijk alleen per concreet geval kan worden beoordeeld. Met dit wetsvoorstel wordt dat geborgd door middel van de verplicht door de minister te maken belangenafweging.

3.2. Het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden

Met dit wetsvoorstel wordt ten tweede mogelijk gemaakt dat archiefbescheiden die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten, beschikbaar kunnen worden gesteld aan een verzoeker die bij de raadpleging of het gebruik een persoonlijk belang heeft. Zoals eerder is

⁸⁴ Dit is in lijn met artikel 89, eerste lid, van de AVG. Op grond van dit artikel dienen verwerkingen met het oog op archivering in het algemeen belang onderworpen te zijn aan passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene.

⁸⁵ Zie HvJEU 6 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:650, r.o. 95 en HvJEU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 53.

toegelicht, werkt deze verruiming door in de mogelijkheden voor de zorgdrager, om openbaarheidsbeperkingen ten aanzien van een verzoeker buiten toepassing te laten, maar ook in de mogelijkheden voor de beheerder, om archiefbescheiden ter beschikking te stellen binnen de kaders van een openbaarheidsbeperking. Hoewel deze verruiming van de verwerkingsgrondslag aanzienlijke ruimte schept voor het geven van inzage, betreft het geen algemene vrijstelling. Om te borgen dat deze verruiming zorgvuldig en evenredig wordt benut, is de verruiming in het wetsvoorstel zorgvuldig ingekaderd, en kan zij enkel worden toegepast in het kader van het beschikbaar stellen van archiefbescheiden aan een verzoeker onder toepassing van artikel 15, derde lid, of artikel 17, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

Evenals in bovenstaande paragraaf is besproken, geldt dat de verruiming van de mogelijkheden voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden, een inbreuk kan vormen op het recht op bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen. De verruiming van de grondslag is echter beperkt tot wat hier strikt noodzakelijk is om mogelijk te maken dat verzoekers archiefbescheiden met daarin bijzondere of van strafrechtelijke persoonsgegevens ook kunnen raadplegen om een onderzoek te kunnen dat wel een persoonlijk belang dient (zoals bijvoorbeeld genealogisch onderzoek, maar waarbij geen sprake is van onderzoek in het *algemeen* belang).

De verruiming kan alleen voor een afgebakende groep verzoekers worden toegepast, namelijk verzoekers die een (voldoende zwaarwegend) persoonlijk belang hebben bij de raadpleging van de archiefbescheiden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nabestaanden die onderzoek willen doen naar wat er met hun ouders in de Tweede Wereldoorlog is gebeurd, maar ook aan mensen die algemener genealogisch onderzoek doen. Tegelijkertijd gaat deze inkadering niet zo ver dat het geven van inzage alleen mogelijk zou zijn bij verzoekers met een *specifiek* persoonlijk belang, voor *specifiek* aangewezen archieven. Hier is bewust voor gekozen, omdat een te strikte beperking het uitvoeren van onderzoek vanuit een persoonlijk belang onevenredig zou belemmeren. Daarbij is van belang dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen in alle gevallen wordt afgewogen tegen het persoonlijk belang van de verzoeker, zodat sprake is van een evenwichtige en proportionele benadering. In paragraaf 2.4.3 is toegelicht welke elementen bij deze te maken belangenafweging een rol kunnen spelen.

Verder is van belang dat de zorgdrager of de beheerder met dit wetsvoorstel verplicht wordt om – als archiefbescheiden daadwerkelijk aan een verzoeker ter inzage worden gegeven – passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat de persoonlijke levenssfeer daardoor onevenredig zou worden geschaad.

Dit wetsvoorstel maakt het kortom mogelijk om archiefstukken met bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens onder voorwaarden toegankelijk te maken voor verzoekers met een persoonlijk belang. Daarbij kan inbreuk worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, maar de regering meent dat deze inbreuk voldoende is ingeperkt doordat de verruiming alleen geldt voor een duidelijk afgebakende groep en uitsluitend kan worden toegepast na een zorgvuldige belangenafweging. Hiermee gaat het voorstel niet verder dan wat noodzakelijk is voor het belang van de toegang tot overheidsinformatie en cultureel erfgoed en de achterliggende individuele en maatschappelijke belangen die daarmee gediend worden.

4. Verhouding tot nationaal recht

4.1 Wet open overheid

De Wet open overheid (hierna: Woo) is de algemene wet met nadere regels over de openbaarheid van overheidsinformatie. Eenieder heeft het recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens de bij die wet gestelde

beperkingen.⁸⁶ De verplichtingen uit deze wet om informatie op verzoek of uit eigen beweging openbaar te maken, zijn niet van toepassing op overheidsinformatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij de Woo. In de bijlage bij de Woo staan de artikelen 14 tot en met 17 van de Archiefwet 1995 genoemd. Dit betekent dat de openbaarheid van archiefbescheiden die zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, uitsluitend bepaald wordt door de Archiefwet 1995. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in.

4.2 Wet hergebruik van overheidsinformatie

De Wet hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Who) regelt wanneer informatie beschikbaar moet worden gesteld voor hergebruik. Onder hergebruik wordt in deze wet verstaan het gebruik van informatie voor andere doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak.⁸⁷ In de Archiefwet is bepaald dat deze wet niet van toepassing is op het ter beschikking stellen van naar een archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden, tenzij anders is bepaald. Zulks is het geval in artikel 17 van de Archiefwet 1995. Hierin staat dat de beheerder van een archiefbewaarplaats daar berustende archiefbescheiden ter raadpleging of gebruik beschikbaar stelt overeenkomstig de artikelen 5 en 6 van de Who. Deze artikelen schrijven voor dat documenten in ieder geval beschikbaar moeten worden gesteld zoals zij bij de desbetreffende organisatie aanwezig zijn. Daarnaast moeten documenten ook – voor zover dit mogelijk en passend is en geen onevenredige inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling – langs elektronische weg en samen met hun metagegevens in een open en machinaal leesbaar format toegankelijk, vindbaar en herbruikbaar worden gemaakt. Hierbij regelt de Who welke voorwaarden kunnen en moeten worden verbonden aan het hergebruik.

4.3 Algemene wet bestuursrecht en overige rechtsbescherming

Awb

Dit wetsvoorstel bevat – naast de verschillende grondslagen in het wetsvoorstel voor nadere regels bij algemene maatregel van bestuur – drie wijzigingen die een besluit in de zin van de Awb betreffen. Ten eerste wordt de bestaande bevoegdheid van de zorgdrager om de aan de openbaarheid gestelde beperkingen op archiefbescheiden ten aanzien van een verzoeker al dan niet buiten toepassing te laten, uitgebreid met de mogelijkheid om daarbij voorwaarden te stellen. Ten tweede is voorzien in een expliciete bevoegdheid voor de beheerder van een archiefbewaarplaats om openbare archiefbescheiden voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar te stellen. Tot slot is voorzien in een nieuwe bevoegdheid voor de minister om bij ministerieel besluit beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten aan te wijzen, die vervolgens door de beheerder van de archiefdienst ter raadpleging en gebruik via internet beschikbaar kunnen worden gesteld. Het feit dat in al deze gevallen sprake is van besluiten in de zin van de Awb, heeft tot gevolg dat de besluitvorming aan materiële en procedurele kwaliteitsvereisten uit de Awb moet voldoen – zoals een zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering.

Bij alle drie de besluiten staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open voor belanghebbenden. Hierbij is van belang dat het ministerieel besluit waarin de minister de beperkt openbare archiefbescheiden aanwijst die via internet beschikbaar kunnen worden gesteld, niet als algemeen verbindend voorschrift kan worden aangemerkt. Artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Awb is ten aanzien van dit besluit derhalve niet van toepassing. Hoewel het maken van bezwaar geen schorsende werking heeft, kan wel via de voorzieningenrechter om schorsing van het besluit worden verzocht.

Internetconsultatie

Specifiek voor de mogelijkheid die dit wetsvoorstel introduceert om beperkt openbare archiefbescheiden die (bijzondere of strafrechtelijke) persoonsgegevens bevatten, voor eenieder via internet beschikbaar te stellen, is naast deze mogelijkheid van bezwaar en beroep

⁸⁶ Artikel 1.1 Woo.

⁸⁷ Artikel 1 Who.

ook voorzien in een verplichte (internet)consultatie door de minister, voorafgaand aan de vaststelling van het voornoemde ministerieel besluit. Met deze consultatie wil de regering zoveel mogelijk borgen dat de voorgenomen publicatie via internet voorzienbaar is voor mogelijke betrokkenen, wiens persoonsgegevens in de desbetreffende archieven voorkomen, en dat zij zich over de voorgenomen publicatie via internet kunnen uitspreken. Dit is temeer van belang, omdat de mogelijkheid tot publicatie via internet niet alleen op overheidsarchieven, maar ook op particuliere archieven die door een archiefbewaarplaats voor blijvende bewaring zijn opgenomen, betrekking kan hebben.

Passende maatregelen

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat volledige voorzienbaarheid (ex ante) voor de betrokkenen niet altijd is te realiseren, omdat de betrokkenen niet altijd weten dat zij in de desbetreffende archieven voorkomen. Andersom is door een archiefbewaarplaats niet altijd vast te stellen welke personen die in een archief voorkomen, mogelijk nog in leven zijn. In aanvulling op de genoemde internetconsultatie is mede daarom in dit wetsvoorstel geregeld dat de beheerder die archiefbescheiden via internet publiceert, in ieder geval als passende maatregel voorziet in de mogelijkheid voor betrokkenen om er melding van te doen, als zij erachter komen dat hun persoonsgegevens in de desbetreffende archiefbescheiden voorkomen, zodat de beheerder kan bezien of de beschikbaarstelling van de desbetreffende archiefbescheiden moet worden beëindigd.

