



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Archiefwet 1995 ter verruiming van de mogelijkheden om archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten en die persoonsgegevens bevatten, ter raadpleging en gebruik beschikbaar te stellen

Nader Rapport

Den Haag, 26 januari 2026
WJZ/61114329 (ID27266)
DIRECTIE WETGEVING EN JURIDISCHE ZAKEN

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Archiefwet 1995 ter verruiming van de mogelijkheden om archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten en die persoonsgegevens bevatten, ter raadpleging en gebruik beschikbaar te stellen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 september 2025, nr. 2025002118, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 november 2025, nr. W05.25.00278/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 23 september 2025, no.2025002118, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming, met memorie van toelichting.

Samenvatting

Aanleiding

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is de discussie over het openstellen van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging. Dit archief bevat zo'n 485.000 dossiers van personen die na de Tweede Wereldoorlog zijn onderzocht op collaboratie met de Duitse bezetter. Het Nationaal Archief wilde dit archief na digitalisering via internet voor iedereen toegankelijk maken. Dit leidde tot kritiek en een formele waarschuwing van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

De meeste personen die zijn onderzocht in het kader van de bijzondere rechtspleging zijn inmiddels overleden. De regels ter bescherming van persoonsgegevens gelden weliswaar niet voor deze overledenen maar wel voor nog levende onderzochte personen en voor andere nog levende personen die ook in de dossiers genoemd worden, zoals familieleden, slachtoffers of getuigen. Ook kunnen de gegevens nabestaanden van onderzochte personen en van slachtoffers raken. Het helemaal online openstellen van het archief zou volgens de AP verder gaan dan noodzakelijk is.

Inhoud van het wetsvoorstel

Om aan deze kritiek tegemoet te komen, wil de regering met het wetsvoorstel een wettelijke grondslag creëren voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens bij onderzoek in beperkt openbare archieven. Bijzondere persoonsgegevens gaan bijvoorbeeld over iemands politieke of levensbeschouwelijke overtuiging. Deze gegevens kunnen nu nog alleen worden verwerkt voor onderzoek dat een algemeen belang dient. Het voorstel regelt dat dit nu ook kan als de verzoeker een persoonlijk belang heeft. Daarnaast bepaalt het voorstel dat de minister kan besluiten dat een beperkt openbaar archief dat mogelijk bijzondere of strafrechtelijke gegevens bevat, onder voorwaarden via internet beschikbaar wordt gesteld. Dan is dit archief voor iedereen in te zien.

Archieven vervullen een belangrijke functie als 'geheugen van de overheid' waardoor verantwoording

kan worden afgelegd. Openbaarheid is ook van belang voor kennisoverdracht en educatie, en voor onderzoek door historici, journalisten of burgers. Tegelijk is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van belang. De wetgever kan dat grondrecht beperken en heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om te beoordelen of deze beperking voldoet aan de eisen die de grondwet en het Europese recht daaraan stelt.

Algemeen oordeel

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de regering in het wetsvoorstel een evenwichtige en zorgvuldige afweging maakt van de grondrechten, waarden en belangen die hier in het geding zijn. In het bijzonder motiveert zij op toereikende wijze waarom zij de beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens hier proportioneel acht en hoe zij met het oog daarop het wetsvoorstel nader heeft vormgegeven. In het wetsvoorstel wordt daarmee een goede balans getroffen die, gegeven de constitutionele randvoorwaarden, past binnen de ruimte die de wetgever heeft.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Wel maakt de Afdeling een opmerking over de reikwijdte van de mogelijkheid om beperkt openbare archieven online open te stellen. Hoewel de regering het voornemen heeft dat slechts in uitzonderlijke gevallen toe te staan, ontbreekt deze inkadering in de wet zelf. De Afdeling adviseert daarom de reikwijdte in de wet te beperken tot de voorbeelden die ook in de Algemene verordening gegevensbescherming worden genoemd en waarnaar de regering expliciet verwijst. Deze voorbeelden gaan onder andere over oorlog, genocide en misdaden tegen de menselijkheid, waaronder de Holocaust. Daarnaast adviseert zij om het tijdsverloop in de wet vast te leggen als criterium in de belangenafweging die de minister moet maken als hij besluit om een beperkt openbaar archief online te publiceren.

In de wet vastleggen

Tot slot maakt de Afdeling in het advies nog enkele opmerkingen met het oog op het primaat van de wetgever. Deze gaan allereerst over het wettelijk vastleggen van passende waarborgen en maatregelen om de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beschermen. Verder geeft de Afdeling in overweging om criteria in de wet op te nemen waar de archivaris rekening mee moet houden bij een verzoek om archiefbescheiden beschikbaar te stellen die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Advies

1. Inleiding

a. Aanleiding

De aanleiding voor het voorstel is de discussie over het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR). Voor het CABR geldt dat de termijn voor de beperking van de openbaarheid in 2025 is verstreken.¹ Het voornemen van de regering was daarom om het CABR te digitaliseren en via internet beschikbaar te stellen. Het CABR bevat de dossiers van de 425.000 personen die in het kader van de bijzondere rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog zijn onderzocht op samenwerking met de Duitse bezetter. Het CABR geeft inzicht in een voor de samenleving moeilijke periode van terechtstelling en genoegdoening. Het gaat nadrukkelijk niet om een dadersarchief: een groot deel van de dossiers is niet voltooid of werd afgedaan zonder dat iemand voor een rechter kwam.²

De dossiers in het CABR bevatten een veelheid aan informatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om juridische documentatie, zoals rechterlijke uitspraken en processen-verbaal, maar ook getuigenverklaringen en persoonlijke stukken zoals foto's en brieven. De dossiers bevatten ook veel informatie over

¹ Het uitgangspunt van de Archiefwet is dat archieven openbaar zijn. Er kunnen beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld, onder meer met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze beperkingen gelden voor een bepaalde termijn. In beginsel geldt een termijn van 75 jaar (artikel 15, vierde lid, Archiefwet 1995). In de Archiefwet 20.. is gezien de stijgende levensverwachting een beperkingstermijn van maximaal 110 jaar opgenomen (artikel 7.4, tweede lid, Archiefwet 20.. zoals nu bij de Eerste Kamer aanhangig (Kamerstukken I 2024/25, 35 968, A)).

² In totaal bevat het CABR ongeveer 485.000 zaken verdeeld over 425.000 onderzochte personen. Daarvan kwamen 66.000 zaken voor de rechter. In ongeveer 90.000 andere zaken werd de onderzochte persoon wel bestraft door de procureur-fiscaal, zonder rechterlijke tussenkomst. De overige 329.000 zaken zijn onvoltooid (71.000) of geseponeerd (228.000) en bij 30.000 zaken volgde een onvoorwaardelijke buitenvervolginstelling. Zie uitgebreider www.oorlogvoorderechter.nl.

slachtoffers. Door al deze informatie uit het CABR te digitaliseren, wordt enerzijds voorkomen dat informatie verloren gaat doordat het papieren archief letterlijk versnipperd. Anderzijds betekent digitalisering dat het archief beter doorzoekbaar wordt. Hierdoor is het niet alleen mogelijk toegang te krijgen tot het archief via de naam van de onderzochte persoon, maar ook door full text te zoeken op allerhande termen. Bijvoorbeeld op namen van slachtoffers of plaatsnamen die voorkomen in de dossiers.

Het voornemen om de dossiers stapsgewijs via internet te publiceren, stuitte op bezwaren van de AP.³ Als toezichthouder bracht de AP een formele waarschuwing uit. Kern van de bezwaren is dat de AP het online full text digitaal doorzoekbaar maken en aan eenieder beschikbaar stellen onrechtmatig acht, omdat dit verder gaat dan noodzakelijk. De AP wees daarbij specifiek op de bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens die in het CABR zijn opgenomen. Zij merkte daarbij op dat de wetgever wel een wettelijke grondslag zou kunnen creëren, met inachtneming van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Voor het CABR zijn de beperkingen aan de openbaarheid tot 1 januari 2026 verlengd.⁴ Wel is er inmiddels een tijdelijke voorziening voor het CABR: op de studiezaal van het Nationaal Archief is een aantal plekken beschikbaar voor het digitaal raadplegen van het CABR voor zover dat al is gedigitaliseerd.⁵ Dossiers van onderzochte personen van wie niet zeker is of ze zijn overleden, worden in de tijdelijke voorziening niet getoond. Daarnaast gelden meer waarborgen. Zo kan een bezoeker van het archief melden als hij op stukken stuit die in zijn beleving niet getoond zouden mogen worden. Bij ethische bezwaren kan een verzoek tot niet tonen worden voorgelegd aan een onafhankelijke adviescommissie.⁶

Naar aanleiding van de waarschuwing van de AP – en het maatschappelijk debat dat daarop volgde – is een wetgevingstraject gestart dat uitmondt in voorliggend wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zoals dat voorlag bij de internetconsultatie was anders van aard, en liet veel over aan de archivaris zelf. De AP heeft daarover in haar wetgevingsadvies kritisch geadviseerd en in dat verband gewaarschuwd voor de onverbindendheid van onderdelen van het wetsvoorstel wegens strijd met hoger recht.⁷ Het voorstel is in reactie hierop substantieel aangepast (zie hierna punt 1b). De minister van OCW heeft mede tegen die achtergrond aan de Afdeling verzocht bijzondere aandacht te besteden aan de verhouding van dit wetsvoorstel tot hoger recht, in het bijzonder de AVG.

b. Inhoud wetsvoorstel

In de Uitvoeringswet AVG (UAVG) is een algemene uitzondering opgenomen op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van wetenschappelijk, historisch of statistisch onderzoek. Daarvoor is vereist dat het onderzoek een algemeen belang dient.⁸ De voorliggende wijziging van de Archiefwet vult deze regeling aan en verruimt daarmee de mogelijkheden om toegang te geven tot overheidsarchieven die persoonsgegevens bevatten. Het voorstel regelt deze wijzigingen zowel voor de Archiefwet 1995 als voor de Archiefwet 20.. die momenteel voorligt bij de Eerste Kamer. Het verdient hierbij aantekening dat het voorstel een bredere reikwijdte kent dan alleen het CABR: zo nodig kunnen de verruiming van het wetsvoorstel ook voor andere overheidsarchieven worden toegepast. Door de wijzigingen in de Archiefwet op te nemen, en niet in de UAVG, zien de wijzigingen niet op andere, private, archieven.

Het voorstel steunt op twee pijlers. In de eerste pijler regelt het voorstel dat bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen worden verwerkt voor het beschikbaar stellen en raadplegen van beperkt openbare archieven als de verzoeker een persoonlijk belang heeft.⁹ Dit belang moet zwaarder wegen dan de belangen die nopen tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook moeten passende waarborgen worden getroffen. Overigens is het op dit moment al mogelijk op grond van een persoonlijk belang inzage te verkrijgen, bijvoorbeeld met betrekking tot adoptiedossiers. Met dit wetsvoorstel wordt voor deze praktijk een specifieke grondslag gecreëerd.

In de tweede pijler regelt het wetsvoorstel dat beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgege-

³ Autoriteit Persoonsgegevens, Formele waarschuwing CABR, 26 november 2024. Zie ook de reactie van de minister van OCW van 6 december 2024 in Kamerstukken II 2024/25, 20 454, nr. 208.

⁴ Besluit beperkingen openbaarheid archiefbescheiden Ministerie van Justitie: Centraal [...] Rechtspleging (CABR), 1945–1952 (1983) (2.09.09).

⁵ Op moment van schrijven is ongeveer een derde gedigitaliseerd. Ook kunnen papieren dossiers op verzoek worden ingezien.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 20 454, nr. 211.

⁷ Brief van de minister van OCW van 22 september 2025, kenmerk WJZ/54362054 (ID27266).

⁸ Artikel 24 UAVG.

⁹ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub a Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, Archiefwet 20..

vens bevatten via internet beschikbaar kunnen worden gesteld.¹⁰ Hierbij dienen ook passende waarborgen te worden getroffen. Deze wettelijke regeling werkt getraptd door:

- Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt de categorie van archiefbescheiden aangewezen die voor het ter beschikking stellen via internet in aanmerking komen (bijvoorbeeld de categorie oorlogsarchieven).
- De minister kan vervolgens in een ministerieel besluit het specifieke archief aanwijzen dat daadwerkelijk via internet ter beschikking wordt gesteld (bijvoorbeeld het CABR).
- Daarna is het aan de archivaris bij wie het beheer berust om het archief daadwerkelijk toegankelijk te maken. De beheerder treft daarbij passende maatregelen ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer.

Daarnaast bevat het voorstel nog een aantal andere wijzigingen. Eén daarvan is de mogelijkheid voor de archivaris om openbare archieven op internet te publiceren. Dit is al staande praktijk, maar een expliciete wettelijke grondslag ontbrak.¹¹ De zorgdrager wordt verplicht om archieven alsnog te beperken als blijkt dat er in de stukken bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens of identificatienummers voorkomen.¹²

2. Constitutioneel kader

In het wetsvoorstel zijn verschillende in de Grondwet, verdragen en wetgeving vastgelegde grondrechten en publieke waarden aan de orde die in onderlinge samenhang moeten worden afgewogen. Kort samengevat betreft het de plicht tot het betrachten van openbaarheid van overheidsinformatie en daarmee samenhangende waarden en beginselen en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens.

a. Openbaarheid van overheidsinformatie

Het recht op toegang tot overheidsinformatie is vastgelegd in verdragen waar Nederland bij is aangesloten.¹³ Dit recht is onlosmakelijk onderdeel van de vrijheid om informatie te ontvangen en te verstrekken.¹⁴ Het heeft daarom, zoals de toelichting ook markeert, een sterke wisselwerking met de grondwettelijk verankerde vrijheid van meningsuiting.¹⁵

Nauw verbonden hiermee is de grondwettelijke bepaling dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht.¹⁶ Deze is nader uitgewerkt in onder meer de Wet open overheid en de Archiefwet 1995. Het uitgangspunt in archiefwetgeving is daarom dat archieven openbaar zijn. Met openbaarheid zijn ook de publieke belangen van verantwoording en cultureel erfgoed verbonden.¹⁷ Zoals de toelichting bij de Archiefwet 20.. vermeldt, vormen archieven het nationaal, regionaal of lokaal geheugen van de overheid die niet alleen door onderzoekers maar ook door particulieren benut kunnen worden.¹⁸

Het behoud van, en de toegang tot, overheidsarchieven is ook belangrijk voor de democratie in het algemeen. Zonder ordentelijke archieven kan de overheid geen verantwoording afleggen over haar handelen en over de wijze waarop 'de overheid zich in politieke en bestuurlijke zin heeft beziggehouden met de samenleving'.¹⁹ Goed geordende en toegankelijke overheidsarchieven zijn daarom onmisbaar binnen de democratische rechtsstaat.²⁰ De belangen van verantwoording en cultureel erfgoed kunnen elkaar versterken: door het geheugen te benutten wordt een breder begrip van de

¹⁰ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub b, en 17a Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, sub b en 8.4a Archiefwet 20..