AVG

Ten slotte moet worden opgemerkt dat – in aanvulling op het bovenstaande – ook de AVG betrokkenen rechtsbescherming biedt. Bij de beschikbaarstelling via internet heeft de betrokkene op grond van artikel 21 van de AVG het recht om te allen tijde bezwaar te maken tegen het feit dat zijn persoonsgegevens via internet beschikbaar worden gesteld. De verwerkingsverantwoordelijke moet de verwerking van de persoonsgegevens dan staken, tenzij hij (voor zover hier relevant) dwingende gerechtvaardigde gronden aanvoert die zwaarder wegen dan de belangen, rechten en vrijheden van de betrokkene. Voor de publicatie via internet wordt dit recht van de betrokkene ook geborgd door de voornoemde passende maatregel van de verplichte te bieden meldingsmogelijkheid. Deze passende maatregel heeft immers ook ten doel om de betrokkene de mogelijkheid te bieden, zijn persoonsgegevens alsnog offline te laten halen.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De opzet van het wetsvoorstel is tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel twee maal gewijzigd. Een eerste keer naar aanleiding van de consultatiefase die liep van 31 maart 2025 tot half mei 2025 en een tweede maal naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 17 november 2025. In de komende hoofdstukken wordt toegelicht hoe de verschillende adviezen tijdens de consultatiefase hebben geleid tot bijstelling van het wetsvoorstel. Daarbij wordt (tenzij anders aangegeven) het gegeven advies voortdurend afgezet tegen het wetsvoorstel, zoals dat na de verwerking van de adviezen is komen te luiden. Voor een toelichting op wat specifiek is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt verwezen naar het nader rapport.

5.1. Uitvoering

Archiefbescheiden die bestemd zijn voor blijvende bewaring worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Het beheer van overgebrachte archiefbescheiden berust bij de beheerder van een archiefbewaarplaats. Bij het Rijk staat de algemene rijksarchivaris aan het hoofd van de rijksarchiefdienst, het Nationaal Archief.⁸⁸ De rijksarchivarissen in de provincie beheren de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie.⁸⁹ De provinciale archiefbewaarplaats, de gemeentelijke archiefbewaarplaats en de waterschapsarchiefbewaarplaats worden beheerd

⁸⁸ Artikel 25, Archiefwet 1995.

⁸⁹ Artikel 26, tweede lid, Archiefwet 1995.

door respectievelijk de provinciearchivaris, de gemeentearchivaris en de waterschapsarchivaris.⁹⁰ Indien een gemeente, provincie of waterschap geen archivaris heeft aangesteld, worden de taken van de archivaris uitgevoerd door de gemeentesecretaris, provinciesecretaris, onderscheidenlijk de waterschapssecretaris.⁹¹

Uitvoerbaarheid en wetsontwerp

Het wetsvoorstel is opgesteld na een ronde van ambtelijke en informele overleggen met de betrokken overheden, experts uit de archiefsector, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), leden van de archiefcommissie van de VNG en de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland (KVAN). Dit overleg startte direct bij de uitwerking van de eerste voorstellen in januari 2025. Op deze manier is ervoor gezorgd dat vanaf het begin van de ontwikkeling van dit wetsvoorstel verschillende perspectieven, van archiefvormers en archivarissen, van de Rijksoverheid en de decentrale overheden, zijn meegenomen, gebruikt en verwerkt.

UDO

De VNG heeft aangegeven de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel pas in een latere fase te willen onderzoeken en in kaart te brengen. Het doel van de uitvoeringstoets is dan primair om decentrale overheden handvatten te bieden bij de uitvoering van het wetsvoorstel en middels een handreiking de werking van dit wetsvoorstel voor de decentrale overheden te concretiseren. Bij deze overweging speelde het feit mee dat de nieuwe Archiefwet 20.. en onderliggende regelgeving recent nog uitvoerig op uitvoerbaarheid zijn onderzocht door (onder andere) de VNG. In tegenstelling tot de modernisering van de Archiefwet en -regelgeving is de scope van dit wetsvoorstel vrij overzichtelijk. Tijdens de consultatiefase heeft de VNG zich daarom beperkt tot een inhoudelijke reactie. Hierin gaf de VNG aan dat zij het belang van toegang tot (overheids)archieven onderschrijft, mede omdat dit bijdraagt aan de versterking van het vertrouwen in de overheid. Dit wetsvoorstel ziet de VNG als een verbetering daarin. In de inhoudelijke reactie en naar aanleiding van de UDO had de VNG ook nog enkele suggesties voor verbetering van het wetsvoorstel.

De VNG gaf te kennen de verruiming van de grondslag voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens ten behoeve van archivering en beschikbaarstelling als cruciaal te beschouwen. Zij had echter daarnaast echter graag gezien dat deze verruiming ook verankerd zou worden in de UAVG omdat dit de brede en uniforme toepassing van het wetsvoorstel ten goede zou komen. Deze aanbeveling is niet overgenomen. De UAVG heeft een veel bredere werking dan de Archiefwet en een aanpassing daarvan zou dan ook ingrijpendere gevolgen hebben, en daarmee leiden tot een complexer en tijdrovender wetgevingsproces. Er is daarom gekozen om deze wetswijziging te beperken tot een wijziging van de Archiefwet, waarbij de verruiming uitsluitend van toepassing zijn voor archiefbewaarplaatsen in de zin van de Archiefwet (zie nader paragraaf 2.4.2).

Mede naar aanleiding van het advies van de VNG om de bevoegdheid om beperkt openbare archiefbescheiden via internet te publiceren (de voorgestelde artikelen 17a van de Archiefwet 1995 en 8.4a van Archiefwet 20..) te beleggen bij de zorgdrager in plaats van de archivaris, is de vormgeving van deze bevoegdheid aangepast. Daarbij is het maken van de belangafweging in het wetsvoorstel belegd bij de minister van OCW in plaats van de archivaris. Zie hierover ook de paragrafen 8.1 en 8.2.

Vanwege de grote maatschappelijke behoefte aan toegang tot oorlogsarchieven en het volgens de VNG onmiskenbare zwaarwegend algemeen belang hiervan, pleitte zij ervoor om via het wetsvoorstel de mogelijkheid te scheppen voor het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van informatiecategorieën die – vanwege hun historische, morele en maatschappelijke belang – via internet beschikbaar *moeten* worden gesteld. Dit omdat het duidelijkheid en handelingsperspectief voor overheden en archiefinstellingen creëert en omdat

⁹⁰ Artikel 29, 32 en 37 Archiefwet 1995.

⁹¹ In de Archiefwet 20.. is het verplicht voor gemeenten, provincies en waterschappen om een archivaris aan te stellen (zie artikel 6.2, tweede lid, van de Archiefwet 20..).

het nabestaanden, onderzoekers en het bredere publiek via internet toegang tot onmisbare bronnen voor verwerking, herinnering en verantwoording biedt. Dit voorstel is in gewijzigde vorm opgenomen in het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel is namelijk vastgelegd dat publicatie via internet alleen aan de orde zijn voor archieven die betrekking hebben op oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid voor de categorie oorlogsarchieven. Daarbij moeten de concrete archiefbescheiden die online kunnen worden gepubliceerd, worden aangewezen bij besluit van de minister van OCW.

Deze inkadering biedt de door de VNG gewenste duidelijkheid en het handelingsperspectief voor overheden en archiefinstellingen en legt de basis voor de beschikbaarstelling via internet van specifieke archieven, maar het gaat niet evenwel niet zover dat *verplicht* is om deze categorieën via internet beschikbaar te stellen. Dit zou significante consequenties hebben voor de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel en daarnaast voorbij gaan aan de zorgvuldige belangenafweging die per individueel archief noodzakelijk is om ook recht te doen aan het belang van de bescherming van persoonsgegevens, en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De VNG wees er ten slotte op dat dit wetsvoorstel voor de uitvoering van de Archiefwet 1995 en de Archiefwet 20.. belangrijk is. Mocht dit wetsvoorstel namelijk niet tot wet worden aangenomen, dan betekent dit dat archieven zoals het CABR enkel op de fysieke studiezalen van archiefbewaarplaatsen kunnen worden geraadpleegd. De VNG vroeg daarom aandacht voor de druk en werklast die dat met zich mee kan brengen, ook voor decentrale archiefbewaarplaatsen zoals de Regionaal Historische Centra.

Het Interprovinciaal Overleg heeft ook te kennen gegeven eventueel de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel pas in een latere fase te willen onderzoeken, net als de VNG. Het doel van die uitvoeringstoets is dan primair om decentrale overheden handvatten te bieden bij de uitvoering van het wetsvoorstel en middels een handreiking de werking van dit wetsvoorstel voor de decentrale overheden te concretiseren. Het Interprovinciaal Overleg heeft tijdens de consultatiefase geen reactie uitgebracht op het wetsvoorstel. In de hierboven beschreven informele voorbereiding van het wetsvoorstel zijn wel provinciearchivarissen betrokken geweest en tijdens de internetconsultatie is er ook inbreng geleverd door provinciearchivarissen. De Unie van Waterschappen heeft tijdens de internetconsultatie geen reactie uitgebracht en daarnaast te kennen gegeven dat de impact van dit wetsvoorstel op de waterschappen nihil is.