¹¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.1.

¹² Voorgesteld artikel 17, vijfde lid, en artikel 15, tweede lid Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 7.5 Archiefwet 20.. In het geval van rijksarchieven zoals het CABR is de minister van OCW de zorgdrager. De zorgdrager kan met het voorstel na overdracht archiefbescheiden alsnog beperken als blijkt dat daarin 'gewone' persoonsgegevens voorkomen. Zie voorgesteld artikel 15, tweede lid Archiefwet 1995. Dit is een reparatie van de Archiefwet 1995 en wordt al wel zo geregeld in de Archiefwet 20.. in artikel 7.5 (Kamerstukken I 2024/25, 35 968, A).

¹³ Artikel 11 EU-Handvest, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR.

¹⁴ Zie de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 8 november 2016, nr. 18030/11, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011 (Magyar Helsinki Bizottság / Hongarije).

¹⁵ Artikel 7 van de Grondwet. Zie ook de toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.1.

¹⁶ Artikel 110 van de Grondwet.

¹⁷ Zie in dit verband het in de Grondwet vastgelegde sociale recht op culturele ontplooiing waarvoor de overheid de voorwaarden moet scheppen (artikel 22, derde lid van de Grondwet) en artikel 15 van het IVESCR. Hier is eveneens sprake van een wisselwerking met de vrijheid van meningsuiting.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 18.

¹⁹ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 4.

²⁰ Zie ook eerder het advies van de Afdeling advisering van 17 maart 2021 (W05.20.0465), over de Archiefwet 2021, punt 1.

samenleving en van het overheidshandelen verkregen.²¹

Zoals de toelichting vermeldt, is er dan ook een sterke relatie tussen het recht op toegang tot (overheids)archieven en andere grond- en mensenrechten, bijvoorbeeld in situaties van zogenoemde *transitional justice*, waar het gaat om de verwerking van maatschappelijk gezien traumatische gebeurtenissen. In het licht van de aanleiding voor dit voorstel bevordert een ordentelijke en toegankelijke archivering onderzoek naar, kennisoverdracht en educatie over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust.²² Dit blijft, ook tachtig jaar na dato, maatschappelijk nuttig en noodzakelijk. Het uitgangspunt van openbaarheid en brede toegankelijkheid zodat burgers kennis kunnen nemen van archieven is daarom van groot gewicht.

b. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Bij archivering dient ook het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in acht te worden genomen. In het bijzonder gaat het daarbij om de bescherming van persoonsgegevens. Zeker als de persoonsgegevens gevoelig van aard zijn (hetgeen met name het geval is bij bijzondere en strafrechtelijke gegevens) is de bescherming daarvan van belang. Er kunnen tegen die achtergrond beperkingen aan de openbaarheid van archieven worden gesteld, onder meer met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ook dit recht is vastgelegd in de Grondwet, het EU-Handvest en het EVRM.²³

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is echter niet absoluut; de wetgever kan daaraan beperkingen stellen. In dit licht schrijft de Grondwet voor dat de wetgever een belangenafweging moet maken, waarbij beperkingen van het grondrecht moeten worden voorzien van een specifieke wettelijke grondslag. Het is in dat kader primair aan de formele wetgever – regering en parlement samen – om te beoordelen of de beperking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer binnen de grenzen van de Grondwet blijft. Daarbij dient de wetgever aan te sluiten bij de materiële criteria van noodzakelijkheid en proportionaliteit, die ook voortvloeien uit het EVRM en het EU-Handvest.

Dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet absoluut is, volgt ook uit de AVG. Zo kent de AVG een aantal uitzonderingen voor gegevensverwerking ten behoeve van archivering. Er is onder meer bepaald dat bijzondere persoonsgegevens verwerkt kunnen worden voor archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk, historisch en statistisch onderzoek.²⁴ Strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen daarnaast alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of als dit is toegestaan in nationale wetgeving.²⁵ In het kader van archivering en onderzoek kunnen de rechten van betrokkenen ook worden beperkt.²⁶ Wel is in deze gevallen van belang dat passende waarborgen worden getroffen.²⁷

De AVG wijst in dit verband ook op het verder verwerken van persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden, bijvoorbeeld met het oog op 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.²⁸ Verder overweegt de AVG dat onderzoek voor genealogische doeleinden en historisch onderzoek vallen onder gegevensverwerking met het doeleinde van historisch onderzoek.²⁹

In de context van archivering is van bijzonder belang de vraag in hoeverre de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook geldt voor overleden personen. De AVG, die een algemene regeling bevat ter bescherming van persoonsgegevens, is niet van toepassing op overledenen. Dit wordt in de

²¹ Vergelijk Raad van Europa, Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to Member states on a European policy on access to archives, 13 juli 2000.

²² De toelichting vermeldt dat dit aansluit bij het Nationaal Plan Versterking Holocausteducatie en de Nationale Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024–2030 (Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 429).

²³ Artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 en 8 EU-Handvest, artikel 8 EVRM.

²⁴ Artikel 9, tweede lid, sub j, AVG.

²⁵ Artikel 10 AVG.

²⁶ Artikel 9, tweede lid, sub j, artikel 10 en artikel 89 AVG. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3 (memorie van toelichting bij de UAVG), p. 51, 126–128.

²⁷ Artikel 89 AVG. Vgl. ook artikel 10 AVG.

²⁸ Overweging 158 AVG.

²⁹ Artikel 160 AVG.

overwegingen bij de AVG expliciet benadrukt met het oog op archivering en historisch onderzoek.³⁰ Wel kan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding zijn in verband met de relaties met anderen, zoals familieleden (nabestaanden), vrienden of andere derden. Voor zover het in het archief om persoonsgegevens gaat die op deze personen betrekking hebben, waaronder ook bijzondere of strafrechtelijke gegevens,³¹ is de AVG wel van toepassing.

In relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in brede zin is het, in het bijzonder als het gaat om het CABR, van belang te onderkennen dat degenen van wie de belangen op het spel staan een brede en heterogene groep is. Het gaat hier om nazaten van onderzochte personen, van oorlogsslachtoffers en van anderen zoals getuigen. Binnen deze groep leven uiteenlopende belangen en opvattingen. In sommige gevallen zijn deze belangen gediend met het bevorderen van openbaarheid, in andere gevallen is dat, bijvoorbeeld in verband met het voorkomen van stigmatisering, juist niet het geval. Bij de besluitvorming over het via internet beschikbaar stellen van archiefbescheiden moeten deze verschillende belangen en perspectieven worden meegewogen.

3. Algemene appreciatie

De regering maakt de keuze om de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens niet te beperken tot onderzoeken met een algemeen belang zoals wetenschappelijk, historisch of journalistiek onderzoek. Dergelijke gegevens moeten volgens de regering ook kunnen worden verwerkt voor onderzoeken met een persoonlijk belang, bijvoorbeeld voor genealogisch onderzoek.³² De hiervoor geschetste functie van archivering als geheugen van de overheid (en de samenleving) maakt het mogelijk verantwoording af te leggen en informatie te gebruiken voor educatieve doeleinden. Zo wordt een beter begrip verkregen van de samenleving en van historische gebeurtenissen en ontwikkelingen. Gelet hierop hebben ook onderzoeken met een persoonlijk belang gewicht, en vormen zij in feite een concretisering van het algemene belang. In die zin liggen het algemeen en persoonlijk belang in elkaars verlengde.

Het tot nog toe meest besproken onderdeel van het wetsvoorstel betreft het digitaal online beschikbaar stellen van archiefbescheiden. De regering stelt daarbij een getrapt stelsel voor. Door dit stelsel, de passende waarborgen en de wettelijk ingekaderde belangenafwegingen zal een archief slechts in bijzondere gevallen via internet beschikbaar worden gesteld. Aanwijzing van archieven die in aanmerking komen voor online raadpleging slechts aan de orde zal zijn bij specifieke, ingrijpende gebeurtenissen, zoals bij het CABR.

Daarnaast is volgens de regering het tijdsverloop van belang omdat op deze manier slechts een gering aantal onderzochte personen nog in leven zal zijn.³³ Van belang is bovendien dat eenieder de geschiedenis onder ogen kan zien die, voor wat betreft de Tweede Wereldoorlog, tot op heden doorwerkt in het maatschappelijk debat en in de levens van mensen. Aldus kan een breder begrip worden verkregen van de geschiedenis en hoe daar in het heden mee wordt omgegaan.³⁴

Een belangrijke vraag is aan wie een aangewezen archief online ter beschikking moet worden gesteld. Op dit punt adviseert de AP de toegang te beperken tot in de wetgeving op te nemen groepen belanghebbenden. In dit verband noemt zij nabestaanden, andere individuen met persoonlijke belangen, leerlingen / jongeren, onderwijsinstellingen en musea.³⁵

De regering neemt dit advies niet over.³⁶ Zij wijst ten eerste op de brede groep aan belanghebbenden die ook naar het oordeel van de AP toegang zouden moeten hebben. Dit laat juist zien dat er een brede

³⁰ Overweging 158 en 160 AVG. Ook in overweging 27 AVG wordt genoemd dat de verordening niet van toepassing is op de persoonsgegevens van overleden personen. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3 (memorie van toelichting bij de UAVG), p. 81. Zie verder C. Wiese Swanberg, 'Article 89. Safeguards and derogations relating to processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes' en L. Tosoni & L.A. Bygrave, 'Article 4. Definitions', in: C. Kuner e.a. (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford 2020: OUP, p. 1247–1248 en 112.

³¹ Bijzondere persoonsgegevens betreffen bijvoorbeeld politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging.

³² Vergelijk overweging 160 van de AVG.

³³ Zie in dit verband ook het antwoord van de minister op Kamervragen over de archieven over de Nederlandse oorlogshandelingen in Indonesië, in: Kamerstukken I 2024/25, 35 925 VI, AR, p. 3. Zie ook Eiffel, *Onderzoek CABR: Een onderzoek naar de toegankelijkheid van het Centraal archief bijzondere rechtspleging vanuit een juridisch perspectief*, 16 februari 2022.

³⁴ Vergelijk H. Piersma, *In de ban van het verhaal. Over het belang van wat we niet weten in de geschiedschrijving* (oratie), Amsterdam: UvA 11 september 2025.

³⁵ AP, *Wetgevingstoets concept voor Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming*, 14 mei 2025, p. 4 en 5.

³⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.2.

behoefte leeft in de samenleving aan toegang tot het CABR.³⁷ Daarnaast is er het juridische en praktische probleem dat moeilijk te bepalen en te controleren is wie dan wel en niet tot een groep belanghebbenden mag worden gerekend. Als hiertoe zou worden overgegaan, zou dat volgens de regering ook kunnen betekenen dat verzoekers zich zouden moeten identificeren, wat voor bepaalde groepen ook diep kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer en een drempel kan betekenen om toegang te verzoeken. Bovendien meent de regering dat een zwaarwegend algemeen belang het bij specifieke archieven wel degelijk noodzakelijk kan maken dat zij voor iedereen toegankelijk worden.³⁸ De regering wijst in dit verband op de functie voor onderzoek, kennisoverdracht en educatie van archieven die betrekking hebben op gebeurtenissen met een grote maatschappelijke impact.³⁹

De Afdeling merkt op dat de regering in het wetsvoorstel een evenwichtige en zorgvuldige afweging heeft gemaakt. De regering gaat in de toelichting uitgebreid in op de relevante grondrechten en publieke waarden die in het geding zijn en hoe deze zich in het kader van het wetsvoorstel tot elkaar verhouden. In het bijzonder motiveert zij op toereikende wijze waarom zij de beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens hier proportioneel acht en hoe zij met het oog daarop het wetsvoorstel nader heeft vormgegeven. Daarbij zijn het getrapte stelsel van afweging, de voorwaarden en criteria die gelden voor de afweging en de passende maatregelen die met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden getroffen, van belang. Gelet op dit alles past de gemaakte afweging binnen de ruimte die de wetgever, gegeven het hiervoor geschetste constitutionele kader, heeft.⁴⁰

Onverminderd deze algemene appreciatie, maakt de Afdeling de volgende opmerkingen bij het wetsvoorstel.

4. Reikwijdte online terbeschikkingstelling

Het wetsvoorstel creëert een grondslag om beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten via internet voor eenieder beschikbaar te stellen (de tweede pijler). De regering heeft ervoor gekozen om niet alleen een wettelijke regeling te treffen voor openstelling van het CABR maar mogelijk ook andere archieven onder dit wetsvoorstel te laten vallen. Afgaande op het opschrift van het wetsvoorstel, dat verwijst naar overweging 158 van de AVG, gaat het de regering specifiek om archivering in verband met zeer ernstige gebeurtenissen zoals genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, en totalitaire regimes. Afgaande op de toelichting sluit de regering echter aan bij de bredere criteria die gelden voor zogeheten 'hotspots'.⁴¹

Een hotspot is een gebeurtenis of kwestie die leidt tot een opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers of tussen burgers onderling.⁴² Het gaat dan om gebeurtenissen, zoals de toelichting aangeeft, die tot veel maatschappelijke beroering hebben geleid, principiële tegenstellingen tussen burgers hebben blootgelegd of veroorzaakt, of die tot een (intensief, publiek) debat over het functioneren van de overheid of politiek verantwoordelijken hebben geleid.⁴³ De reikwijdte van het voorstel is blijkens de toelichting dus significant breder dan het opschrift bij het wetsvoorstel doet vermoeden. Daarmee ontstaat een discrepantie tussen het uitvoeren van overweging 158 van de AVG en de daar genoemde, specifieke voorbeelden enerzijds en de ruimere reikwijdte die wordt aangehouden in de toelichting anderzijds. Het wetsvoorstel zelf bevat geen criteria voor het aanwijzen van categorieën archieven die in aanmerking komen voor online beschikbaarstelling en kadert de reikwijdte dus niet in.