5.2. Toezicht en handhaving

De Archiefwet 1995 maakt bij het toezicht een onderscheid tussen het beheer van de archiefbescheiden die (nog) niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats en het beheer van de archiefbescheiden die op basis van een selectielijst naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht. Alleen het beheer van niet-overgebracht archief valt daarbij onder het archiefwettelijk toezicht; op overgebrachte archieven in de archiefbewaarplaats wordt geen toezicht uitgeoefend.

Het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.. introduceert toezicht op overgebrachte archieven. Voor het Rijk betekent deze uitbreiding van het toezicht naar de overgebrachte archieven, dat de door de minister van OCW hiertoe aangewezen ambtenaren (de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed) tevens toezicht gaan uitoefenen op de documenten die zijn overgebracht naar het Nationaal Archief.⁹² Bij de decentrale overheden is het de archivaris van de door gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap aangewezen decentrale archiefdienst die belast is met het

⁹² Artikel 10.1, eerste lid, Archiefwet 20...

toezicht.⁹³ Aanvullend toetst het interbestuurlijk toezicht of de lokale overheid haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt.

De AP houdt toezicht op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij of krachtens de AVG of de wet bepaalde. Daaronder vallen ook de bepalingen van de Archiefwet 1995 en die van het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.., voor zover die in verband staan met de AVG of UAVG. De AP kan (al dan niet op basis van klachten) toezicht houden op de naleving van deze bepalingen en in voorkomend geval handhavend optreden (bijvoorbeeld in de vorm van een last onder bestuursdwang of bestuurlijke boete).

De AP merkte in haar wetgevingstoets op dat het wetsvoorstel naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP. Op het inhoudelijke advies van de AP wordt nader aandacht besteed in paragraaf 8.2 van dit wetsvoorstel. In deze paragraaf wordt nader aandacht besteed aan handhaafbaarheidstoets van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

Handhaafbaarheidstoets

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna: de Inspectie) heeft tijdens de consultatiefase een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. Daarbij heeft de Inspectie alleen gekeken naar de voorstellen tot wijziging van de Archiefwet 20.. uit artikel II van dit wetsvoorstel. Het is namelijk pas op grond van dat wetsvoorstel dat de Inspectie ook toezicht zal gaan houden op overgebracht archief en daarmee op de naleving van alle in artikel II voorgestelde bepalingen. In het algemeen gaf de Inspectie te kennen dat dit wetsvoorstel raakt aan uiteenlopende belangen. Archieven dienen enerzijds waar mogelijk beschikbaar gesteld te worden, maar anderzijds waar nodig afgeschermd. De handhaafbaarheidstoets ging in op beide aspecten en benadrukte het belang van een belangenafweging die kan worden toegesneden op een concrete situatie.

De Inspectie adviseerde de uitvoerbaarheid te verbeteren van de eerder voorgenomen verplichting voor verantwoordelijke overheidsorganen om alle reeds overgebrachte archieven alsnog in openbaarheid te beperken, als één of meer van de beperkingsgronden uit artikel 7.2, eerste lid van de Archiefwet 20.. van toepassing zijn. Dit artikel impliceerde dat archivariissen bij inwerkingtreding van de wet al hun archieven zouden moeten nalopen met de vraag of hier mogelijk de openbaarheidsbeperkingen uit artikel 7.2, eerste lid, ontbraken. Gezien de grote hoeveelheden overgebracht archief bij archiefdiensten zou dit een onredelijk grote inspanning van archivariissen vragen. Daarbij wees de Inspectie erop dat het stellen van openbaarheidsbeperkingen de verantwoordelijkheid is van het verantwoordelijke overheidsorgaan vóór overbrenging. De archivaris zou niet moeten worden belast met de verantwoordelijkheid voor het herstellen van fouten of nalatigheid van de archiefvormer bij overbrenging. De Inspectie stelde daarom voor de bepaling te wijzigen naar een discretionaire bevoegdheid. Dit advies is in dit wetsvoorstel in gewijzigde vorm overgenomen. De plicht om alsnog de openbaarheid van documenten te beperken, geldt enkel indien aan het licht komt dat ten aanzien van de documenten een of meer van de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van toepassing zouden moeten zijn. Hiermee is verduidelijkt dat deze absolute beperkingsgronden moeten worden ingesteld als daar noodzaak toe blijkt, ook als die noodzaak pas na overbrenging aan het licht komt, maar is tevens duidelijk dat dit artikel archivariissen geenszins verplicht om hun gehele collectie daarop proactief door te lichten.

Het tweede advies van de Inspectie betrof de publicatie van openbare documenten. Het leek de Inspectie wenselijk om ook voorwaarden te stellen aan publicatie via internet van openbare archieven. Ook openbare archieven kunnen immers persoonsgegevens bevatten. Het is daarbij denkbaar dat er voor publicatie via internet andere waarborgen nodig zijn dan bij inzage in de openbare papieren archieven. Beschikbaarheid via internet resulteert immers in een ruimere mate van toegankelijkheid. De Inspectie adviseerde om bij de publicatie van openbare archieven via internet passende maatregelen verplicht te stellen en een risico- of belangenafweging door de archivaris verplicht te stellen. Omdat het hier gaat om openbaar

⁹³ Artikel 10.4, eerste lid, Archiefwet 20...

archief met persoonsgegevens volstond volgens de Inspectie een lichtere interne toets door de archivaris. Ook dit advies van de Inspectie is grotendeels overgenomen en verwerkt in dit wetsvoorstel. Met onderdeel C van Artikel II wordt met dit wetsvoorstel aan artikel 7.1 van de Archiefwet 20.. een lid toegevoegd dat de archivaris verplicht bij een voorgenomen publicatie via internet te voorzien in passende waarborgen indien het openbare archief persoonsgegevens bevat zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de publicatie worden geschaad. Daarbij merkt de regering op dat indien er bij een voorgenomen publicatie via internet van openbaar archief aan het licht komt dat deze bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevat, de archivaris op basis van dit wetsvoorstel reeds verplicht is een openbaarheidsbeperking in te stellen.

6. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting. Ook heeft het wetsvoorstel geen financiële gevolgen voor decentrale overheden. De AP merkte in haar wetgevingstoets op dat het wetsvoorstel naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP.

7. Regeldruk

Het wetsvoorstel levert geen regeldruk op voor particulieren, bedrijven of instellingen. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft op 23 april 2025 advies uitgebracht met een dictum 2. Het ATR had geen opmerkingen over de nut en noodzaak van het wetsvoorstel, eventuele minder belastende alternatieven of de werkbaarheid. Wat betreft de paragraaf over de regeldrukgevolgen adviseerde het college om deze beeld te brengen overeenkomstig de Rijksbrede methodiek. In de versie die ter advisering was voorgelegd, stond namelijk een niet onderbouwd gevolg voor de regeldruk. Ter verwerking van het advies van het ATR is deze passage uit de memorie van toelichting geschrapt.

8. Consultatie en advies

Zoals aan het begin van hoofdstuk 5 reeds is opgemerkt is de opzet van het wetsvoorstel tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel twee maal gewijzigd. Een eerste keer naar aanleiding van de consultatiefase die liep van 31 maart 2025 tot half mei 2025 en een tweede maal naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 17 november 2025. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de verschillende adviezen tijdens de consultatiefase hebben geleid tot bijstelling van het wetsvoorstel. Daarbij wordt (tenzij anders aangegeven) het gegeven advies voortdurend afgezet tegen het wetsvoorstel, zoals dat na de verwerking van de adviezen is komen te luiden. Voor een toelichting op wat specifiek is aangepast naar aanleiding van het advies van de Raad van State wordt verwezen naar het nader rapport.

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de AP, het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: ACOI), het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) en de algemene rijksarchivaris. Ook kon van 31 maart 2025 tot en met 28 april 2025 via internet op het ontwerp gereageerd worden.

8.1. Internetconsultatie

De internetconsultatie is gehouden van 31 maart 2025 tot en met 28 april 2025. Op deze openbare consultatie zijn 71 reacties binnengekomen, waarvan 57 openbaar. De openbare reacties en een uitgebreide samenvatting zijn gepubliceerd op de hiertoe bestemde website van de rijksoverheid.

Reacties van individuen spitsten zich tijdens de internetconsultatie met name toe op de casus van het CABR, wat goed te verklaren valt vanwege het feit dat de waarschuwingsbrief van de AP over de voorgenomen beschikbaarstelling via internet van het CABR de aanleiding vormde voor

dit wetsvoorstel, en gezien de media-aandacht in de maanden voorafgaand aan de internetconsultatie hiervoor. Het overgrote deel van de reacties sprak steun uit voor (een vorm van) toegang via internet tot het CABR, slechts een enkeling riep op om de wijze van papieren inzage bij het NA van tot 2024 voort te zetten en het daarbij te laten. Wat uiteenliep in de reacties was de voorgestelde manier waarop het CABR dan digitaal beschikbaar gesteld zou moeten worden.

Een deel van de reacties vroeg om drempels bij toegang zodat de privacy van mensen die voorkomen in het CABR én hun nabestaanden beter gerespecteerd wordt. Als drempels werden bijvoorbeeld voorgesteld om enkel op verzoek toegang te verlenen, of enkel via een inlog of na betaling. In deze reacties werd de gevoeligheid van dit archief benadrukt en opgeroepen tot voorzichtigheid bij het bieden van toegang (digitaal of via internet) tot het CABR.

Een ander deel van de reacties benadrukte juist het belang van laagdrempelige toegankelijkheid voor eenieder. Deze mensen wezen op persoonlijke omstandigheden, zoals dat ze niet in staat zijn fysiek naar Den Haag te reizen omdat ze op hoge leeftijd zijn of in het buitenland wonen. Zij wezen er ook op dat de tijd voor een deel van hen begint te dringen. Andere mensen gaven aan dat inzage op een studiezaal mentaal voor hen geen optie was of wezen op de door hen verwachte algemene positieve effecten van brede toegankelijkheid via internet.