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat helderheid wordt geboden over de precieze reikwijdte van het wetsvoorstel en dat de genoemde discrepantie wordt weggenomen. In dat verband ligt het in de rede om in het wetsvoorstel de criteria op te nemen voor de categorieën archieven die in aanmerking komen voor dit wettelijke regime. Volgens de regering kan aanwijzing van categorieën alleen bij archieven over specifieke, ingrijpende gebeurtenissen aan de orde zijn, zoals bij het CABR het geval is.⁴⁴ Het moet bovendien gaan om 'uitzonderlijke gevallen'.⁴⁵ De genoemde voorbeelden in de AVG

³⁷ Zoals hiervoor in punt 2b beschreven, gaat het met betrekking tot het CABR om een brede en heterogene groep nazaten. Ook de groep 'onderzochte personen' is niet homogeen: het archief bevat ook dossiers van oorlogsslachtoffers die onderzocht zijn (zie uitgebreid www.oorlogvoorderechter.nl). Zoals in punt 1b al is onderstreept, is het CABR dan ook geen dadersarchief.

³⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.2.

³⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.1.1.

⁴⁰ Zie de vraag in punt 1a die door de minister van OCW aan de Afdeling is gesteld in de voordracht van het wetsvoorstel.

⁴¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4. Zoals genoemd in Nationaal Archief, Handreiking belangen in balans, versie 1.0, 2015, p. 24.

⁴² Nationaal Archief, Handreiking belangen in balans, versie 1.0, 2015, p. 16 en 24.

⁴³ Bijvoorbeeld MH17 en corona.

⁴⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

⁴⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4, 3.1, 3.1.2, 8.1.

wijzen daar ook op.⁴⁶ Gelet hierop, en gezien het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat met deze beperkt openbare archieven is gemoeid, ligt het in de rede om de reikwijdte in de wettekst te beperken tot de in de AVG genoemde gebeurtenissen.

De Afdeling adviseert de voorgestelde reikwijdte van het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archieven te beperken tot de in overweging 158 van de AVG genoemde gebeurtenissen.

De regering heeft dit advies van de Afdeling overgenomen. In lijn met dit advies heeft de regering de reikwijdte van het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archiefbescheiden in het wetsvoorstel beperkt, waarbij zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de gebeurtenissen die in overweging 158 van de AVG worden genoemd. Zoals eveneens is toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (zie paragraaf 2.4.4), is ten opzichte van deze gebeurtenissen wel toegevoegd dat ook archieven die betrekking hebben op oorlog (en niet enkel op specifiekere gebeurtenissen zoals oorlogsmisdaden, genocide of misdaden tegen de menselijkheid) voor beschikbaarstelling via internet in aanmerking kunnen komen. Oorlog is als algemene categorie toegevoegd, omdat het scheiden van bijvoorbeeld archieven met betrekking tot oorlogsmisdaden van archieven over oorlog onuitvoerbaar is. Daarnaast is onderzoek in oorlogsarchieven in algemene zin noodzakelijk om bijvoorbeeld te kunnen bepalen wat mogelijk oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid zijn. 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 aan te wijzen als categorie archieven.

Omdat nu op wetsniveau is vastgelegd bij welke categorieën beperkt openbare archieven publicatie via internet mogelijk is, is de grondslag om de categorieën te regelen bij algemene maatregel van bestuur uit het wetsvoorstel geschrapt. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is ten slotte ook het opschrift van het wetsvoorstel aangepast om de door de Afdeling geconstateerde discrepantie tussen het opschrift en de inhoud van het wetsvoorstel te verhelpen.

5. Tijdsverloop

Bij het besluit om beperkt openbare archiefbescheiden voor een ieder online beschikbaar te stellen, dient de minister drie elementen in zijn overweging te betrekken:

- het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden voor het via internet beschikbaar stellen,
- de aard van de persoonsgegevens en
- de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen.⁴⁷

Deze opsomming is niet-limitatief en biedt dus ruimte om ook andere overwegingen te betrekken bij de besluitvorming. Zo zal volgens de toelichting ook het tijdsverloop een grote rol spelen. De mogelijkheid van beschikbaarstelling via internet is vanwege de te maken belangenafweging, zoals ook uit de toelichting blijkt, eigenlijk alleen voorstelbaar bij oudere archieven waarbij de hoeveelheid persoonsgegevens die in het archief voorkomt drastisch is afgenomen door het tijdsverloop omdat steeds minder personen nog in leven zullen zijn.⁴⁸

Mede in het licht van de voorgestane beperktere reikwijdte (punt 4) beschouwt de Afdeling het tijdsverloop een wezenlijk element in de belangenafweging, zoals de regering in de toelichting ook onderkent.⁴⁹ Om te waarborgen dat dit element ook expliciet wordt betrokken in de belangenafweging ligt het in de rede dit ook wettelijk vast te leggen. Op deze manier wordt niet alleen verduidelijkt dat het om oudere archieven moet gaan waar de kans navenant kleiner is dat deze nog gegevens over levende personen bevatten. Ook kan door het tijdsverloop de gevoeligheid van de informatie afnemen, waardoor het voor nog levende betrokkenen (en anderen) minder bezwaarlijk zal zijn dat deze online beschikbaar komt.

De Afdeling adviseert in het voorstel het tijdsverloop expliciet als separaat element voor de belangenafweging op te nemen.

De regering heeft dit advies van de Afdeling overgenomen, en heeft tijdsverloop opgenomen als apart element voor de te maken belangenafweging. Het element 'tijdsverloop' is opgenomen in het voorgestelde artikel 17a, derde lid, onderdeel d, van de Archiefwet 1995, onderscheidenlijk artikel 8.4a, derde lid, onderdeel d, van de Archiefwet 20...

⁴⁶ Overweging 158 AVG.

⁴⁷ Voorgesteld artikel 17a, derde lid archiefwet 1995, en voorgesteld artikel 8.4a, derde lid Archiefwet 20...

⁴⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

⁴⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

6. Passende waarborgen of maatregelen

In de beide pijlers van het voorstel dient de beheerder van de archiefbewaarplaats te voorzien in passende waarborgen of passende maatregelen ter bescherming van persoonsgegevens.⁵⁰ In verband hiermee zullen bij amvb nadere regels worden gesteld.⁵¹ Daarnaast kan de archivaris ook openbare archieven beschikbaar stellen via internet. Als aan het licht komt dat daar nog persoonsgegevens in voorkomen, dient de archivaris ook te voorzien in passende waarborgen.⁵²

Volgens de toelichting kan het met betrekking tot het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archieven (de tweede pijler) gaan om organisatorische, technische of fysieke maatregelen. Er kunnen maatregelen worden genomen voor het minimaliseren van gebruik en verspreiding van persoonsgegevens, zoals het niet-indexeerbaar zijn voor zoekmachines. Ook kunnen maatregelen worden genomen gericht op gebruikers van het archief en op het vergroten van transparantie en controle voor de betrokkene. Dergelijke mitigerende maatregelen zijn ook voor de tijdelijke voorziening van het CABR al genomen.⁵³

Daarmee rijst de vraag in hoeverre de categorieën maatregelen, dan wel de concrete maatregelen zelf, niet in het wetsvoorstel geregeld moeten worden gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in brede zin (zie hiervoor punt 2b) en het primaat van de wetgever. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor een verbod op indexeren, een verplichte koppeling met een overlijdensregister en een meldmogelijkheid. Voor zover het gaat om maatregelen die alleen bij specifieke (categorieën) archiefbescheiden aan de orde zijn, zou het niveau van een amvb een meer aangewezen plek zijn. Deze vraag doet zich ook voor bij het andere hoofdelement van het wetsvoorstel: het beschikbaar stellen en raadplegen van beperkt openbare archieven in het geval de verzoeker een persoonlijk belang heeft (de eerste pijler).

Met betrekking tot het via internet beschikbaar stellen van openbare archieven wijst de Afdeling erop dat het via internet beschikbaar stellen een wezenlijk andere dimensie geeft aan de openbaarheid, vanwege de mogelijkheid tot grotere verspreiding. Daarbij wordt het treffen van passende waarborgen geheel overgelaten aan de archivaris. Ook in dat geval rijst de vraag in hoeverre passende waarborgen niet ook in het wetsvoorstel geregeld moeten worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

De Afdeling stelt de vraag of de passende waarborgen die op grond van het wetsvoorstel moeten worden getroffen, niet in het wetsvoorstel zouden moeten worden opgenomen. Het gaat hierbij om de passende waarborgen die moeten worden getroffen bij het via internet beschikbaar stellen van zowel openbare als beperkt openbare archiefbescheiden, alsmede bij het beschikbaar stellen van beperkt openbare archieven aan verzoekers met een persoonlijk belang. De regering heeft dit advies als volgt verwerkt.

Voor het via internet beschikbaar stellen van (openbare of beperkt openbare) archiefbescheiden heeft de regering het advies van de Afdeling opgevolgd door de in ieder geval te treffen passende maatregelen op wetsniveau vast te leggen. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een beheerder bij het via internet beschikbaar stellen van archiefbescheiden in ieder geval maatregelen neemt (i) om ongeoorloofde indexering, tekst- en datamining of grootschalig kopiëren van de archiefbescheiden zoveel mogelijk te voorkomen; (ii) om het voor betrokkenen mogelijk te maken om er melding van te doen dat archiefbescheiden die via internet beschikbaar zijn gesteld, nog persoonsgegevens bevatten; en (iii) 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 door de Afdeling gegeven voorbeeld van een koppeling met het overlijdensregister is hierbij niet overgenomen, omdat het afhankelijk is van de aard en ordening van een archief of zo'n waarborg mogelijk en passend is. Het wetsvoorstel biedt evenwel ruimte om bij de beschikbaarstelling van een concreet archief via internet indien nodig aanvullende maatregelen te nemen. Bij het via internet beschikbaar stellen van openbare archiefbescheiden kunnen deze aanvullende maatregelen door de beheerder worden getroffen. Voor het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archiefbe-

⁵⁰ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub a en b, 17, zevende lid, sub b, en 17a, vijfde lid Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, sub a en b, 7.1, zesde lid, en 8.4a, vijfde lid Archiefwet 20..

⁵¹ Voorgesteld artikel 17, zevende lid, sub b en artikel 17a, vijfde lid Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 8.4a, vijfde lid Archiefwet 20.. In het voorstel voor de Archiefwet 20.. wordt in artikel 8.3, vierde lid de grondslag voor de amvb geregeld.

⁵² Voorgesteld artikel 17, zesde lid en voorgesteld artikel 7.1, zesde lid Archiefwet 20..

⁵³ Kamerstukken II 2024/25, 20 454, nr. 211. Zie ook toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

scheiden is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen op basis waarvan de minister van OCW de aanvullend te nemen passende maatregelen kan voorschrijven. De minister van OCW doet dat in het ministerieel besluit waarin de via internet te publiceren archiefbescheiden worden aangewezen (zie hierover tevens paragraaf 2.4.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel).

De Afdeling deed ook de suggestie om passende maatregelen die alleen bij specifieke (categorieën) archiefbescheiden aan de orde zijn, vast te stellen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. De regering heeft hiervan afgezien omdat de eventueel aanvullend te treffen maatregelen sterk afhankelijk zijn van de aard en ordening van het via internet beschikbaar te stellen archief. De regering meent daarom dat de aanvullend te treffen maatregelen voor de beschikbaarstelling van beperkt openbaar archief via internet het beste kunnen worden vastgesteld bij de aanwijzing van een concreet archief door de minister van OCW. Zoals hierboven is toegelicht, is hiervoor in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen.

Ten slotte stelde de Afdeling 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. De regering heeft naar aanleiding van dit advies van de memorie van toelichting aangevuld, maar heeft afgezien van een wijziging van het wetsvoorstel. Voor een nadere motivering wordt verwezen naar de toelichting die hieronder in paragraaf 7 is gegeven.

7. Belangenafweging beheerder

Het wetsvoorstel regelt in de eerste pijler dat als het persoonlijke belang van de verzoeker zwaarder weegt dan de belangen die tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nopen, de beheerder (beperkt openbare) archiefbescheiden beschikbaar kan stellen die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.⁵⁴ Bij amvb worden nadere regels gesteld aan de belangenafweging die de beheerder in een dergelijk geval maakt.⁵⁵

De toelichting vermeldt dat bij deze belangenafweging verschillende aspecten een rol kunnen spelen. Zo zullen de mogelijke gevolgen van raadpleging en gebruik voor betrokkenen meewegen, en ook de gevolgen van raadpleging en gebruik voor de verzoeker en het uitblijven daarvan. In de toelichting wordt dit verder uitgewerkt in concrete factoren.⁵⁶ Gelet op het primaat van de wetgever roept dit de vraag op of in het voorstel niet meer handen en voeten moet worden gegeven aan deze belangenafweging.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling, is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld. De regering heeft evenwel om de volgende redenen afgezien van een aanpassing van het wetsvoorstel. Op grond van de huidige Archiefwet 1995 kunnen beperkt openbare archiefbescheiden reeds in verschillende gevallen ter raadpleging of gebruik beschikbaar worden gesteld, waarbij een belangenafweging wordt gemaakt door de beheerder of – indien de openbaarheidsbeperking buiten toepassing wordt gelaten – door de zorgdrager (zie hierover nader paragraaf 2.4.3 van de memorie van toelichting).⁵⁷ De Archiefwet 1995 bevat geen grondslagen om hierover nadere regels te stellen: de belangenafweging wordt nader uitgewerkt in het beleid van de beheerders of zorgdragers.⁵⁸

In het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.. – dat op dit moment ter behandeling in de Eerste Kamer ligt – is de bewuste keuze gemaakt om te voorzien in grondslagen voor nadere regels op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. In artikel 8.7, vijfde lid, is voorzien in een grondslag voor nadere regels over de te maken belangenafweging,⁵⁹ en in artikel 8.4, vierde lid, is voorzien in een om voorwaarden vast te stellen die in ieder geval door de archivaris aan het verlenen van toegang

⁵⁴ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub a Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, sub a, Archiefwet 20..

⁵⁵ Voorgesteld artikel 17, zevende lid, Archiefwet 1995. In het voorstel voor de Archiefwet 20.. wordt in artikel 8.7, vijfde lid de grondslag voor de amvb geregeld.

⁵⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.3.

⁵⁷ Dit is enkel anders voor archiefbescheiden die in openbaarheid zijn beperkt met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten; zie hierover eveneens nader paragraaf 2.4.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld voor het beleid dat door het Nationaal Archief wordt gehanteerd <https://www.nationaalarchief.nl/onderzoeken/zoekhulpen/inzage-in-beperkt-openbaar-archief>.

⁵⁹ In termen van de Archiefwet 20... de documenten.



worden verbonden.⁶⁰ In het concept-Archiefbesluit 20., dat op het moment van schrijven ter advisering bij de Afdeling aanhangig is, wordt hieraan in hoofdstuk 6 van het besluit reeds een uitwerking gegeven.

Dit wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten, waarbij mogelijk wordt dat de archiefbescheiden beschikbaar worden gesteld aan verzoekers met een persoonlijk belang bij raadpleging of gebruik. De regering heeft ervoor gekozen om voor de nadere regels over de daarbij te maken belangenafweging en de vaststelling van de daarbij te nemen passende maatregelen, aan te sluiten bij het niveau van regelgeving dat in het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.. gekozen is voor het ter raadpleging en beschikbaar stellen van archiefbescheiden. Om deze reden worden met dit wetsvoorstel op gelijke wijze 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.

Het opnemen van deze regels op het niveau van de wet zou andersom een ingrijpende herziening van de systematiek van de Archiefwet 20.. noodzakelijk maken. De regering vindt zo'n herziening niet opportuun, omdat dit de complexiteit van dit wetsvoorstel zou vergroten, hetgeen zou kunnen leiden tot een langere doorlooptijd voor het wetsvoorstel en tot vertraging van de onlinebeschikbaarstelling van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging.

8. Ambtshalve wijzigingen

Bij de verwerking van het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ambtshalve enkele wijzigingen en aanvullingen van overwegend redactionele en technische aard aan te brengen in de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Moes.*

⁶⁰ Deze grondslag zal onder andere worden toegepast om vast te stellen welke passende maatregelen de beheerder (in termen van de Archiefwet 20.: de archivaris) in ieder geval moet nemen, indien hij beperkt openbare archiefbescheiden (in termen van de Archiefwet 20.: de documenten) die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten, ter raadpleging en gebruik beschikbaar stelt.



Advies Raad van State

No. W05.25.00278/I,
's-Gravenhage, 12 november 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 23 september 2025, no.2025002118, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming, met memorie van toelichting.

Samenvatting

Aanleiding

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is de discussie over het openstellen van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging. Dit archief bevat zo'n 485.000 dossiers van personen die na de Tweede Wereldoorlog zijn onderzocht op collaboratie met de Duitse bezetter. Het Nationaal Archief wilde dit archief na digitalisering via internet voor iedereen toegankelijk maken. Dit leidde tot kritiek en een formele waarschuwing van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

De meeste personen die zijn onderzocht in het kader van de bijzondere rechtspleging zijn inmiddels overleden. De regels ter bescherming van persoonsgegevens gelden weliswaar niet voor deze overledenen maar wel voor nog levende onderzochte personen en voor andere nog levende personen die ook in de dossiers genoemd worden, zoals familieleden, slachtoffers of getuigen. Ook kunnen de gegevens nabestaanden van onderzochte personen en van slachtoffers raken. Het helemaal online openstellen van het archief zou volgens de AP verder gaan dan noodzakelijk is.

Inhoud van het wetsvoorstel

Om aan deze kritiek tegemoet te komen, wil de regering met het wetsvoorstel een wettelijke grondslag creëren voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens bij onderzoek in beperkt openbare archieven. Bijzondere persoonsgegevens gaan bijvoorbeeld over iemands politieke of levensbeschouwelijke overtuiging. Deze gegevens kunnen nu nog alleen worden verwerkt voor onderzoek dat een algemeen belang dient. Het voorstel regelt dat dit nu ook kan als de verzoeker een persoonlijk belang heeft. Daarnaast bepaalt het voorstel dat de minister kan besluiten dat een beperkt openbaar archief dat mogelijk bijzondere of strafrechtelijke gegevens bevat, onder voorwaarden via internet beschikbaar wordt gesteld. Dan is dit archief voor iedereen in te zien.

Archieven vervullen een belangrijke functie als 'geheugen van de overheid' waardoor verantwoording kan worden afgelegd. Openbaarheid is ook van belang voor kennisoverdracht en educatie, en voor onderzoek door historici, journalisten of burgers. Tegelijk is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van belang. De wetgever kan dat grondrecht beperken en heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om te beoordelen of deze beperking voldoet aan de eisen die de grondwet en het Europese recht daaraan stelt.

Algemeen oordeel

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de regering in het wetsvoorstel een evenwichtige en zorgvuldige afweging maakt van de grondrechten, waarden en belangen die hier in het geding zijn. In het bijzonder motiveert zij op toereikende wijze waarom zij de beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens hier proportioneel acht en hoe zij met het oog daarop het wetsvoorstel nader heeft vormgegeven. In het wetsvoorstel wordt daarmee een goede balans getroffen die, gegeven de constitutionele randvoorwaarden, past binnen de ruimte die de wetgever heeft.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Wel maakt de Afdeling een opmerking over de reikwijdte van de mogelijkheid om beperkt openbare archieven online open te stellen. Hoewel de regering het voornemen heeft dat slechts in uitzonderlijke gevallen toe te staan, ontbreekt deze inkadering in de wet zelf. De Afdeling adviseert daarom de reikwijdte in de wet te beperken tot de voorbeelden die ook in de Algemene verordening gegevensbescherming worden genoemd en waarnaar de regering expliciet verwijst. Deze voorbeelden gaan onder andere over oorlog, genocide en misdaden tegen de menselijkheid, waaronder de Holocaust.

Daarnaast adviseert zij om het tijdsverloop in de wet vast te leggen als criterium in de belangenafweging die de minister moet maken als hij besluit om een beperkt openbaar archief online te publiceren.

In de wet vastleggen

Tot slot maakt de Afdeling in het advies nog enkele opmerkingen met het oog op het primaat van de wetgever. Deze gaan allereerst over het wettelijk vastleggen van passende waarborgen en maatregelen om de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beschermen. Verder geeft de Afdeling in overweging om criteria in de wet op te nemen waar de archivaris rekening mee moet houden bij een verzoek om archiefbescheiden beschikbaar te stellen die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Advies

1. Inleiding

a. Aanleiding

De aanleiding voor het voorstel is de discussie over het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR). Voor het CABR geldt dat de termijn voor de beperking van de openbaarheid in 2025 is verstreken.¹ Het voornemen van de regering was daarom om het CABR te digitaliseren en via internet beschikbaar te stellen. Het CABR bevat de dossiers van de 425.000 personen die in het kader van de bijzondere rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog zijn onderzocht op samenwerking met de Duitse bezetter. Het CABR geeft inzicht in een voor de samenleving moeilijke periode van terechtstelling en genoegdoening. Het gaat nadrukkelijk niet om een dadersarchief: een groot deel van de dossiers is niet voltooid of werd afgedaan zonder dat iemand voor een rechter kwam.²

De dossiers in het CABR bevatten een veelheid aan informatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om juridische documentatie, zoals rechterlijke uitspraken en processen-verbaal, maar ook getuigenverklaringen en persoonlijke stukken zoals foto's en brieven. De dossiers bevatten ook veel informatie over slachtoffers. Door al deze informatie uit het CABR te digitaliseren, wordt enerzijds voorkomen dat informatie verloren gaat doordat het papieren archief letterlijk versnipperd. Anderzijds betekent digitalisering dat het archief beter doorzoekbaar wordt. Hierdoor is het niet alleen mogelijk toegang te krijgen tot het archief via de naam van de onderzochte persoon, maar ook door *full text* te zoeken op allerlei termen. Bijvoorbeeld op namen van slachtoffers of plaatsnamen die voorkomen in de dossiers.

Het voornemen om de dossiers stapsgewijs via internet te publiceren, stuitte op bezwaren van de AP.³ Als toezichthouder bracht de AP een formele waarschuwing uit. Kern van de bezwaren is dat de AP het online *full text* digitaal doorzoekbaar maken en aan eenieder beschikbaar stellen onrechtmatig acht, omdat dit verder gaat dan noodzakelijk. De AP wees daarbij specifiek op de bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens die in het CABR zijn opgenomen. Zij merkte daarbij op dat de wetgever wel een wettelijke grondslag zou kunnen creëren, met inachtneming van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Voor het CABR zijn de beperkingen aan de openbaarheid tot 1 januari 2026 verlengd.⁴ Wel is er inmiddels een tijdelijke voorziening voor het CABR: op de studiezaal van het Nationaal Archief is een aantal plekken beschikbaar voor het digitaal raadplegen van het CABR voor zover dat al is gedigitaliseerd.⁵ Dossiers van onderzochte personen van wie niet zeker is of ze zijn overleden, worden in de tijdelijke voorziening niet getoond. Daarnaast gelden meer waarborgen. Zo kan een bezoeker van het

¹ Het uitgangspunt van de Archiefwet is dat archieven openbaar zijn. Er kunnen beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld, onder meer met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze beperkingen gelden voor een bepaalde termijn. In beginsel geldt een termijn van 75 jaar (artikel 15, vierde lid, Archiefwet 1995). In de Archiefwet 20.. is gezien de stijgende levensverwachting een beperkingstermijn van maximaal 110 jaar opgenomen (artikel 7.4, tweede lid, Archiefwet 20.. zoals nu bij de Eerste Kamer aanhangig (Kamerstukken I 2024/25, 35 968, A)).

² In totaal bevat het CABR ongeveer 485.000 zaken verdeeld over 425.000 onderzochte personen. Daarvan kwamen 66.000 zaken voor de rechter. In ongeveer 90.000 andere zaken werd de onderzochte persoon wel bestraft door de procureur-fiscaal, zonder rechterlijke tussenkomst. De overige 329.000 zaken zijn onvoltooid (71.000) of geseponeerd (228.000) en bij 30.000 zaken volgde een onvoorwaardelijke buitenvervolginstelling. Zie uitgebreider www.oorlogvoorderechter.nl.

³ Autoriteit Persoonsgegevens, Formele waarschuwing CABR, 26 november 2024. Zie ook de reactie van de minister van OCW van 6 december 2024 in Kamerstukken II 2024/25, 20 454, nr. 208.

⁴ Besluit beperkingen openbaarheid archiefbescheiden Ministerie van Justitie: Centraal [...] Rechtspleging (CABR), 1945–1952 (1983) (2.09.09).

⁵ Op moment van schrijven is ongeveer een derde gedigitaliseerd. Ook kunnen papieren dossiers op verzoek worden ingezien.

archief melden als hij op stukken stuit die in zijn beleving niet getoond zouden mogen worden. Bij ethische bezwaren kan een verzoek tot niet tonen worden voorgelegd aan een onafhankelijke adviescommissie.⁶

Naar aanleiding van de waarschuwing van de AP – en het maatschappelijk debat dat daarop volgde – is een wetgevingstraject gestart dat uitmondt in voorliggend wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zoals dat voorlag bij de internetconsultatie was anders van aard, en liet veel over aan de archivaris zelf. De AP heeft daarover in haar wetgevingsadvies kritisch geadviseerd en in dat verband gewaarschuwd voor de onverbindendheid van onderdelen van het wetsvoorstel wegens strijd met hoger recht.⁷ Het voorstel is in reactie hierop substantieel aangepast (zie hierna punt 1b). De minister van OCW heeft mede tegen die achtergrond aan de Afdeling verzocht bijzondere aandacht te besteden aan de verhouding van dit wetsvoorstel tot hoger recht, in het bijzonder de AVG.

b. Inhoud wetsvoorstel

In de Uitvoeringswet AVG (UAVG) is een algemene uitzondering opgenomen op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van wetenschappelijk, historisch of statistisch onderzoek. Daarvoor is vereist dat het onderzoek een algemeen belang dient.⁸ De voorliggende wijziging van de Archiefwet vult deze regeling aan en verruimt daarmee de mogelijkheden om toegang te geven tot overheidsarchieven die persoonsgegevens bevatten. Het voorstel regelt deze wijzigingen zowel voor de Archiefwet 1995 als voor de Archiefwet 20.. die momenteel voorligt bij de Eerste Kamer. Het verdient hierbij aantekening dat het voorstel een bredere reikwijdte kent dan alleen het CABR: zo nodig kunnen de verruiming van het wetsvoorstel ook voor andere overheidsarchieven worden toegepast. Door de wijzigingen in de Archiefwet op te nemen, en niet in de UAVG, zien de wijzigingen niet op andere, private, archieven.

Het voorstel steunt op twee hoofdpijlers. In de eerste pijler regelt het voorstel dat bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen worden verwerkt voor het beschikbaar stellen en raadplegen van beperkt openbare archieven als de verzoeker een *persoonlijk belang* heeft.⁹ Dit belang moet zwaarder wegen dan de belangen die nopen tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook moeten passende waarborgen worden getroffen. Overigens is het op dit moment al mogelijk op grond van een persoonlijk belang inzage te verkrijgen, bijvoorbeeld met betrekking tot adoptiedossiers. Met dit wetsvoorstel wordt voor deze praktijk een specifieke grondslag gecreëerd.

In de tweede pijler regelt het wetsvoorstel dat beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten via internet beschikbaar kunnen worden gesteld.¹⁰ Hierbij dienen ook passende waarborgen te worden getroffen. Deze wettelijke regeling werkt getraptd door:

- Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt de categorie van archiefbescheiden aangewezen die voor het ter beschikking stellen via internet in aanmerking komen (bijvoorbeeld de categorie oorlogsarchieven).
- De minister kan vervolgens in een ministerieel besluit het specifieke archief aanwijzen dat daadwerkelijk via internet ter beschikking wordt gesteld (bijvoorbeeld het CABR).
- Daarna is het aan de archivaris bij wie het beheer berust om het archief daadwerkelijk toegankelijk te maken. De beheerder treft daarbij passende maatregelen ter waarborging van de persoonlijke levenssfeer.

Daarnaast bevat het voorstel nog een aantal andere wijzigingen. Eén daarvan is de mogelijkheid voor de archivaris om openbare archieven op internet te publiceren. Dit is al staande praktijk, maar een expliciete wettelijke grondslag ontbrak.¹¹ De zorgdrager wordt verplicht om archieven alsnog te beperken als blijkt dat er in de stukken bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens of identificatienummers voorkomen.¹²

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 20 454, nr. 211.

⁷ Brief van de minister van OCW van 22 september 2025, kenmerk WJZ/54362054 (ID27266).

⁸ Artikel 24 UAVG.

⁹ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub a Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, Archiefwet 20..

¹⁰ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub b, en 17a Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, sub b en 8.4a Archiefwet 20..

¹¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.1.