Wat betreft de inbreng van organisaties spraken het Utrechts Archief, het Centraal Joods Overleg (hierna: CJO), het NIOD, de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland (hierna: KVAN), WO2Net, de Stichting Musea en Herinneringscentra 40-45 (hierna: SMH) en de Stichting Onderzoek Bijzondere Rechtspleging (hierna: SOBR) hun steun uit voor het wetsvoorstel. Zij onderschreven het wetsvoorstel samengevat als een cruciale stap in de richting van een verbeterde digitale toegankelijkheid van overheidsarchieven, waarbij tegelijkertijd het belang van privacybescherming goed wordt gewaarborgd door middel van een zorgvuldige afweging van publieke waarden. De wetswijziging draagt volgens deze organisaties bij aan het behoud van cultureel erfgoed, het versterken van de democratische rechtsstaat en het vergroten van het collectieve vermogen om het verleden te onderzoeken en kritisch te duiden. Specifiek voor archieven over de Tweede Wereldoorlog werd het belang benadrukt voor het gebruik in publiekspresentaties, in educatief werk, in het begeleiden van nabestaanden in hun zoektocht en de grote waarde omdat hiermee een persoonlijk en indringend perspectief op de oorlog kan worden geboden dat ook huidige generaties aanspreekt. Het CJO benadrukte daarbij nog het belang van anonieme toegang tot dergelijke archieven.

Hierbij werd daarnaast veel steun uitgesproken voor het feit dat met dit wetsvoorstel erkend wordt dat naast wetenschappelijk onderzoek ook andere vormen van kennisverwerving en informatievoorziening legitieme doelen voor toegang tot archieven kunnen zijn, zoals genealogisch onderzoek en het recht van nabestaanden op informatie. Hiermee wordt volgens deze reacties het *“te enge interpretatiekader uit de Uitvoeringswet AVG terecht verbreed”*.

De Stichting Werkgroep Herkenning (hierna: SWH), een stichting die zich inzet voor erkenning van en begrip voor de nabestaanden van personen die tijdens de Tweede Wereldoorlog aan de kant van de bezetter hebben gestaan – zoals (vermeende) collaborateurs – was kritisch over het wetsvoorstel. Hoewel SWH niet tegen digitalisering van of onderzoek in het CABR is, benadrukte zij het belang van een gefaseerde en zorgvuldige aanpak met ethische en privacywaarborgen. Concreet riep SWH op tot controlemechanismen bij publicatie op internet van het CABR, bescherming van de privacy van betrokken families, duidelijke voorlichting en educatie over naoorlogse gevolgen en eerlijke en transparante procedures voor inzage en bezwaar. De regering heeft begrip voor de vrees van nabestaanden van op collaboratie onderzochte mensen om (wederom) aangesproken te worden op het verleden van hun voorouders. Deels kan dit worden ondervangen door het bieden van context bij het archief.

Brede toegankelijkheid van het archief zou onjuiste conclusies of smaad ook juist kunnen ondervangen doordat de bronnen voor eenieder raadpleegbaar zijn.

Daarnaast heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ervoor gezorgd dat er zorg en ondersteuning wordt geboden door het Nederlands Veteraneninstituut en ARQ Kenniscentrum Oorlog, Vervolging en Geweld, aan kinderen van ouders die tijdens de Tweede Wereldoorlog de kant van de bezetter kozen en daar problemen van ondervinden. Verder voert ARQ Kenniscentrum Oorlog, Vervolging en Geweld het begeleidingsprogramma 'Impact openbaarmaking CABR' (bestaande uit onderzoek, voorlichtingsbijeenkomsten en publieksvoorlichting) tot eind 2027 uit, gefinancierd door het ministerie VWS. Ook voor nabestaanden van vervolgingsslachtoffers en verzetsdeelnemers die het CABR raadplegen is er zorg en ondersteuning. Deze wordt aangeboden door het Nederlands Veteraneninstituut, Stichting 1940-1945 en het Joods Maatschappelijk Werk.

Organisaties zoals het NIOD, SOBR, WO2Net en SMH wezen respectievelijk nog op specifiek het belang van toegang tot archieven voor onderzoekers en voor educatief en museaal gebruik. Dit wetsvoorstel maakt archieven volgens het NIOD toegankelijker voor burgers, maar wetenschappelijke onderzoekers worden nog geconfronteerd met strenge eisen en aanvullende voorwaarden en procedures, als zij bijvoorbeeld ook toegang willen hebben tot achterliggende data. De regering onderschrijft het belang van toegang tot archieven voor wetenschappelijk onderzoek, maar ziet de tegenstelling met het belang van onderzoek door burgers niet. Voor wetenschappelijke onderzoekers is toegang tot archieven juridisch al beter geregeld, waardoor het minder de focus had in dit wetsvoorstel. Hierbij past ook dat aanvullende eisen worden gesteld aan het raadplegen van bijvoorbeeld achterliggende data, onder andere om bescherming van de persoonsgegevens van betrokkenen te kunnen borgen. Wat betreft de oproep van WO2Net en SMH kan de regering het belang van het gebruiken en verwerken van primaire bronnen uit oorlogsarchieven in publiekspresentaties en educatief werk onderschrijven. Tegelijkertijd moet hierbij ook een goede bescherming van persoonsgegevens worden geboden. Naast inbreng over het beoogde doel van dit wetsvoorstel zijn er tijdens de internetconsultatie ook enkele inhoudelijke voorstellen gedaan waarvan de belangrijkste hieronder uiteengezet worden.

Rol archivaris

Verschillende reacties plaatsten kanttekeningen bij het feit dat in het wetsvoorstel zoals dat in consultatie is gegaan de belangenafweging voor het al dan niet via internet beschikbaar stellen van een beperkt openbaar archief bij de archivaris was belegd. Zowel door de KVAN als door de docenten archiefwetenschap van de Hogeschool van Amsterdam en de Universiteit van Amsterdam werd benadrukt dat dit een zware verantwoordelijkheid is. Daarnaast wezen zij erop dat de archivaris niet gewend is om Awb-besluiten te nemen. Daarbij spraken de docenten hun zorg uit dat het beleggen van deze belangenafweging bij decentrale archivariissen in theorie zou kunnen leiden tot een andere afweging bij gelijke of gelijksoortige gevallen. De KVAN stelde als alternatief voor dat de zorgdrager (de bestuurlijk verantwoordelijke) dit besluit zou moeten nemen. Mede naar aanleiding van deze kritiek is het wetsvoorstel aangepast, en is de bevoegdheid om archieven voor publicatie via internet aan te wijzen, nu bij de minister van OCW belegd. De minister wijst deze archieven aan bij ministerieel besluit. Zie hiervoor ook de paragrafen 5.1 en 8.2 voor de verwerking van de vergelijkbare aanbevelingen van de VNG, de algemene rijksarchivaris en de AP.

Publicatie via internet van openbaar archief met persoonsgegevens

Het Utrechts Archief wees er in zijn inbreng op dat bij de publicatie via internet van openbaar archief de risicoafweging als het gaat om de bescherming van persoonsgegevens anders kan uitvallen dan voor toegang tot datzelfde archief op de studiezaal. Ook de verspreiding van archief via internet, en (verbeterde) doorzoekbaarheid van openbaar archief vereist een extra risicoinschatting en belangenafweging, omdat bij de overbrenging van archief in het verleden vaak alleen rekening gehouden werd met inzage op een studiezaal. Het maken van een dergelijke risicoinschatting en afweging is nu ook al gebruikelijk bij archiefdiensten en kan er

ook toe leiden dat toch niet tot publicatie op internet wordt besloten. Mede naar aanleiding van deze inbreng is aan dit wetsvoorstel toegevoegd dat de archivaris verplicht is om bij een voorgenomen publicatie van openbaar archief via internet te voorzien in passende waarborgen indien het openbare archief persoonsgegevens bevat, zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de publicatie worden geschaad. Zie hiervoor ook de verwerking van het advies van de AP in paragraaf 8.2 en de verwerking van de handhaafbaarheidstoets van de Inspectie in paragraaf 5.2.

Duiding historisch onderzoek

De docenten van de Hogeschool van Amsterdam en de Universiteit van Amsterdam deden de aanbeveling om het begrip historisch onderzoek nader te duiden en de relatie met de artikelen 24 en 32 van de UAVG te expliciteren. Zij vonden de aandacht voor beschikbaarstelling via internet eenzijdig en gaven aan te verwachten dat een nadere uitleg van het begrip “wetenschappelijk, historisch en statistisch onderzoek” op de langere termijn meer mogelijkheden zou bieden om onder voorwaarden toegang te krijgen tot archieven die persoonsgegevens bevatten. Hierbij verwezen zij ook naar overweging 160 bij de AVG die stelt: “[w]anneer persoonsgegevens met het oog op historisch onderzoek worden verwerkt, dient deze verordening ook voor verwerking met dat doel te gelden. Dit dient ook historisch onderzoek en onderzoek voor genealogische doeleinden te omvatten, met dien verstande dat deze verordening niet van toepassing mag zijn op overleden personen”. Deze aanbeveling is opgevolgd door in het wetsvoorstel en de toelichting meer aandacht te schenken aan het geven van toegang tot archieven aan individuen. Hiertoe is in de verruiming van de wettelijke grondslag voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens in artikelen 2a van de Archiefwet 1995 en 1.2 van de Archiefwet 20.. opgenomen dat de archivaris van een archiefdienst de bevoegdheid heeft om voornoemde persoonsgegevens te verwerken, indien dat noodzakelijk is voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van de onder hem berustende archiefbescheiden aan een verzoeker die een *persoonlijk belang* heeft bij de raadpleging of het gebruik van de archiefbescheiden. In de toelichting is verduidelijkt dat de artikelen 24 en 32 van UAVG naar interpretatie van de AP te weinig ruimte bieden aan archiefdiensten om het kunnen doen van onderzoek door burgers te faciliteren. Daartoe zijn deze mogelijkheden in dit wetsvoorstel verruimd, in lijn met overweging 160 van de AVG.

Particulier archief en aanpassing UAVG

In verschillende reacties is aandacht gevraagd voor het feit dat particuliere archieven, zolang ze niet zijn overgedragen aan een archiefdienst die valt onder de Archiefwet, buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Hoewel de regering zich ervan bewust is dat er veel waardevol archief bestaat dat niet onder de Archiefwet valt waar in sommige gevallen eenzelfde problematiek speelt, kan hiervoor geen regeling getroffen worden in de Archiefwet, omdat die wet niet over deze particuliere archieven gaat. Een oplossing daarvoor zou gelegen kunnen zijn in een aanpassing van de UAVG, waar ook toe opgeroepen is in de internetconsultatie. Deze wet heeft echter een veel bredere werking dan de Archiefwet en een aanpassing daarvan zou dan ook ingrijpender gevolgen hebben. Er is daarom gekozen om dit niet bij deze wetswijziging te betrekken (zie nader paragraaf 2.4.2).

Onderscheid openbaar en beperkt openbaar archief

Onder andere de KVAN en het Utrechts Archief wezen in hun inbreng op het risico van een vervaging van het onderscheid tussen openbaar en beperkt openbaar archief. Op basis van dit wetsvoorstel kunnen beperkt openbare archieven in sommige uitzonderlijke gevallen via internet voor eenieder beschikbaar gesteld worden en tegelijkertijd bestaat er de plicht om bij openbaar archief passende maatregelen te treffen bij beschikbaarstelling via internet. Het klopt dat het onderscheid tussen openbaar en beperkt openbaar met dit wetsvoorstel genuanceerder wordt. Tegelijkertijd is dat niet nieuw, omdat beperkt openbaar archief nu ook al in bepaalde mate toegankelijk is en het feit dat een archief ooit zonder openbaarheidsbeperking is overgebracht archiefdiensten niet ontslaat van de plicht om eventuele persoonsgegevens te beschermen. Het uitgangspunt bij dit wetsvoorstel is dat het voor de beschikbaarstelling van archieven via internet die mogelijk nog bijzondere of

strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten, essentieel is om afdoende waarborgen te bieden. Die waarborgen kunnen het beste worden afgedwongen op basis van een openbaarheidsbeperking.

8.2. Adviezen

Advies algemene rijksarchivaris

De algemene rijksarchivaris kwam tot een positief oordeel over het wetsvoorstel. Zij ziet de verruiming van de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens als essentieel voor de dienstverlening aan burgers en de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Ook oordeelde zij positief over het feit dat reikwijdte van het wetsvoorstel zich niet beperkt tot alleen het CABR of de genoemde voorbeelden van overweging 158 van de AVG.

In haar aanbevelingen benadrukte zij het belang van een zorgvuldige en transparante belangenafweging als het gaat om het beschikbaar stellen van archieven via internet voor eenieder, en roept zij op dit ook in het wetsvoorstel te verankeren. Hieraan is opvolging gegeven door de belangenafweging te laten maken door de minister van OCW en door deze bevoegdheid verder in te kaderen in een algemene maatregel van bestuur.

De algemene rijksarchivaris wees daarnaast op de enge interpretatie die de AP van het algemeen belang in artikel 24 van de UAVG. Volgens die nauwe interpretatie moet het onderzoek een algemeen belang dienen en dient het kunnen doen van onderzoek als zodanig geen algemeen belang. De rijksarchivaris beval daarom aan om het kunnen verrichten van wetenschappelijk, historisch, waaronder genealogisch, of statistisch onderzoek, ongeacht waarin dit uitmondt en ongeacht door wie het wordt uitgevoerd, als van algemeen belang te beschouwen. Daarin zag zij steun in overwegingen 153 en 154 van de AVG. In dit wetsvoorstel is opvolging gegeven aan deze aanbeveling door in de grondslag voor verwerking van persoonsgegevens expliciet te voorzien in een ruimere grondslag dan die uit de paragrafen 3.1 en 3.2 van de UAVG, waarbij ook een persoonlijk belang tot toegang kan leiden, indien dat belang zwaarder weegt dan de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens nopen.

De algemene rijksarchivaris stelde net als de Inspectie vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de eerder opgenomen verplichting om alsnog openbaarheidsbeperkingen te stellen aan openbare archieven waarin zich bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevinden. Zij stelde voor om deze verplichting te beperken tot digitaal en gedigitaliseerd archief, beperkt openbaar papieren archief dat toegankelijk is op persoonsnaam en nog over te brengen papieren archief. Deze voorgestelde oplossing is niet overgenomen, maar dit advies is verwerkt door het alsnog stellen van een beperking alleen te verplichten indien de aanwezigheid van bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens aan het licht komt. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de door haar geuite zorg. Zie hiervoor nader paragraaf 5.2 van deze toelichting.

Tot slot adviseerde de algemene rijksarchivaris om de rol en de positie van de voormalig zorgdrager in artikel 17a van de Archiefwet 1995⁹⁴ te versterken. Bij de overbrenging van overheidsarchieven naar archiefdiensten is het stellen van openbaarheidsbeperkingen een belangrijke verantwoordelijkheid van de zorgdrager die overbrengt. De algemene rijksarchivaris stelde dat de bevoegdheid die het eerdere wetsvoorstel aan archivariissen bood om archieven ondanks de beperking aan de openbaarheid voor eenieder via internet ter beschikking te stellen ondanks de procedurele waarborgen kon overkomen als een uitholling van het instrument van de openbaarheidsbeperking en de verantwoordelijkheid van het overbrengende overheidsorgaan daarvoor. Naar aanleiding van dit advies is in het wetsvoorstel de rol van de voormalig zorgdrager⁹⁵ versterkt, en is geregeld dat de minister van OCW overeenstemming moet bereiken met de voormalig zorgdrager bij het maken van het ministerieel besluit waarin een archief aangewezen wordt voor beschikbaarstelling via internet voor eenieder.

⁹⁴ Alsmede het voormalig verantwoordelijk overheidsorgaan in artikel 8.4a van de Archiefwet 20...

⁹⁵ In de termen van de Archiefwet 20...: het verantwoordelijk overheidsorgaan.

Advies AP

In haar advies gaf de AP aan dat ook zij het maatschappelijke en historische belang ziet van laagdrempelige toegankelijkheid van archieven zoals het CABR en niet tegen een vorm van beschikbaarstelling via internet van beperkt openbare archiefbescheiden is. Het was ook de AP die al in haar waarschuwingsbrief van 26 november 2024 wees op de mogelijkheid en wenselijkheid, van het maken van een wettelijke grondslag voor de beschikbaarstelling van het CABR, om op die manier democratisch gelegitimeerde keuzes te maken over hoe er moet worden omgegaan met de toegankelijkheid van dit bijzondere, belangrijke en gevoelige archief.⁹⁶ De AP wees er in haar advies op het wetsvoorstel op dat de beschikbaarstelling wel gepaard moet gaan met wettelijke waarborgen die de rechten van betrokkenen zoveel mogelijk eerbiedigen.

In haar advies over dit wetsvoorstel is de AP erg kritisch over het voorstel om het in bepaalde gevallen mogelijk te maken dat beperkt openbare archiefbescheiden via internet voor eenieder ter raadpleging beschikbaar kunnen worden gesteld. De AP vindt het “[o]nline openbaar doorzoekbaar maken van persoonsgegevens zonder voldoende beperkingen en waarborgen [...] in algemene onaanvaardbaar”.⁹⁷ Mits goed gemotiveerd, vindt de AP het wel denkbaar dat “betrekkelijk ruime kringen van belanghebbenden voldoende belang kunnen hebben bij een goed afgepaste mate van toegang tot archiefbescheiden”.⁹⁸ Hierbij kan worden gedacht aan belanghebbenden als wetenschappers, journalisten nabestaanden of leerlingen.⁹⁹

De eerste concrete aanbeveling van de AP was in lijn daarmee om de toegang via internet tot de daarvoor aangewezen archieven te beperken tot door de wetgever aangewezen groepen belanghebbenden. De AP merkt op dat hierbij sprake is van een te vergaande bevoegdheid, en dat niet valt in te zien waarom online beschikbaarstelling aan eenieder nodig is om de in de memorie van toelichting genoemde doelstellingen.¹⁰⁰ De AP adviseert: “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.”¹⁰¹

Dit advies is niet overgenomen. De lijst aan voorbeelden van groepen die naar het oordeel van de AP in aanmerking zouden moeten komen voor toegang via internet tot het CABR laat zien hoe breed de behoefte aan, en noodzaak tot, toegang tot archieven, zoals bijvoorbeeld het CABR, is. Het is onmogelijk om deze groepen op een goede, specifieke manier te definiëren, zonder dat feitelijk bijna iedereen van een of meer van die groepen onderdeel uitmaakt. Wie zijn er bijvoorbeeld allemaal nabestaanden van de Tweede Wereldoorlog? Daarbij meent de regering dat een zwaarwegend algemeen belang het in bepaalde gevallen wel degelijk noodzakelijk kan maken dat bepaalde archiefbescheiden voor eenieder beschikbaar worden gesteld. In hoofdstuk 3 is hierover een uitgebreidere analyse gegeven, aan de hand van de verschillende grondrechten die hierbij een rol spelen. Hierbij kan er nog op worden gewezen dat een beperking van toegang tot specifieke groepen belanghebbenden ook het vereiste met zich brengt, dat verzoekers zich moeten identificeren, en dat dat vereiste voor bepaalde ook een drempel kan zijn om de archieven daadwerkelijk te raadplegen. Het CJO heeft hierop – specifiek voor oorlogsarchieven – gewezen in haar reactie in de internetconsultatie.