¹² Voorgesteld artikel 17, vijfde lid, en artikel 15, tweede lid Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 7.5 Archiefwet 20.. In het geval van rijksarchieven zoals het CABR is de minister van OCW de zorgdrager. De zorgdrager kan met het voorstel na overdracht archiefbescheiden alsnog beperken als blijkt dat daarin 'gewone' persoonsgegevens voorkomen. Zie voorgesteld artikel 15, tweede lid Archiefwet 1995. Dit is een reparatie van de Archiefwet 1995 en wordt al wel zo geregeld in de Archiefwet 20.. in artikel 7.5 (Kamerstukken I 2024/25, 35 968, A).



2. Constitutioneel kader

In het wetsvoorstel zijn verschillende in de Grondwet, verdragen en wetgeving vastgelegde grondrechten en publieke waarden aan de orde die in onderlinge samenhang moeten worden afgewogen. Kort samengevat betreft het de plicht tot het betrachten van openbaarheid van overheidsinformatie en daarmee samenhangende waarden en beginselen en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens.

a. Openbaarheid van overheidsinformatie

Het recht op toegang tot overheidsinformatie is vastgelegd in verdragen waar Nederland bij is aangesloten.¹³ Dit recht is onlosmakelijk onderdeel van de vrijheid om informatie te ontvangen en te verstrekken.¹⁴ Het heeft daarom, zoals de toelichting ook markeert, een sterke wisselwerking met de grondwettelijk verankerde vrijheid van meningsuiting.¹⁵

Nauw verbonden hiermee is de grondwettelijke bepaling dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht.¹⁶ Deze is nader uitgewerkt in onder meer de Wet open overheid en de Archiefwet 1995. Het uitgangspunt in archiefwetgeving is daarom dat archieven openbaar zijn. Met openbaarheid zijn ook de publieke belangen van verantwoording en cultureel erfgoed verbonden.¹⁷ Zoals de toelichting bij de Archiefwet 20.. vermeldt, vormen archieven het nationaal, regionaal of lokaal geheugen van de overheid die niet alleen door onderzoekers maar ook door particulieren benut kunnen worden.¹⁸

Het behoud van, en de toegang tot, overheidsarchieven is ook belangrijk voor de democratie in het algemeen. Zonder ordentelijke archieven kan de overheid geen verantwoording afleggen over haar handelen en over de wijze waarop 'de overheid zich in politieke en bestuurlijke zin heeft beziggehouden met de samenleving'.¹⁹ Goed geordende en toegankelijke overheidsarchieven zijn daarom onmisbaar binnen de democratische rechtsstaat.²⁰ De belangen van verantwoording en cultureel erfgoed kunnen elkaar versterken: door het geheugen te benutten wordt een breder begrip van de samenleving en van het overheidshandelen verkregen.²¹

Zoals de toelichting vermeldt, is er dan ook een sterke relatie tussen het recht op toegang tot (overheids)archieven en andere grond- en mensenrechten, bijvoorbeeld in situaties van zogenoemde *transitional justice*, waar het gaat om de verwerking van maatschappelijk gezien traumatische gebeurtenissen. In het licht van de aanleiding voor dit voorstel bevordert een ordentelijke en toegankelijke archivering onderzoek naar, kennisoverdracht en educatie over de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust.²² Dit blijft, ook tachtig jaar na dato, maatschappelijk nuttig en noodzakelijk. Het uitgangspunt van openbaarheid en brede toegankelijkheid zodat burgers kennis kunnen nemen van archieven is daarom van groot gewicht.

b. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Bij archivering dient ook het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in acht te worden genomen. In het bijzonder gaat het daarbij om de bescherming van persoonsgegevens. Zeker als de persoonsgegevens gevoelig van aard zijn (hetgeen met name het geval is bij bijzondere en strafrechtelijke gegevens) is de bescherming daarvan van belang. Er kunnen tegen die achtergrond beperkingen aan de openbaarheid van archieven worden gesteld, onder meer met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Ook dit recht is vastgelegd in de Grondwet, het EU-Handvest en het EVRM.²³

¹³ Artikel 11 EU-Handvest, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR.

¹⁴ Zie de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 8 november 2016, nr. 18030/11, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011 (Magyar Helsinki Bizottság / Hongarije).

¹⁵ Artikel 7 van de Grondwet. Zie ook de toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.1.

¹⁶ Artikel 110 van de Grondwet.

¹⁷ Zie in dit verband het in de Grondwet vastgelegde sociale recht op culturele ontplooiing waarvoor de overheid de voorwaarden moet scheppen (artikel 22, derde lid van de Grondwet) en artikel 15 van het IVESCR. Hier is eveneens sprake van een wisselwerking met de vrijheid van meningsuiting.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 18.

¹⁹ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 4.

²⁰ Zie ook eerder het advies van de Afdeling advisering van 17 maart 2021 (W05.20.0465), over de Archiefwet 2021, punt 1.

²¹ Vergelijk Raad van Europa, Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to Member states on a European policy on access to archives, 13 juli 2000.

²² De toelichting vermeldt dat dit aansluit bij het Nationaal Plan Versterking Holocausteducatie en de Nationale Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030 (Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 429).

²³ Artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 en 8 EU-Handvest, artikel 8 EVRM.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is echter niet absoluut; de wetgever kan daaraan beperkingen stellen. In dit licht schrijft de Grondwet voor dat de wetgever een belangenafweging moet maken, waarbij beperkingen van het grondrecht moeten worden voorzien van een specifieke wettelijke grondslag. Het is in dat kader primair aan de formele wetgever – regering en parlement samen – om te beoordelen of de beperking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer binnen de grenzen van de Grondwet blijft. Daarbij dient de wetgever aan te sluiten bij de materiële criteria van noodzakelijkheid en proportionaliteit, die ook voortvloeien uit het EVRM en het EU-Handvest.

Dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet absoluut is, volgt ook uit de AVG. Zo kent de AVG een aantal uitzonderingen voor gegevensverwerking ten behoeve van archivering. Er is onder meer bepaald dat bijzondere persoonsgegevens verwerkt kunnen worden voor archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk, historisch en statistisch onderzoek.²⁴ Strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen daarnaast alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of als dit is toegestaan in nationale wetgeving.²⁵ In het kader van archivering en onderzoek kunnen de rechten van betrokkenen ook worden beperkt.²⁶ Wel is in deze gevallen van belang dat passende waarborgen worden getroffen.²⁷

De AVG wijst in dit verband ook op het verder verwerken van persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden, bijvoorbeeld met het oog op 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.²⁸ Verder overweegt de AVG dat onderzoek voor genealogische doeleinden en historisch onderzoek vallen onder gegevensverwerking met het doeleinde van historisch onderzoek.²⁹

In de context van archivering is van bijzonder belang de vraag in hoeverre de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook geldt voor overleden personen. De AVG, die een algemene regeling bevat ter bescherming van persoonsgegevens, is niet van toepassing op overledenen. Dit wordt in de overwegingen bij de AVG expliciet benadrukt met het oog op archivering en historisch onderzoek.³⁰ Wel kan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding zijn in verband met de relaties met anderen, zoals familieleden (nabestaanden), vrienden of andere derden. Voor zover het in het archief om persoonsgegevens gaat die op deze personen betrekking hebben, waaronder ook bijzondere of strafrechtelijke gegevens,³¹ is de AVG wel van toepassing.

In relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in brede zin is het, in het bijzonder als het gaat om het CABR, van belang te onderkennen dat degenen van wie de belangen op het spel staan een brede en heterogene groep is. Het gaat hier om nazaten van onderzochte personen, van oorlogsslachtoffers en van anderen zoals getuigen. Binnen deze groep leven uiteenlopende belangen en opvattingen. In sommige gevallen zijn deze belangen gediend met het bevorderen van openbaarheid, in andere gevallen is dat, bijvoorbeeld in verband met het voorkomen van stigmatisering, juist niet het geval. Bij de besluitvorming over het via internet beschikbaar stellen van archiefbescheiden moeten deze verschillende belangen en perspectieven worden meegewogen.

3. Algemene appreciatie

De regering maakt de keuze om de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens niet te beperken tot onderzoeken met een *algemeen* belang zoals wetenschappelijk, historisch of journalistiek onderzoek. Dergelijke gegevens moeten volgens de regering ook kunnen worden verwerkt voor onderzoeken met een *persoonlijk* belang, bijvoorbeeld voor genealogisch onderzoek.³² De hiervoor geschetste functie van archivering als geheugen van de overheid (en de samenleving) maakt het mogelijk verantwoording af te leggen en informatie te gebruiken voor educatieve doelein-

²⁴ Artikel 9, tweede lid, sub j, AVG.

²⁵ Artikel 10 AVG.

²⁶ Artikel 9, tweede lid, sub j, artikel 10 en artikel 89 AVG. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3 (memorie van toelichting bij de UAVG), p. 51, 126–128.

²⁷ Artikel 89 AVG. Vgl. ook artikel 10 AVG.

²⁸ Overweging 158 AVG.

²⁹ Artikel 160 AVG.

³⁰ Overweging 158 en 160 AVG. Ook in overweging 27 AVG wordt genoemd dat de verordening niet van toepassing is op de persoonsgegevens van overleden personen. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3 (memorie van toelichting bij de UAVG), p. 81. Zie verder C. Wiese Swanberg, 'Article 89. Safeguards and derogations relating to processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes' en L. Tosoni & L.A. Bygrave, 'Article 4. Definitions', in: C. Kuner e.a. (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford 2020: OUP, p. 1247–1248 en 112.

³¹ Bijzondere persoonsgegevens betreffen bijvoorbeeld politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging.

³² Vergelijk overweging 160 van de AVG.

den. Zo wordt een beter begrip verkregen van de samenleving en van historische gebeurtenissen en ontwikkelingen. Gelet hierop hebben ook onderzoeken met een persoonlijk belang gewicht, en vormen zij in feite een concretisering van het algemene belang. In die zin liggen het algemeen en persoonlijk belang in elkaars verlengde.

Het tot nog toe meest besproken onderdeel van het wetsvoorstel betreft het digitaal online beschikbaar stellen van archiefbescheiden. De regering stelt daarbij een getrappt stelsel voor. Door dit stelsel, de passende waarborgen en de wettelijk ingekaderde belangenafwegingen zal een archief slechts in bijzondere gevallen via internet beschikbaar worden gesteld. Aanwijzing van archieven die in aanmerking komen voor online raadpleging slechts aan de orde zal zijn bij specifieke, ingrijpende gebeurtenissen, zoals bij het CABR.

Daarnaast is volgens de regering het tijdsverloop van belang omdat op deze manier slechts een gering aantal onderzochte personen nog in leven zal zijn.³³ Van belang is bovendien dat eenieder de geschiedenis onder ogen kan zien die, voor wat betreft de Tweede Wereldoorlog, tot op heden doorwerkt in het maatschappelijk debat en in de levens van mensen. Aldus kan een breder begrip worden verkregen van de geschiedenis en hoe daar in het heden mee wordt omgegaan.³⁴

Een belangrijke vraag is aan wie een aangewezen archief online ter beschikking moet worden gesteld. Op dit punt adviseert de AP de toegang te beperken tot in de wetgeving op te nemen groepen belanghebbenden. In dit verband noemt zij nabestaanden, andere individuen met persoonlijke belangen, leerlingen / jongeren, onderwijsinstellingen en musea.³⁵

De regering neemt dit advies niet over.³⁶ Zij wijst ten eerste op de brede groep aan belanghebbenden die ook naar het oordeel van de AP toegang zouden moeten hebben. Dit laat juist zien dat er een brede behoefte leeft in de samenleving aan toegang tot het CABR.³⁷ Daarnaast is er het juridische en praktische probleem dat moeilijk te bepalen en te controleren is wie dan wel en niet tot een groep belanghebbenden mag worden gerekend. Als hiertoe zou worden overgegaan, zou dat volgens de regering ook kunnen betekenen dat verzoekers zich zouden moeten identificeren, wat voor bepaalde groepen ook diep kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer en een drempel kan betekenen om toegang te verzoeken. Bovendien meent de regering dat een zwaarwegend algemeen belang het bij specifieke archieven wel degelijk noodzakelijk kan maken dat zij voor iedereen toegankelijk worden.³⁸ De regering wijst in dit verband op de functie voor onderzoek, kennisoverdracht en educatie van archieven die betrekking hebben op gebeurtenissen met een grote maatschappelijke impact.³⁹

De Afdeling merkt op dat de regering in het wetsvoorstel een evenwichtige en zorgvuldige afweging heeft gemaakt. De regering gaat in de toelichting uitgebreid in op de relevante grondrechten en publieke waarden die in het geding zijn en hoe deze zich in het kader van het wetsvoorstel tot elkaar verhouden. In het bijzonder motiveert zij op toereikende wijze waarom zij de beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens hier proportioneel acht en hoe zij met het oog daarop het wetsvoorstel nader heeft vormgegeven. Daarbij zijn het getrapte stelsel van afweging, de voorwaarden en criteria die gelden voor de afweging en de passende maatregelen die met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeten worden getroffen, van belang. Gelet op dit alles past de gemaakte afweging binnen de ruimte die de wetgever, gegeven het hiervoor geschetste constitutionele kader, heeft.⁴⁰

Onverminderd deze algemene appreciatie, maakt de Afdeling de volgende opmerkingen bij het wetsvoorstel.

4. Reikwijdte online terbeschikkingstelling

Het wetsvoorstel creëert een grondslag om beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgege-

³³ Zie in dit verband ook het antwoord van de minister op Kamervragen over de archieven over de Nederlandse oorlogshandelingen in Indonesië, in: Kamerstukken I 2024/25, 35 925 VI, AR, p. 3. Zie ook Eiffel, Onderzoek CABR: Een onderzoek naar de toegankelijkheid van het Centraal archief bijzondere rechtspleging vanuit een juridisch perspectief, 16 februari 2022.

³⁴ Vergelijk H. Piersma, In de ban van het verhaal. Over het belang van wat we niet weten in de geschiedschrijving (oratie), Amsterdam: UvA 11 september 2025.

³⁵ AP, Wetgevingstoets concept voor Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming, 14 mei 2025, p. 4 en 5.

³⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.2.

³⁷ Zoals hiervoor in punt 2b beschreven, gaat het met betrekking tot het CABR om een brede en heterogene groep nazaten. Ook de groep 'onderzochte personen' is niet homogeen: het archief bevat ook dossiers van oorlogsslachtoffers die onderzocht zijn (zie uitgebreid www.oorlogvoorderechter.nl). Zoals in punt 1b al is onderstreept, is het CABR dan ook geen dadersarchief.

³⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 8.2.

³⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.1.1.

⁴⁰ Zie de vraag in punt 1a die door de minister van OCW aan de Afdeling is gesteld in de voordracht van het wetsvoorstel.

vens bevatten via internet voor eenieder beschikbaar te stellen (de tweede pijler). De regering heeft ervoor gekozen om niet alleen een wettelijke regeling te treffen voor openstelling van het CABR maar mogelijk ook andere archieven onder dit wetsvoorstel te laten vallen. Afgaande op het opschrift van het wetsvoorstel, dat verwijst naar overweging 158 van de AVG, gaat het de regering specifiek om archivering in verband met zeer ernstige gebeurtenissen zoals genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, en totalitaire regimes. Afgaande op de toelichting sluit de regering echter aan bij de bredere criteria die gelden voor zogeheten 'hotspots'.⁴¹

Een hotspot is een gebeurtenis of kwestie die leidt tot een opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers of tussen burgers onderling.⁴² Het gaat dan om gebeurtenissen, zoals de toelichting aangeeft, die tot veel maatschappelijke beroering hebben geleid, principiële tegenstellingen tussen burgers hebben blootgelegd of veroorzaakt, of die tot een (intensief, publiek) debat over het functioneren van de overheid of politiek verantwoordelijken hebben geleid.⁴³ De reikwijdte van het voorstel is blijkens de toelichting dus significant breder dan het opschrift bij het wetsvoorstel doet vermoeden. Daarmee ontstaat een discrepantie tussen het uitvoeren van overweging 158 van de AVG en de daar genoemde, specifieke voorbeelden enerzijds en de ruimere reikwijdte die wordt aangehouden in de toelichting anderzijds. Het wetsvoorstel zelf bevat geen criteria voor het aanwijzen van categorieën archieven die in aanmerking komen voor online beschikbaarstelling en kadert de reikwijdte dus niet in.

De Afdeling merkt op dat het van belang is dat helderheid wordt geboden over de precieze reikwijdte van het wetsvoorstel en dat de genoemde discrepantie wordt weggenomen. In dat verband ligt het in de rede om in het wetsvoorstel de criteria op te nemen voor de categorieën archieven die in aanmerking komen voor dit wettelijke regime. Volgens de regering kan aanwijzing van categorieën alleen bij archieven over specifieke, ingrijpende gebeurtenissen aan de orde zijn, zoals bij het CABR het geval is.⁴⁴ Het moet bovendien gaan om 'uitzonderlijke gevallen'.⁴⁵ De genoemde voorbeelden in de AVG wijzen daar ook op.⁴⁶ Gelet hierop, en gezien het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat met deze beperkt openbare archieven is gemoeid, ligt het in de rede om de reikwijdte in de wettekst te beperken tot de in de AVG genoemde gebeurtenissen.

De Afdeling adviseert de voorgestelde reikwijdte van het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archieven te beperken tot de in overweging 158 van de AVG genoemde gebeurtenissen.

5. Tijdsverloop

Bij het besluit om beperkt openbare archiefbescheiden voor een ieder online beschikbaar te stellen, dient de minister drie elementen in zijn overweging te betrekken:

- het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden voor het via internet beschikbaar stellen,
- de aard van de persoonsgegevens en
- de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen.⁴⁷

Deze opsomming is niet-limitatief en biedt dus ruimte om ook andere overwegingen te betrekken bij de besluitvorming. Zo zal volgens de toelichting ook het tijdsverloop een grote rol spelen. De mogelijkheid van beschikbaarstelling via internet is vanwege de te maken belangenafweging, zoals ook uit de toelichting blijkt, eigenlijk alleen voorstelbaar bij oudere archieven waarbij de hoeveelheid persoonsgegevens die in het archief voorkomt drastisch is afgenomen door het tijdsverloop omdat steeds minder personen nog in leven zullen zijn.⁴⁸

Mede in het licht van de voorgestane beperktere reikwijdte (punt 4) beschouwt de Afdeling het tijdsverloop een wezenlijk element in de belangenafweging, zoals de regering in de toelichting ook onderkent.⁴⁹ Om te waarborgen dat dit element ook expliciet wordt betrokken in de belangenafweging ligt het in de rede dit ook wettelijk vast te leggen. Op deze manier wordt niet alleen verduidelijkt dat het om oudere archieven moet gaan waar de kans navenant kleiner is dat deze nog gegevens over levende personen bevatten. Ook kan door het tijdsverloop de gevoeligheid van de informatie

⁴¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4. Zoals genoemd in Nationaal Archief, Handreiking belangen in balans, versie 1.0, 2015, p. 24.

⁴² Nationaal Archief, Handreiking belangen in balans, versie 1.0, 2015, p. 16 en 24.

⁴³ Bijvoorbeeld MH17 en corona.

⁴⁴ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

⁴⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4, 3.1, 3.1.2, 8.1.

⁴⁶ Overweging 158 AVG.

⁴⁷ Voorgesteld artikel 17a, derde lid archiefwet 1995, en voorgesteld artikel 8.4a, derde lid Archiefwet 20..

⁴⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

⁴⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

afnemen, waardoor het voor nog levende betrokkenen (en anderen) minder bezwaarlijk zal zijn dat deze online beschikbaar komt.

De Afdeling adviseert in het voorstel het tijdsverloop expliciet als separaat element voor de belangenafweging op te nemen.

6. Passende waarborgen of maatregelen

In de beide pijlers van het voorstel dient de beheerder van de archiefbewaarplaats te voorzien in passende waarborgen of passende maatregelen ter bescherming van persoonsgegevens.⁵⁰ In verband hiermee zullen bij amvb nadere regels worden gesteld.⁵¹ Daarnaast kan de archivaris ook *openbare* archieven beschikbaar stellen via internet. Als aan het licht komt dat daar nog persoonsgegevens in voorkomen, dient de archivaris ook te voorzien in passende waarborgen.⁵²

Volgens de toelichting kan het met betrekking tot het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archieven (de tweede pijler) gaan om organisatorische, technische of fysieke maatregelen. Er kunnen maatregelen worden genomen voor het minimaliseren van gebruik en verspreiding van persoonsgegevens, zoals het niet-indexeerbaar zijn voor zoekmachines. Ook kunnen maatregelen worden genomen gericht op gebruikers van het archief en op het vergroten van transparantie en controle voor de betrokkene. Dergelijke mitigerende maatregelen zijn ook voor de tijdelijke voorziening van het CABR al genomen.⁵³

Daarmee rijst de vraag in hoeverre de categorieën maatregelen, dan wel de concrete maatregelen zelf, niet in het wetsvoorstel geregeld moeten worden gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in brede zin (zie hiervoor punt 2b) en het primaat van de wetgever. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor een verbod op indexeren, een verplichte koppeling met een overlijdensregister en een meldmogelijkheid. Voor zover het gaat om maatregelen die alleen bij specifieke (categorieën) archiefbescheiden aan de orde zijn, zou het niveau van een amvb een meer aangewezen plek zijn. Deze vraag doet zich ook voor bij het andere hoofdelement van het wetsvoorstel: het beschikbaar stellen en raadplegen van beperkt openbare archieven in het geval de verzoeker een persoonlijk belang heeft (de eerste pijler).

Met betrekking tot het via internet beschikbaar stellen van *openbare* archieven wijst de Afdeling erop dat het via internet beschikbaar stellen een wezenlijk andere dimensie geeft aan de openbaarheid, vanwege de mogelijkheid tot grotere verspreiding. Daarbij wordt het treffen van passende waarborgen geheel overgelaten aan de archivaris. Ook in dat geval rijst de vraag in hoeverre passende waarborgen niet ook in het wetsvoorstel geregeld moeten worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel aan te passen.

7. Belangenafweging beheerder

Het wetsvoorstel regelt in de eerste pijler dat als het persoonlijke belang van de verzoeker zwaarder weegt dan de belangen die tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nopen, de beheerder (beperkt openbare) archiefbescheiden beschikbaar kan stellen die bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten.⁵⁴ Bij amvb worden nadere regels gesteld aan de belangenafweging die de beheerder in een dergelijk geval maakt.⁵⁵

De toelichting vermeldt dat bij deze belangenafweging verschillende aspecten een rol kunnen spelen. Zo zullen de mogelijke gevolgen van raadpleging en gebruik voor betrokkenen meewegen, en ook de gevolgen van raadpleging en gebruik voor de verzoeker en het uitblijven daarvan. In de toelichting wordt dit verder uitgewerkt in concrete factoren.⁵⁶ Gelet op het primaat van de wetgever roept dit de vraag op of in het voorstel niet meer handen en voeten moet worden gegeven aan deze belangenafweging.

⁵⁰ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub a en b, 17, zevende lid, sub b, en 17a, vijfde lid Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, sub a en b, 7.1, zesde lid, en 8.4a, vijfde lid Archiefwet 20..

⁵¹ Voorgesteld artikel 17, zevende lid, sub b en artikel 17a, vijfde lid Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 8.4a, vijfde lid Archiefwet 20.. In het voorstel voor de Archiefwet 20.. wordt in artikel 8.3, vierde lid de grondslag voor de amvb geregeld.

⁵² Voorgesteld artikel 17, zesde lid en voorgesteld artikel 7.1, zesde lid Archiefwet 20..

⁵³ Kamerstukken II 2024/25, 20 454, nr. 211. Zie ook toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4.

⁵⁴ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid, sub a Archiefwet 1995 en voorgesteld artikel 1.2, derde lid, sub a, Archiefwet 20..

⁵⁵ Voorgesteld artikel 17, zevende lid, Archiefwet 1995. In het voorstel voor de Archiefwet 20.. wordt in artikel 8.7, vijfde lid de grondslag voor de amvb geregeld.

⁵⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4.3.



De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming [KetenID W GK27266]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om te voorzien in wettelijke regels ter uitvoering van overweging 158 van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke 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) (PbEU 2016, L 119), teneinde de mogelijkheden te verruimen om archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten, ter raadpleging en gebruik beschikbaar te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING ARCHIEFWET 1995

De Archiefwet 1995 wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een punt-komma, twee onderdelen toegevoegd, die luiden:

- g. *bijzondere persoonsgegevens*: bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming;
- h. *strafrechtelijke persoonsgegevens*: persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

B

Artikel 2a wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Het eerste lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt 'Bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming' vervangen door 'Bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens'.

b. Onderdeel d komt te luiden:

- d. het borgen van de goede, geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten;.

3. Er wordt een lid toegevoegd, dat luidt:

- 2. In aanvulling op het eerste lid en onverminderd de paragrafen 3.1 en 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, kunnen bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt voor:
 - a. het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden aan een verzoeker onder toepassing van artikel 15, derde lid, of artikel 17, eerste lid, indien de verzoeker een persoonlijk belang heeft bij de raadpleging of het gebruik van de archiefbescheiden dat zwaarder weegt dan de belangen die nopen tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer, mits daarbij passende maatregelen zijn getroffen ter waarborging dat deze belangen niet onevenredig worden geschaad; of
 - b. het via internet beschikbaar stellen van beperkt openbare archiefbescheiden op grond van artikel 17a, mits daarbij passende maatregelen zijn getroffen als bedoeld in artikel 17a,



vierde lid, ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.

C

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Na overbrenging kan de zorgdrager de openbaarheid van archiefbescheiden niet alsnog beperken, tenzij de voortdurende openbaarheid van die archiefbescheiden onaanvaardbaar zou zijn gelet op één of meer van de in het eerste lid bedoelde beperkingsgronden. De zorgdrager beperkt de openbaarheid van archiefbescheiden in ieder geval alsnog op grond van het eerste lid, onderdeel a, indien aan het licht komt dat de archiefbescheiden:
 - a. bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten; of
 - b. nummers bevatten die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de openbaarheid van deze nummers kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

3. Aan het derde lid wordt toegevoegd 'De zorgdrager kan voorwaarden verbinden aan het buiten toepassing laten van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels worden gesteld over de belangenafweging en de te stellen voorwaarden.'

D

Aan artikel 17 worden drie leden toegevoegd, die luiden:

5. De beheerder van een archiefbewaarplaats kan de daar berustende archiefbescheiden ten aanzien waarvan geen beperking aan de openbaarheid van toepassing is, voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen.
6. Indien de archiefbescheiden, bedoeld in het vijfde lid, persoonsgegevens bevatten, voorziet de beheerder van de archiefbewaarplaats in passende waarborgen zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de beschikbaarstelling via internet worden geschaad.
7. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over:
 - a. 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, bedoeld in het eerste lid; en
 - b. de passende maatregelen die de beheerder in ieder geval neemt als hij op basis van de in onderdeel a bedoelde belangenafweging archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten ter raadpleging of gebruik beschikbaar stelt, ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer daardoor niet onevenredig wordt geschaad.

E

Na artikel 17 wordt een artikel ingevoegd, dat luidt:

Artikel 17a

1. Onze Minister kan besluiten dat beperkt openbare archiefbescheiden die persoonsgegevens bevatten door de beheerder van een archiefdienst voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar kunnen worden gesteld.
2. Onze Minister wijst de archiefbescheiden, bedoeld in het eerste lid, aan bij ministerieel besluit. Onze Minister kan archiefbescheiden uitsluitend aanwijzen:
 - a. indien de archiefbescheiden deel uitmaken van een categorie archiefbescheiden die daartoe bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld;
 - b. in overeenstemming met de zorgdrager die de archiefbescheiden heeft overgebracht, hetzij, indien het archiefbescheiden betreft als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel c, onder 3°, in overeenstemming met de in dat subonderdeel bedoelde instellingen of personen of hun rechtsopvolgers;
 - c. voor zover op de archiefbescheiden geen andere beperkingen aan de openbaarheid zijn

- gesteld dan een beperking met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdeel a; en
- d. indien het via internet toegankelijk maken van de archiefbescheiden een zwaarwegend algemeen belang dient, de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is met het oog op dat zwaarwegend algemeen belang, en het zwaarwegend algemeen belang zwaarder weegt dan de belangen die nopen tot bescherming van die persoonsgegevens of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.
3. Bij de belangenafweging, bedoeld in het tweede lid, onderdeel d, houdt Onze Minister in elk geval rekening met:
- a. het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen;
- b. de aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt; en
- c. de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen.
4. Onze Minister stelt een ministerieel besluit als bedoeld in het tweede lid niet eerder vast dan nadat een ontwerp van het ministerieel besluit gedurende ten minste vier weken is aangeboden voor openbare internetconsultatie.
5. De beheerder die archiefbescheiden als bedoeld in het eerste lid voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stelt, treft passende maatregelen ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad. Bij algemene maatregel van bestuur worden passende maatregelen vastgesteld die in ieder geval worden getroffen.