⁹⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 20454, nr. 208.

⁹⁷ Wetgevingstoets concept voor Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming (Autoriteit Persoonsgegevens, 14 mei 2025), p. 1.

⁹⁸ Wetgevingstoets concept voor Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming (Autoriteit Persoonsgegevens, 14 mei 2025), p. 4.

⁹⁹ Wetgevingstoets concept voor Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming (Autoriteit Persoonsgegevens, 14 mei 2025), p. 4.

¹⁰⁰ Wetgevingstoets concept voor Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming (Autoriteit Persoonsgegevens, 14 mei 2025), p. 5.

¹⁰¹ Wetgevingstoets concept voor Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming (Autoriteit Persoonsgegevens, 14 mei 2025), p. 5.

De tweede aanbeveling van de AP was om de belangenafweging om beperkt openbare archiefbescheiden al dan niet via internet beschikbaar te stellen niet (geheel) bij de archivaris te beleggen. Het geheel overlaten van die complexe afweging aan archivariissen zag de AP als fundamenteel anders dan de rol die de archivaris speelt bij het beslissen over specifieke verzoeken om toegang tot archief. Bij het besluit om gehele archieven met persoonsgegevens via internet voor eenieder beschikbaar te stellen zou de wetgever aan zet moeten zijn, eventueel in de vorm van goed geclausuleerde delegatiegrondslagen. Daarbij zou die afweging volgens de AP nader ingevuld kunnen worden door bijvoorbeeld gebruik te maken van de hotspotcriteria. Deze aanbeveling heeft geleid tot wijziging van het wetsvoorstel. Het is nu de minister van OCW die dergelijke archieven aanwijst en de categorieën archieven waarvoor hij dat kan doen zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Op die manier is de rol van de wetgever bij de afweging verstevigd en is het niet meer de archivaris die deze afweging maakt.

De derde aanbeveling van de AP was om de wettelijke waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens wettelijk te verstevigen en deze niet (geheel) bij de archivaris neer te leggen. De wens om wat betreft deze passende maatregelen een hogere mate van voorspelbaarheid en voorzienbaarheid te bereiken en zo meer zekerheid te verkrijgen over hoe de bescherming van persoonsgegevens in concrete gevallen vorm krijgt is begrijpelijk. Tegelijkertijd is ieder archief anders en is een bepaalde mate van flexibiliteit noodzakelijk, ook voor een goede bescherming van persoonsgegevens. Om opvolging te geven aan deze aanbeveling, zijn in dit wetsvoorstel de passende maatregelen vastgelegd die in ieder geval genomen dienen te worden. Daarnaast is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om bij het ministeriële besluit waarin door de minister van OCW concrete archiefbescheiden worden aangewezen voor online beschikbaarstelling aanvullende passende maatregelen vast te stellen die in dat specifieke geval moeten worden getroffen. Dit maakt dat bij het bepalen van de passende maatregelen ook rekening kan worden gehouden met het karakter en de bijzonderheden van dat specifieke archief. Op deze manier is een balans gevonden tussen zekerheid en flexibiliteit.

In aanvulling hierop is in het wetsvoorstel verplicht gesteld dat de minister het ministerieel besluit, waarbij specifieke archieven worden aangewezen, gedurende ten minste vier weken voor openbare internetconsultatie aanbiedt.

De vierde aanbeveling van de AP was om de verruiming van de grondslag om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken nader te clausuleren. De AP onderschrijft in het advies de noodzaak deze grondslag te verruimen om toegang te kunnen geven voor onderzoek dat niet in het algemeen belang is, zoals onderzoek door een particulier in zijn persoonlijke belang, maar vond de grondslag in het wetsvoorstel te ver gaan omdat het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden geheel werd uitgezonderd van het verwerkingsverbod. Deze aanbeveling is overgenomen door in dit wetsvoorstel de grondslag voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te specificeren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de clausulering van deze grondslag ook al volgt uit de artikelen in hoofdstukken 7 en 8 van de Archiefwet 20.. en uit hoofdstuk 6 van het concept-Archiefbesluit 20... De specificering van de grondslag in dit wetsvoorstel maakt deze clausulering wel zichtbaarder en helderder. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel zal het Archiefbesluit 20.. nog worden aangevuld en bijgesteld met regels over de belangenafweging en de te nemen passende maatregelen.

Tot slot gaf de AP als aanbeveling mee om ook waarborgen te treffen voor de publicatie via internet van openbare archieven indien deze persoonsgegevens (kunnen) bevatten. In het wetsvoorstel werd de Archiefwet 1995 zo aangepast dat het voor de archivaris mogelijk was openbare archiefbescheiden via het internet beschikbaar te stellen, precies zoals dat reeds in het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.. was opgenomen. De AP stelde dat ook als archiefbescheiden op zichzelf in beginsel niet heel gevoelige informatie bevatten, door publicatie via internet, automatische doorzoekbaarheid en de mogelijkheid tot (met name digitaal) kopiëren, er toch gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens kunnen zijn.

Om die reden zou de wetgever ook waarborgen moeten instellen voor de publicatie via internet van openbare archieven.¹⁰² Ook dit advies van de AP is overgenomen en verwerkt in dit wetsvoorstel. Via onderdeel D van Artikel I en de onderdelen C van Artikel II wordt op basis van dit wetsvoorstel aan artikel 17 van de Archiefwet 1995 en artikel 7.1 van de Archiefwet 20.. een lid toegevoegd dat de archivaris verplicht bij een voorgenomen publicatie via internet te voorzien in passende waarborgen indien het openbare archief persoonsgegevens bevat, zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de publicatie worden geschaad. Hierbij merkt de regering op dat indien er bij een voorgenomen publicatie via internet van openbaar archief blijkt dat dit bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevat de archivaris op basis van dit wetsvoorstel reeds verplicht is een openbaarheidsbeperking in te stellen.

Advies Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: ACOI) steunde in haar advies de inzet om de beschikbaarstelling via internet van archieven zoals het CABR goed te regelen. Ook sprak het ACOI haar steun uit voor de overige wetswijzigingen, waaronder de bepaling die archiefdiensten de grondslag biedt om mensen toegang te kunnen geven in archieven met bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens. Daarnaast gaf het ACOI een uitgebreide analyse van de CABR-casus eind 2024 en begin 2025.

Het ACOI kwam evenwel met twee aanbevelingen. De eerste aanbeveling van het ACOI was om niet in te zetten op het publiceren via internet voor eenieder van het CABR voor eenieder, maar in plaats daarvan een beveiligde digitale studiezaal in te richten voor individuele toegang op afstand tot archieven met persoonsgegevens. Deze oplossing is volgens het ACOI een vertaling van het huidige inzagebeleid op locatie, bijvoorbeeld op de studiezaal bij het NA, naar een digitale omgeving. Deze aanbeveling zag niet op dit wetsvoorstel. Door het toenemende bestandsdeel van digitaal (gevormd) archief bij archiefdiensten is het door ontwikkelen van digitale toegankelijkheid van archieven evenwel belangrijk.

De tweede aanbeveling van het ACOI was om de procedure waarbij de algemene rijksarchivaris een besluit moet nemen over de toegang via internet tot archieven zoals het CABR te schrappen. Deze aanbeveling is overgenomen in die zin dat zoals hierboven al is toegelicht dit onderdeel van de procedure ingrijpend is gewijzigd en het niet meer de archivaris is die deze afweging maakt. Het alternatief dat het ACOI adviseerde, namelijk om over te stappen op een model van individuele toegang tot archieven is niet overgenomen. Dit kan al en valt buiten scope van dit wetsvoorstel.

9. Implementatie, evaluatie en herziening

De uitvoering van dit wetsvoorstel wordt betrokken bij de implementatie van de nieuwe Archiefwet 20... Voor deze wetswijziging, die nu in behandeling is bij de Eerste Kamer, is een implementatieprogramma voorzien met als doel een goede implementatie van de nieuwe Archiefwet. Het implementatieprogramma is bedoeld voor alle overheidsorganisaties die te maken hebben met de Archiefwet, zowel voor de archiefdiensten en toezichthouders, als voor de archiefvormers. Het implementatieprogramma wordt nu ingericht, heeft een beoogde start begin 2026 en loopt tot eind 2030. Het is uitgewerkt in drie strategische programmalijnen:

1. Toepassen van de nieuwe Archiefwet door archiefdiensten en toezichthouders.
2. Bevorderen van goed beheer door archiefvormers via kennis en toezicht.
3. Investeren in opleidingen over de nieuwe Archiefwet.