ARTIKEL II. SAMENLOOP ARCHIEFWET 20..

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 17 november 2021 ingediende voorstel van wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (Archiefwet 2021) (Kamerstukken 35 968) tot wet is of wordt verheven, en artikel 1.1 van die wet:

a. eerder in werking treedt of is getreden dan deze wet, komt artikel I van deze wet te luiden:

ARTIKEL I. WIJZIGING ARCHIEFWET 20..

De Archiefwet 20.. wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1.1 worden in de alfabetische volgorde twee begripsbepalingen toegevoegd, die luiden:

bijzondere persoonsgegevens: bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming;
strafrechtelijke persoonsgegevens: persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming;.

B

Artikel 1.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef van het tweede lid wordt 'Bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming' vervangen door 'Bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens'.

b. Onderdeel c komt te luiden:

c. het duurzaam toegankelijk maken en houden van overgebrachte documenten;.

2. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid wordt na het tweede lid een lid ingevoegd, dat luidt:

3. In aanvulling op het tweede lid en onverminderd de paragrafen 3.1 en 3.2 van de Uitvoerings-

wet Algemene verordening gegevens bescherming, kunnen bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt voor:

- a. het verlenen van toegang tot documenten, bedoeld in de artikelen 8.2, 8.3 en 8.6, eerste lid, of het verstrekken van informatie in andere vorm uit documenten, bedoeld in artikel 8.4, aan een verzoeker die een persoonlijk belang heeft bij de toegang tot of de verstrekking van informatie uit de documenten, dat zwaarder weegt dan de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, en daarbij passende maatregelen zijn getroffen ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig worden geschaad;
- b. het via internet beschikbaar stellen van informatie uit beperkt openbare documenten als bedoeld in artikel 8.4a, indien daarbij passende maatregelen zijn getroffen als bedoeld in artikel 8.4a, vierde lid, ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.

C

Aan artikel 7.1 wordt een lid toegevoegd, dat luidt:

6. Indien de kopieën, afschriften, uittreksels of bewerkingen, bedoeld in het vijfde lid, persoonsgegevens bevatten, voorziet de archivaris of rijksarchivaris in passende waarborgen zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de publicatie worden geschaad.

D

Aan artikel 7.5 wordt toegevoegd: Het verantwoordelijk overheidsorgaan beperkt de openbaarheid van documenten in ieder geval alsnog, 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 zijn.

E

Na artikel 8.4 wordt een artikel ingevoegd, dat luidt:

Artikel 8.4a Beschikbaarstelling via internet van informatie uit beperkt openbare documenten

1. Onze Minister kan besluiten dat informatie uit beperkt openbare documenten die persoonsgegevens bevat, door een archivaris voor eenieder via internet ter raadpleging of gebruik beschikbaar kan worden gesteld.
2. Onze Minister wijst de documenten, bedoeld in het eerste lid, aan bij ministerieel besluit. Onze Minister kan documenten uitsluitend aanwijzen:
 - a. indien de documenten deel uitmaken van een categorie documenten die daartoe bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld;
 - b. in overeenstemming met het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht, hetzij, indien het documenten betreft als bedoeld in artikel 9.4, eerste lid, in overeenstemming met de in dat lid bedoelde rechtspersonen of natuurlijke personen, of hun rechtsopvolgers;
 - c. voor zover het documenten betreft 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;
 - d. indien het via internet toegankelijk maken van de documenten een zwaarwegend algemeen belang dient en de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is met het oog op het zwaarwegend algemeen belang; en
 - e. het zwaarwegend algemeen belang, bedoeld in onderdeel d, zwaarder weegt dan de belangen die nopen tot bescherming van die persoonsgegevens, alsmede eventuele andere relevante belangen als bedoeld in artikel 7.2, tweede en derde lid.
3. Bij de belangenafweging, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, houdt Onze Minister in elk geval rekening met:
 - a. het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen;
 - b. de aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt;
 - c. de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen.
4. Onze Minister stelt een ministerieel besluit als bedoeld in het tweede lid niet eerder vast dan



nadat een ontwerp van het ministerieel besluit gedurende ten minste vier weken is aangeboden voor openbare internetconsultatie.

5. De archivaris die documenten als bedoeld in het eerste lid voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stelt, treft passende maatregelen ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad. Bij algemene maatregel van bestuur worden passende maatregelen vastgesteld die in ieder geval moeten worden getroffen.

b. later in werking treedt dan deze wet, wordt de Archiefwet 20.. als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1.1 worden in de alfabetische volgorde twee begripsbepalingen toegevoegd, die luiden:

bijzondere persoonsgegevens: bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming;
strafrechtelijke persoonsgegevens: persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming;

B

Artikel 1.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef van het tweede lid wordt 'Bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming' vervangen door 'Bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens'.

b. Onderdeel c komt te luiden:

c. het duurzaam toegankelijk maken en houden van overgebrachte documenten;

2. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid wordt na het tweede lid een lid ingevoegd, dat luidt:

3. In aanvulling op het tweede lid en onverminderd de paragrafen 3.1 en 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, kunnen bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt voor:
 - a. het verlenen van toegang tot documenten, bedoeld in de artikelen 8.2, 8.3 en 8.6, eerste lid, of het verstrekken van informatie in andere vorm uit documenten, bedoeld in artikel 8.4, aan een verzoeker die een persoonlijk belang heeft bij de toegang tot of de verstrekking van informatie uit de documenten, dat zwaarder weegt dan de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, en daarbij passende maatregelen zijn getroffen ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad;
 - b. het via internet beschikbaar stellen van informatie uit beperkt openbare documenten als bedoeld in artikel 8.4a, indien daarbij passende maatregelen zijn getroffen als bedoeld in artikel 8.4a, vierde lid, ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.

C

Aan artikel 7.1 wordt een lid toegevoegd, dat luidt:

6. Indien de kopieën, afschriften, uittreksels of bewerkingen, bedoeld in het vijfde lid, persoonsgegevens bevatten, voorziet de archivaris of rijksarchivaris in passende waarborgen zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de publicatie worden geschaad.

D

Aan artikel 7.5 wordt toegevoegd: Het verantwoordelijk overheidsorgaan beperkt de openbaarheid van documenten in ieder geval alsnog, 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 zijn.



E

Na artikel 8.4 wordt een artikel ingevoegd, dat luidt:

Artikel 8.4a Beschikbaarstelling via internet van informatie uit beperkt openbare documenten

1. Onze Minister kan besluiten dat informatie uit beperkt openbare documenten die persoonsgegevens bevat, door een archivaris voor eenieder via internet ter raadpleging of gebruik beschikbaar kan worden gesteld.
2. Onze Minister wijst de documenten, bedoeld in het eerste lid, aan bij ministerieel besluit. Onze Minister kan documenten uitsluitend aanwijzen:
 - a. indien de documenten deel uitmaken van een categorie documenten die daartoe bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld;
 - b. in overeenstemming met het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht, hetzij, indien het documenten betreft als bedoeld in artikel 9.4, eerste lid, in overeenstemming met de in dat lid bedoelde rechtspersonen of natuurlijke personen, of hun rechtsopvolgers;
 - c. voor zover het documenten betreft 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;
 - d. indien het via internet toegankelijk maken van de documenten een zwaarwegend algemeen belang dient en de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is met het oog op het zwaarwegend algemeen belang; en
 - e. het zwaarwegend algemeen belang, bedoeld in onderdeel d, zwaarder weegt dan de belangen die nopen tot bescherming van die persoonsgegevens, alsmede eventuele andere relevante belangen als bedoeld in artikel 7.2, tweede en derde lid.
3. Bij de belangenafweging, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, houdt Onze Minister in elk geval rekening met:
 - a. het verband tussen de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verzameld en de doeleinden van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen;
 - b. de aard van de persoonsgegevens, met name of bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens worden verwerkt;
 - c. de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen van het voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stellen.
4. Onze Minister stelt een ministerieel besluit als bedoeld in het tweede lid niet eerder vast dan nadat een ontwerp van het ministerieel besluit gedurende ten minste vier weken is aangeboden voor openbare internetconsultatie.
5. De archivaris die documenten als bedoeld in het eerste lid voor eenieder ter raadpleging of gebruik via internet beschikbaar stelt, treft passende maatregelen ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad. Bij algemene maatregel van bestuur worden passende maatregelen vastgesteld die in ieder geval moeten worden getroffen.

2. Op het moment dat artikel 1.1 van de in de aanhef van het eerste lid genoemde wet in werking treedt, hetzij, indien deze wet op een later moment in werking treedt, op dat moment, wordt de aanduiding '20.' in het eerste lid telkens vervangen door het jaartal van het Staatsblad waarin de in de aanhef van het eerste lid bedoelde wet wordt geplaatst.

ARTIKEL III. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Hoofdpijnen van het voorstel
 - 2.1. Aanleiding
 - 2.2. Noodzaak
 - 2.3. Doel
 - 2.4. Inhoud
3. Verhouding tot hoger recht
4. Verhouding tot nationaal recht
5. Uitvoering, toezicht en handhaving
6. Financiële gevolgen
7. Regeldruk
8. Consultatie en advies
9. Implementatie, evaluatie en herziening
10. Overgangsrecht, samenloop en inwerkingtreding

II. ARTIKELSGEWIJS

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. Het wetsvoorstel regelt specifiek:

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 om archiefbescheiden die nog bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten via internet beschikbaar te stellen.

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 informatie bevatten die herleidbaar is naar nog levende personen. Dit 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).

Dit 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.

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, 35 968, nr. 3, p. 5.

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: de verruiming in het wetsvoorstel kunnen ook voor andere overheidsarchieven worden toegepast. Het belang dat is gediend met de toegankelijkheid van archieven speelt immers niet enkel bij het CABR. Dit belang wordt expliciet onderkend in overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: 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 uitvoering gegeven aan deze overweging.

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 verruiming 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 verruiming die dit wetsvoorstel regelt daarom van een zorgvuldige inkadering voorzien. In de paragrafen 2 en 3 wordt hierop uitgebreider ingegaan.

2. Hoofddijnen 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.³ 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 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 wetswijziging te komen, die de door de AP gemiste grondslag, noodzaak en waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens creëert.⁴

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.⁵ 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.⁶ Dit is alleen anders als bij het overbrengen van de archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats beperkingen zijn gesteld aan de openbaarheid,

³ Bijlage bij *Kamerstukken II 2024/25*, 20 454, nr. 208.

⁴ *Kamerstukken II 2024/25*, 20 454, nrs. 208 en 210.

⁵ Op basis van CBS-data kan bij deze leeftijd de kans dat een persoon nog in leven is statistisch worden uitgesloten.

⁶ Artikel 14 Archiefwet 1995. Zie ook artikel 7, eerste en tweede lid, Archiefwet 1962 (*Stb.* 313) en artikel 1 Archiefwet 1918 (*Stb.* 378).

bijvoorbeeld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer of het belang van de Staat of zijn bondgenoten.⁷

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.⁸ 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).⁹

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 grondslag¹⁰ 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.¹¹ Dit heeft tot gevolg dat archiefdiensten 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. De onwenselijkheid hiervan en de noodzaak om voor dit probleem een oplossing te vinden worden zowel binnen als buiten de Tweede Kamer breed gedragen.¹²

Daarnaast meent de regering dat de uitzonderingen in de UAVG te beperkt zijn voor het verlenen van toegang tot archiefbescheiden. Bij de toegang tot overgebrachte archiefbescheiden is de in de AVG en UAVG opgenomen uitzondering op het verwerkingsverbod voor wetenschappelijk, historisch en statistisch onderzoek het meest relevant. Om inzage te kunnen verlenen aan 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;

⁷ Artikel 15, eerste lid, Archiefwet 1995.

⁸ Artikel 4, onderdeel 1, en overwegingen 27, 158 en 160 AVG.

⁹ 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*, 20 454, nr. 208 en HR 25 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720.

¹⁰ In de zin van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, van de AVG.

¹¹ Artikel 2a, onderdeel d, Archiefwet 1995.

¹² *Handelingen II 2024/25*, nrs. 40-4, 48-11 en 52-28.

- 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.¹³ Daarnaast kan het voor verzoekers lastig zijn om aan te tonen dat hun (historisch, wetenschappelijk 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 daarmee ook bij 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 2021¹⁴ (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.¹⁵

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 ook 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 verruimingen 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 verruimingen – 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.

¹³ Overweging 160 bij de AVG.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nrs. 1 en 2.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 35 968, nr. 28.

Wijzigingen Archiefwet 1995

De belangrijkste twee wijzigingen in de Archiefwet 1995 betreffen de hiervoor genoemde verruimingen 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 zijn getroffen ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad (zie over deze verruiming 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 verruimingen 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 verruimingen van een goede inkadering te voorzien. Om ervoor te zorgen dat bij het geven van inzage passende maatregelen worden getroffen ter waarborging 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. 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 (zie hierover nader paragraaf 2.4.3).

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 om te in voorzien 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 I, onderdeel D).

Wijzigingen Archiefwet 20..

Dit wetsvoorstel bevat ook een samenloopbepaling voor het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20..¹⁶ 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 inzage¹⁷ en het via internet beschikbaar stellen van archiefbescheiden.¹⁸ Om deze beide verruimingen mogelijk te maken, wordt artikel 1.2 van de Archiefwet 20.. (dat in

¹⁶ Kamerstukken 35968.

¹⁷ In de termen van de Archiefwet 20..: het verlenen van toegang of het verstrekken van informatie in andere vorm.

¹⁸ In de termen van de Archiefwet 20..: documenten.

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.

Net als voor de Archiefwet 1995 zijn verschillende wijzigingen opgenomen om deze verruimingen 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 archiefbewaarplaats¹⁹ 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.²⁰

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 archiefbewaarplaatsen²¹ 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.²² 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 verruimingen 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).

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

¹⁹ In de termen van de Archiefwet 20..: de archivaris van de archiefdienst.

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

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

²² 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.

archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995 krijgen.²³ De Archiefwet 20.. kent eenzelfde mogelijkheid.²⁴ Een voorbeeld hiervan is het oorlogsarchief van het Nederlandse Rode Kruis, dat aan het Nationaal Archief is overgedragen.²⁵

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.²⁶ 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.²⁷

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.²⁸ 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.²⁹ Gelet op dit uitgangspunt bij de Archiefwet 20.. is het 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 betrokkene, 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.³⁰

²³ Artikel 1, onderdeel c, onder 3°, Archiefwet 1995.