Binnen het implementatieprogramma wordt samengewerkt door de bestuurlijke en professionele belanghebbenden: dit zijn o.a. het ministerie van OCW, het Nationaal Archief, het

¹⁰² De Inspectie kwam in de handhaafbaarheidstoets wat betreft de wijziging van de Archiefwet20.. tot een vergelijkbaar advies, zie daarvoor paragraaf 5.2.

ministerie van BZK, de Inspectie OE, de VNG, de KVAN en een aantal onderwijsinstellingen. Uiteraard worden ook de andere departementen betrokken. Het programma ontwikkelt kennisproducten, hulpmiddelen, voorlichting, nader uitgewerkte kaders en normen, en tijdelijke middelen voor bepaalde uitvoerende organisaties. Daarnaast vormt structurele intensivering van het leer- en ontwikkelaanbod voor archivaren en informatieprofessionals een belangrijk onderdeel van de aanpak. Het plan houdt er rekening mee dat organisaties tijd nodig hebben om zich aan te passen aan de nieuwe regels.

Vanwege de samenloop van deze wetswijziging met de beoogde inwerkingtreding van de Archiefwet 20.. wordt de implementatie van deze wijziging meegenomen in het implementatieprogramma van de Archiefwet 20.., zodat deze in samenhang geïmplementeerd worden. Hetzelfde geldt voor de evaluatie van dit wetsvoorstel. Deze zal worden meegenomen bij de tussentijdse evaluatie van de Archiefwet 20.. 2,5 jaar na inwerkingtreding en bij de evaluaties na 5 en 15 jaar na inwerkingtreding van de Archiefwet 20...

10. Overgangsrecht, samenloop en inwerkingtreding

Spoedige inwerkingtreding van dit voorstel is van belang zodat zo snel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid die dit voorstel biedt om archiefbescheiden langs digitale weg ter raadpleging en gebruik beschikbaar te stellen. Op deze manier kan zo spoedig mogelijk tegemoet worden gekomen aan de wens om het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging via internet toegankelijk te maken. Daarom wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. Nu reeds geruime tijd bekend is dat de minister met voortvarendheid werkt aan deze wetswijziging en bovendien gedurende een lange periode publiekelijk is gecommuniceerd over en gewerkt aan het oorspronkelijke voornemen om het CABR per januari 2025 digitaal beschikbaar te stellen, acht de minister deze afwijking niet onaanvaardbaar.

Het voorstel bevat geen overgangsrecht, omdat een noodzaak daartoe ontbreekt. Dientengevolge heeft het voorstel onmiddellijke werking. In het voorstel is evenmin een evaluatieverplichting opgenomen. Indien het voorstel voor een Archiefwet 20.. tot wet wordt verheven zal de daarin opgenomen evaluatieverplichting namelijk mede betrekking hebben op de doeltreffendheid en de effecten van de onderhavige wijziging (zie tevens paragraaf 9).¹⁰³

Omdat het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.. op het moment van schrijven wordt behandeld door de Eerste Kamer,¹⁰⁴ bevat dit wetsvoorstel een samenloopbepaling een samenloopbepaling met twee alternatieve wijzigingsopdrachten tot wijziging van de Archiefwet 20..: één voor het geval de Archiefwet 20.. eerder in werking treedt, en één voor het geval het onderhavige voorstel eerder in werking treedt.

Omdat het onderhavige wetsvoorstel bestaande wetgeving wijzigt, is in lijn met wetgevingskwaliteitsbeleid geen citeertitel gegeven.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Aan artikel 1 van de Archiefwet 1995 worden twee begripsbepalingen toegevoegd. Deze begripsbepalingen voor 'bijzondere persoonsgegevens' en 'strafrechtelijke persoonsgegevens' zijn opgenomen ten behoeve van de leesbaarheid van het wetsvoorstel. Voor de betekenis van beide begrippen wordt onverkort aangesloten bij de betekenis van 'bijzondere categorieën van persoonsgegevens', onderscheidenlijk 'persoonsgegevens van strafrechtelijke aard' zoals die voortvloeien uit de AVG en UAVG.

¹⁰³ Artikel 12.11 Archiefwet 20...

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35968, nr. 2.

Zoals de AP in de waarschuwingsbrief van 26 november 2024 stelde, is het niet zo dat ten aanzien van iedere persoon die in een strafdossier wordt genoemd, sprake is van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. De AP licht toe dat het begrip ‘persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten’ in de zin van artikel 10 AVG een Unierechtelijk begrip is dat autonoom moet worden uitgelegd. Daarbij geeft de AVG de EU-lidstaten ook niet de mogelijkheid een eigen of een ruimere invulling te geven aan dat begrip.¹⁰⁵ Wat betreft de gegevens moet het in voldoende mate vaststaan dat er sprake is van een strafrechtelijke aard. Uit jurisprudentie blijkt dat het moet gaan om strafbare feiten die een bewezenverklaring – in de zin van artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering – kunnen dragen. Een enkel los vermoeden of een loutere beschuldiging van strafbaar gedrag is dus niet voldoende om te kunnen spreken van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten. De wetsgeschiedenis en jurisprudentie bieden voldoende aanwijzingen dat het moet gaan om bewezen feiten, of gegronde verdenkingen, dus verdenkingen die zijn onderbouwd met concrete, voldoende zwaarwegende aanwijzingen dat een bepaald persoon zich aan strafbaar gedrag heeft schuldig gemaakt.¹⁰⁶

Hieruit volgt dat het van geval tot geval kan verschillen of persoonsgegevens in een strafdossier moeten worden gezien als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 10 van de AVG.¹⁰⁷ Voor veel getuigen, omstanders, familieleden van de verdachte, opsporingsambtenaren of slachtoffers in strafdossiers geldt dat zij niet verdacht werden van een misdaad. Enkel het feit dat hun persoonsgegevens voorkomen in een strafdossier maakt deze persoonsgegevens nog geen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Zelfs bij persoonsgegevens van verdachten in een strafrechtelijk dossier is lang niet altijd sprake van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Bijvoorbeeld als een beschuldiging of verdenking uiteindelijk onvoldoende basis bleek te hebben.

Bij ‘bijzondere categorieën persoonsgegevens’ (in de termen van dit wetsvoorstel: bijzondere persoonsgegevens) gaat het om de categorieën persoonsgegevens die worden genoemd in artikel 9, eerste lid, van de AVG. Dit zijn – alsook de de AP in haar waarschuwingsbrief van 26 november 2024 – persoonsgegevens die zó privacygevoelig zijn dat het grote(re) impact op iemand kan hebben als deze gegevens worden verwerkt. Bijzondere persoonsgegevens zijn bijvoorbeeld gegevens over iemands etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze overtuigingen, seksuele leven of gezondheid.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2024/25, 20454, nr. 208 & Hof Den Haag 24 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3539.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2024/25, 20454, nr. 208.

¹⁰⁷

Onderdeel B

Artikel I, onderdeel B, wijzigt artikel 2a van de Archiefwet 1995. In dit artikel zijn uitzonderingen opgenomen op het verbod om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken. Met de voorgestelde wijzigingen worden deze uitzonderingen verruimd. Ten eerste wordt mogelijk gemaakt dat bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt, indien dat noodzakelijk is voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden aan een verzoeker die een *persoonlijk belang* heeft bij de raadpleging of het gebruik van de archiefbescheiden. Dit belang moet zwaarder wegen dan de belangen die nopen tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bovendien moeten hierbij passende maatregelen worden getroffen ter waarborging dat deze belangen niet onevenredig worden geschaad. Daarnaast wordt mogelijk gemaakt dat bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt voor het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archiefbescheiden op grond van het voorgestelde artikel 17a, mits daarbij passende maatregelen zijn getroffen ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.

Onderdeel C

Dit onderdeel bevat twee wijzigingen van artikel 15 van de Archiefwet 1995. De eerste wijziging stelt het tweede lid van artikel 15 opnieuw vast, en verruimt de mogelijkheden om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen. Het criterium dat sprake moet zijn van nieuwe feiten of omstandigheden verdwijnt daarbij. In plaats daarvan wordt geregeld dat na overbrenging in beginsel niet alsnog een openbaarheidsbeperking kan worden gesteld, tenzij de voortdurende openbaarheid van die archiefbescheiden onaanvaardbaar zou zijn gelet op één of meer van de in het eerste lid bedoelde beperkingsgronden. De voortdurende openbaarheid zal in ieder geval onaanvaardbaar zijn, indien blijkt dat de openbare archiefbescheiden nog bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

Met de tweede wijziging worden twee zinnen toegevoegd aan artikel 15, derde lid. Deze bepaling geeft de zorgdrager de bevoegdheid om voorwaarden te verbinden aan diens beslissing om gestelde openbaarheidsbeperkingen ten aanzien van een verzoeker buiten toepassing te laten. Hierbij kan gedacht worden aan een verbod op het kopiëren van de archiefbescheiden, het verder verspreiden daarvan of een verbod op het gebruik voor bepaalde doeleinden. Dit nieuwe derde lid bevat daarbij ook een delegatiegrondslag op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur nadere regels zullen worden gesteld over de belangenafweging die de zorgdrager maakt bij een verzoek om aan de openbaarheid gestelde beperkingen buiten toepassing te laten, en over de voorwaarden die de zorgdrager stelt bij het buiten toepassing laten van de gestelde beperkingen. Bij de nadere regels gaat het in de eerste plaats om aspecten die meegenomen kunnen of moeten worden bij de belangenafweging en welk gewicht hieraan toekomt. Daarnaast zal worden voorgeschreven welke voorwaarden de zorgdrager in welke gevallen in ieder geval moet stellen bij het buiten toepassing laten van de gestelde beperkingen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om voorwaarden die borgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig door de beschikbaarstelling wordt geschaad (ter uitwerking van het vereiste om passende maatregelen te nemen als bedoeld in het voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onderdeel a).

Onderdeel D

Met onderdeel D worden drie leden aan artikel 17 toegevoegd. Het nieuwe vijfde lid expliciteert dat de beheerder van een archiefbewaarplaats de bevoegdheid heeft om de daar berustende openbare archiefbescheiden voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar te stellen. Het tweede lid verplicht de beheerder van de archiefbewaarplaats er toe passende maatregelen te treffen zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de beschikbaarstelling via internet worden geschaad. Hierbij zijn drie maatregelen vastgesteld die de beheerder in ieder geval moet nemen. De beheerder moet ten eerste maatregelen nemen om zoveel mogelijk te voorkomen dat de archiefbescheiden ongeoorloofd worden geïndexeerd, dat ongeoorloofde tekst- en datamining plaatsvindt, of dat de archiefbescheiden of gegevens daaruit anderszins ongeoorloofd in grote aantallen worden

gekopieerd. Met de zinsnede 'zoveel mogelijk' wordt tot uitdrukking gebracht dat dit een inspanningsverplichting betreft. Van de beheerder wordt verwacht dat hij voor zover dat technisch redelijkerwijs mogelijk is – alle redelijke maatregelen neemt om ongeoorloofde indexering, tekst- en datamining of grootschalig kopiëren te voorkomen.

Ten tweede moet de beheerder het voor betrokkenen mogelijk maken om het te melden, indien er archiefbescheiden via internet beschikbaar die nog persoonsgegevens bevatten, zodat de beheerder kan bezien of de beschikbaarstelling van de desbetreffende archiefbescheiden moet worden beëindigd. Vanzelfsprekend moet door de beheerder reeds voorafgaand aan de beschikbaarstelling van de archiefbescheiden via internet zorgvuldig worden beoordeeld of de archiefbescheiden voor onlinepublicatie geschikt zijn. Ook met zo'n zorgvuldige beoordeling zijn vergissingen echter niet volledig uit te sluiten. De beheerder is daarom verplicht om te voorzien in een mogelijkheid voor betrokkenen om melding te doen, zodat dergelijke vergissingen kunnen worden hersteld. De verplichting om te voorzien in een meldingsplicht, betekent niet dat de beheerder de online-beschikbaarheid van elk document dat nog persoonsgegevens bevat, na een melding moet beëindigen. Wel moet de beheerder naar aanleiding van een melding beoordelen of de onlinebeschikbaarstelling van de desbetreffende archiefbescheiden niet moet worden beëindigd. Indien blijkt dat openbare archiefbescheiden gegevens bevatten waarvoor nog wel een openbaarheidsbeperking noodzakelijk is, ligt het op de weg van de zorgdrager om de openbaarheid van die archiefbescheiden alsnog te beperken onder toepassing van het nieuwe artikel 15, tweede lid (zie tevens de toelichting bij artikel I, onderdeel C hierboven).

Ten slotte is de beheerder verplicht om de personen die de archiefbescheiden via internet wensen te raadplegen, ervan bewust te maken dat in de archiefbescheiden nog persoonsgegevens kunnen voorkomen en dat deze personen gehouden zijn om in dat geval de wet- en regelgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens na te leven.

Het nieuwe zevende lid voorziet ten slotte in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de belangenafweging die de beheerder in voorkomend geval maakt bij het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden binnen de kaders van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen op grond van artikel 17, eerste lid, alsmede over de passende waarborgen die de beheerder daarbij in ieder geval neemt.

Onderdeel E

Met onderdeel E wordt een nieuw artikel 17a aan de Archiefwet 1995 toegevoegd. Dit artikel geeft een expliciete wettelijke grondslag die het in specifieke gevallen mogelijk maakt dat beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten (ook als het gaat om bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens) voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar te stellen.

Voor beschikbaarstelling via internet komen enkel in aanmerking archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten én waarop geen andere beperkingen aan de openbaarheid berusten dan bedoeld in artikel 15, eerste lid onderdeel a (omdat die bij overbrenging niet gesteld waren, door tijdsverloop zijn vervallen of door de zorgdrager opgeheven). Het kan enkel gaan om beperkt openbare documenten die bij door de minister van OCW bij ministerieel besluit zijn aangewezen, waarbij de minister van OCW alleen archiefbescheiden kan aanwijzen indien zij deel uitmaken van een archief dat betrekking heeft op oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid. Zie over de inhoud van dit artikel nader paragraaf 2.4.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Op grond van het vijfde lid moet de beheerder die archiefbescheiden voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stelt, passende maatregelen nemen om te waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad. Hierbij zijn drie maatregelen vastgesteld die de beheerder in ieder geval moet nemen (zie hierover nader de toelichting bij artikel I, onderdeel D, hierboven).

Artikel II

Dit artikel regelt de samenloop met de Archiefwet 20... Als die wet eerder in werking treedt dan het onderhavige wijzigingsvoorstel, bepaalt dit artikel dat de wijzigingen in de Archiefwet 20.. worden doorgevoerd. Als die wet later in werking treedt dan het onderhavige wijzigingsvoorstel, zal de wijziging eerst worden doorgevoerd in de Archiefwet 1995 en bij inwerkingtreding van de Archiefwet 20... in die wet. Het wetsvoorstel bevat daartoe twee varianten van de wijzigingsbepalingen, die voor het overige inhoudelijk gelijkkluidend zijn. De verschillende wijzigingen in de Archiefwet 20.. worden hieronder achtereenvolgens toegelicht.

Onderdeel A

Dit onderdeel bevat de definities van bijzondere persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens die in het voorstel worden gehanteerd. De toelichting die is gegeven bij artikel I, onderdeel A, is van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel B

Dit onderdeel regelt dat het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van documenten die naar een archiefdienst zijn overgebracht in bepaalde gevallen niet meer uitgezonderd is van de wettelijke grondslag om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Inhoudelijk is deze bepaling gelijk aan de wijziging van artikel 2a van de Archiefwet 1995 (zie hierover nader de toelichting bij artikel I, onderdeel B).

Onderdeel C

Dit onderdeel verplicht de archivaris van de archiefdienst er toe passende waarborgen te treffen zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de beschikbaarstelling van openbare documenten via internet worden geschaad. Hierbij zijn drie maatregelen vastgesteld die de archivaris in ieder geval moet nemen (zie hierover de toelichting bij artikel I, onderdeel D hierboven).

Indien blijkt dat openbare documenten gegevens bevatten waarvoor nog wel een openbaarheidsbeperking noodzakelijk is, ligt het op de weg van het verantwoordelijk overheidsorgaan om de openbaarheid van die archiefbescheiden alsnog te beperken (zie nader de toelichting bij artikel II, onderdeel D hieronder).

Onderdeel D

Uit artikel 7.5 van de Archiefwet 20.. volgde reeds een verplichting om de openbaarheid van documenten alsnog te beperken, indien de voortdurende openbaarheid van die documenten onaanvaardbaar zou zijn gelet op een of meer van de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2 van de Archiefwet 20... Met dit onderdeel wordt daarbij geëxpliciteerd dat een verantwoordelijk overheidsorgaan de openbaarheid van overgebrachte documenten in ieder geval alsnog moet beperken, indien aan het licht komt dat de documenten gegevens bevatten waarop één of meer van de (absolute) beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van toepassing zijn. Deze wijziging is nader toegelicht in paragraaf 2.4.5 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel E

Onderdeel E regelt een grondslag die aan de archivaris de bevoegdheid geeft om informatie uit beperkt openbare documenten voor eenieder via internet ter raadpleging of gebruik beschikbaar te stellen, en om daarbij persoonsgegevens, bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Voor beschikbaarstelling via internet komen enkel in aanmerking documenten die bij een archiefdienst berusten én waarvan de openbaarheid niet is beperkt op basis van of mede op basis van één van de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onderdelen a en b, en tweede lid, onderdeel a. Het kan enkel gaan om beperkt openbare documenten die bij door de minister van OCW bij ministerieel besluit zijn aangewezen, waarbij de minister van OCW alleen documenten kan aanwijzen indien zij deel uitmaken van een archief dat betrekking heeft

op oorlog of oorlogsmisdaden, politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, genocide of misdaden tegen de menselijkheid. De daarbij te volgen procedure is gelijk aan de procedure die door dit wetsvoorstel in de Archiefwet 1995 zou worden opgenomen. Zie over de inhoud van dit artikel nader paragraaf 2.4.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Op grond van het vijfde lid moet de archivaris die documenten voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stelt, passende maatregelen nemen om te waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad. Hierbij zijn drie maatregelen vastgesteld die de archivaris in ieder geval moet nemen (zie hierover nader de toelichting bij artikel I, onderdeel D, hierboven).

Van belang is dat de grondslag in de Archiefwet 20.. spreekt van het beschikbaar stellen van *informatie* uit beperkt openbare documenten, terwijl in de Archiefwet 1995 van de beschikbaarstelling van archiefbescheiden wordt gesproken. Dit verschil laat zich verklaren door het feit dat de grondslag in de Archiefwet 20.. in het verlengde ligt van de – al in dat wetsvoorstel opgenomen – grondslag om informatie in andere vorm uit beperkt openbare documenten te verstrekken (artikel 8.4 van de Archiefwet 20..). De mogelijkheid om informatie uit beperkt openbare documenten te verstrekken biedt de archivaris flexibiliteit: het artikel maakt mogelijk dat gehele afschriften van documenten via internet beschikbaar worden gesteld, maar ook dat slechts delen of gelakte afschriften beschikbaar worden gesteld. Hoewel in de Archiefwet 1995 niet van het verstrekken van informatie wordt gesproken, is daar ook het beschikbaar stellen van gelakte afschriften mogelijk. Dit kan namelijk een passende maatregel zijn (vast te stellen bij ministerieel besluit) om te borgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad (zie nader paragraaf 2.4.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gouke Moes