²⁴ 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*, 35 968, nr. 3, p. 97–98).

²⁵ 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.

²⁶ Vgl. *Kamerstukken II 2023/24*, 35 968, nr. 10, p. 23–24.

²⁷ 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..

²⁸ *Kamerstukken II 2018/19*, 29 362, nr. 280, rapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed over de naleving van de Archiefwet BES.

²⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 968, nr. 3.

³⁰ Artikel 9 en 10 AVG.

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 ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen aan het publiek.³¹

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.³² Omdat de aanpassing van wet- en regelgeving aan de AVG beleidsneutraal heeft plaatsgevonden, is deze materieel gelijk gebleven.³³ 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.

In dit kader 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 beheerder is bovendien verplicht om passende maatregelen te nemen, om te borgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig door de beschikbaarstelling wordt geschaad. Hierbij is een grondslag opgenomen, zodat bij algemene maatregel van bestuur passende maatregelen worden vastgesteld die de beheerder in ieder geval neemt. 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’*.³⁴ In het Archiefbesluit 20.., dat zal voorzien in de uitwerking van enkele grondslagen uit de Archiefwet 20.. zal bijvoorbeeld worden opgenomen dat toegang tot beperkt openbare documenten die persoonsgegevens bevatten alleen wordt verleend onder de voorwaarde dat door de verzoeker geen kopieën worden gemaakt.

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 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

³¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 3, p. 40–41, 1993/94, 22 866, nr. 7, p. 10 en 1999/00, 26 410, nr. 3, p. 40 en nr. 7, p. 20.

³² Kamerstukken II 1998/99, 26 410, nr. 3, p. 39 en Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 43–44.

³³ Kamerstukken II 2017/18, 34 939, nr. 3, p. 50.

³⁴ Artikel 9, tweede lid, onderdeel j, AVG.

toestemming te geven voor inzage in het beperkt openbare archief.³⁵ 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

Als gezegd strekt de voorgestelde verruiming er alleen toe dat ook bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens kunnen worden verwerkt voor het ter raadpleging of gebruik beschikbaar stellen van archiefbescheiden, indien het persoonlijke belang van de verzoeker zwaarder weegt dan de belangen die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, en indien passende maatregelen zijn getroffen om te borgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig worden geschaad. Bij deze belangenafweging kunnen bijvoorbeeld de volgende aspecten een rol spelen:

- de mogelijke gevolgen³⁶ van raadpleging en gebruik voor betrokkenen, gelet op:
 - de aard van de persoonsgegevens en context van de archiefbescheiden (gevoeligheid voor de betrokkenen en in de samenleving als geheel);
 - het aantal persoonsgegevens en aantal betrokkenen;
 - de verstreken tijd sinds de ontvangst of opmaak van de archiefbescheiden en daarin beschreven gebeurtenissen (mate van veroudering);
 - de bekendheid van de persoonsgegevens en van de betrokkene;
 - de kwetsbaarheid van de betrokkene (bijv. gezien de leeftijd of de aanwezigheid van een beperking);
 - de mate van toegankelijkheid van de persoonsgegevens;
 - 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:
 - het verband tussen persoonsgegevens en verzoeker (bv. verwantschap met betrokkene);
 - de (on)mogelijkheid voor de verzoeker om de informatie in de archiefbescheiden op een andere manier te verkrijgen;
 - de mate waarin van de verzoeker verwacht kan worden dat die wacht totdat de beperkingen door tijdsverloop zijn vervallen;
 - 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;
 - de mate waarin inzage in persoonsgegevens van belang is voor die waarde;
 - het voorgenomen gebruik van de informatie.

Staat en bondgenoten

De voorgestelde verruiming van de mogelijkheden om archiefbescheiden ter raadpleging of gebruik

³⁵ 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).

³⁶ 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)).

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.³⁷ 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 beheerder³⁸ 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.³⁹ Het is daarbij steeds de archivaris die een belangenafweging maakt tussen het belang van de verzoeker en het belang van de beperking.⁴⁰

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 over de in ieder geval te nemen passende maatregelen. Daarvoor biedt artikel 8.3, vierde lid, van de Archiefwet 20.. namelijk reeds een toereikende grondslag.

De Archiefwet 20.. kent een drietal beperkingsgronden⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³

³⁷ Artikel 15, vijfde en zevende lid, Archiefwet 1995. Bijvoorbeeld de Wet open overheid en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

³⁸ In de termen van de Archiefwet 20..: de archivaris.

³⁹ Zie de artikelen 8.3 en 8.4 van de Archiefwet 20..

⁴⁰ 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.

⁴¹ Opgenomen in artikel 7.2, eerste lid, onderdelen a en b, en tweede lid, onderdeel a, van de Archiefwet 20..

⁴² Artikel 8.3, vijfde lid, Archiefwet 20..

⁴³ Artikel 2a, onderdeel d, Archiefwet 1995.

De regering vindt het van belang om deze door de AP geconstateerde knelpunten te verhelpen. Het is belangrijk dat het in specifieke gevallen mogelijk is dat archiefbescheiden die (mogelijk) persoonsgegevens bevatten, via internet beschikbaar kunnen worden gesteld. Hierbij kan bij uitstek worden gewezen op het CABR, zoals toegelicht in paragraaf 2.2. Juist het CABR laat zien dat het belangrijk is dat een archief in bepaalde gevallen ook via internet (en niet enkel op een studiezaal) toegankelijk is. Er zijn veel mensen die onderzoek willen doen in dit archief, bijvoorbeeld omdat zij niet weten wat in de Tweede Wereldoorlog met hun familieleden is gebeurd. Deze mensen hebben inmiddels vaak een hoge leeftijd, en voor hen vormt het (meermaals) moeten afreizen naar 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. Tot slot is het via internet toegankelijk maken van archieven ook belangrijk om jongeren te bereiken.

Met deze wetswijziging wordt daarom een expliciete grondslag gecreëerd die het mogelijk maakt om in uitzonderlijke gevallen beperkt openbare archiefbescheiden die (bijzonder 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 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.

Aanwijzing categorieën bij algemene maatregel van bestuur

Ten eerste kan de bevoegdheid alleen worden toegepast voor categorieën archiefbescheiden die daartoe bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. 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, ingrijpende gebeurtenissen aan de orde zijn, en vindt de regering het daarom nodig om deze groep archieven bij algemene maatregel van bestuur af te bakenen.

Voor de aanwijzing van de categorieën archiefbescheiden kan aansluiting worden gezocht bij de zogeheten hotspotcriteria. Aan de hand van de hotspotcriteria wordt bepaald of als te vernietigen gewaardeerde documenten naar aanleiding van een bijzondere gebeurtenis, een incident of maatschappelijk debat toch in aanmerking moeten worden gebracht voor eeuwige bewaring.⁴⁴ Het gaat dan om gebeurtenissen die tot veel maatschappelijke beroering hebben geleid, principiële tegenstellingen tussen burgers hebben blootgelegd of veroorzaakt, of die tot een debat over het functioneren van de overheid of politiek verantwoordelijken hebben geleid. De regering is voornemens om in ieder geval archiefbescheiden met betrekking tot de Tweede Wereldoorlog als categorie aan te wijzen. Daarnaast kan gedacht worden aan archiefbescheiden met betrekking tot nationale rampen (bijvoorbeeld de Watersnoodramp) en crises.

Het is echter niet zo dat het voor elke gebeurtenis die aan de hotspotcriteria voldoet, ook mogelijk zou moeten worden dat de archieven via internet worden gepubliceerd. Bij het aanwijzen van hotspots

⁴⁴ Handreiking belangen in balans (te raadplegen via https://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/belangen_in_balans_v1.0.pdf).

gaat het om recente gebeurtenissen met als doel om meer documenten blijvend te bewaren die op basis van een selectielijst als te vernietigen waren gewaardeerd. Juist kort na de gebeurtenis valt vernietiging van documenten nog te voorkomen. Het is echter niet voorstelbaar dat dergelijke zo actuele archieven ook voor eenieder via internet beschikbaar zouden worden gesteld. Juist omdat dergelijke archieven zo recent zijn, en het merendeel van de personen dat in de archieven voorkomt nog leeft, zou de publicatie van zo'n archief via internet een disproportionele inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

Bij de aanwijzing van de concrete archiefbescheiden die via internet kunnen worden gepubliceerd, zal het tijdsverloop daarom een grote rol spelen. De mogelijkheid van beschikbaarstelling via internet is vanwege de te maken belangenafweging eigenlijk alleen voorstelbaar bij oudere archieven waarbij de hoeveelheid persoonsgegevens die in het archief voorkomt drastisch is afgenomen door het tijdsverloop, omdat steeds minder personen nog in leven zijn.

Aanwijzing archiefbescheiden door minister van OCW

Alleen voor de categorieën archiefbescheiden die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, kan publicatie via internet aan de orde zijn. Het is vervolgens de minister van OCW die concrete archiefbescheiden kan aanwijzen, die via internet mogen worden gepubliceerd. Dit geldt zowel voor de archiefbescheiden van het Rijk, als voor archiefbescheiden van decentrale overheden. Dit betekent dat bijvoorbeeld de archivaris van een gemeente uitsluitend tot publicatie via internet kan overgaan, indien de minister van OCW de desbetreffende archiefbescheiden bij ministerieel besluit heeft aangewezen.

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.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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, zoals militaire conflicten, kolonialisme en grote rampen en crises.

Als sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, kan alleen tot publicatie via internet van

⁴⁵ 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).

⁴⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 886, nr. 5, p. 2, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 327, nr. 3, p. 73–74 en *Kamerstukken II* 2022/23, 36 264, nr. 4, p. 5.

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 op de bescherming van persoonsgegevens ingrijpend is, omdat bij publicatie via internet eenieder de stukken laagdrempelig kan raadplegen. Het betreft hier een belangenafweging die door de minister van OCW wordt 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.⁴⁷ In artikel 17a, derde lid, zijn criteria opgenomen die nadere invulling geven aan de te maken belangenafweging.

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.

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. Deze beheerder is verplicht om daarbij te voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Het kan hier gaan om organisatorische, technische of fysieke maatregelen. Ten eerste kan worden gedacht aan het minimaliseren van het gebruik en de verspreiding van persoonsgegevens. Zo kunnen het archief en daarmee de persoonsgegevens via internet toegankelijk gemaakt worden zonder dat deze indexeerbaar zijn voor zoekmachines. Ten tweede kunnen er maatregelen genomen worden gericht op gebruikers van het archief. Bijvoorbeeld door voorwaarden aan en bij de toegang of de verspreiding van in de documenten aangetroffen persoonsgegevens te stellen. Een derde categorie maatregelen ziet op het vergroten van transparantie en controle voor de betrokkene. Bijvoorbeeld het bieden van uitleg en context bij het archief, het inrichten van een informatiepunt waar gebruikers en betrokkenen vragen kunnen stellen, en de mogelijkheid om klachten in te dienen of te verzoeken om bepaalde gegevens offline te halen.

Bij de voorgenomen plannen voor de beschikbaarstelling van het CABR via internet heeft het

⁴⁷ *Kamerstukken I 2021/22, 35 447, G, p. 13.*

consortium Oorlog voor de Rechter⁴⁸ zulke mitigerende maatregelen in 2023 en 2024 opgesteld, met input van verschillende betrokken belangenorganisaties.⁴⁹ Door aldus af te stemmen over de voorgenomen passende maatregelen kan de archivaris zich ook laten voeden door de maatschappij en de mitigerende maatregelen op de context toegesneden ontwerpen, met daarbij ook maatschappelijke steun.

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 om bij algemene maatregel van bestuur passende maatregelen vast te stellen die in ieder geval bij de beschikbaarstelling van de archiefbescheiden via het internet worden getroffen. Het kan hierbij gaan om zowel organisatorische, technische als fysieke maatregelen.

In de algemene maatregel van bestuur zullen in ieder geval de volgende passende maatregelen worden opgenomen:

- Het minimaliseren van de automatische verwerking en verspreiding van persoonsgegevens, door deze niet-indexeerbaar voor zoekmachines te maken, en door onmogelijk te maken dat de archiefbescheiden ongelimiteerd worden geraadpleegd of geïndexeerd;
- Het bieden van een laagdrempelige mogelijkheid om het te melden, als blijkt dat nog informatie in het archief te vinden is, die tot een levend persoon te herleiden is, waarbij de desbetreffende informatie op het verzoek van die persoon offline wordt gehaald.⁵⁰

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'*.⁵¹ 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 praktijk problematisch als vergissingen bij de overbrenging moeten worden hersteld.⁵² 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

⁴⁸ Bijzondere rechtspraak online – Advies van het Ethisch Beraad met betrekking tot het project Oorlog voor de Rechter, te raadplegen via: <https://oorlogvoorderechter.nl/contact/pers/hoe-ga-je-vanuit-ethisch-perspectief-om-met-de-openbaarheid-van-een-beladen-oorlogsarchief/>

⁴⁹ Dit waren het Centraal Orgaan Voormalig Verzet en Slachtoffers (COVVS), het Centraal Joods Overleg (CJO) en de Stichting Werkgroep Herkenning (SWH).

⁵⁰ Een dergelijke laagdrempelige meldingsmogelijkheid is ook ingericht voor de tijdelijke voorziening voor raadpleging van het CABR. Zie hierover nader de Kamerbrief van 27 mei 2025, Kamerstukken II 2024/25, 20 454, nr. 211, p. 4–5.

⁵¹ Artikel 15, tweede lid, Archiefwet 1995.

⁵² Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 91.

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 erfgoed⁵³, met daartegenover het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens⁵⁴.

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

⁵³ Artikel 11 Handvest, artikel 10 EVRM, artikel 19 IVBPR

⁵⁴ Artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 van het Handvest, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het IVBPR

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.⁵⁵ Het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties komt tot eenzelfde oordeel met betrekking tot het IVBPR.⁵⁶ 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.⁵⁷ 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.⁵⁸ 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 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.⁵⁹ 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.⁶⁰ 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.⁶¹ 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.⁶² 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 verklaringen⁶³ 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

⁵⁵ EHRM 8 november 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011.

⁵⁶ Human Rights Committee, General Comment No. 34, 29 juli 2011.

⁵⁷ Richtlijn (EU) 2019/1024 van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie.

⁵⁸ Artikel 22, derde lid, Grondwet en artikel 15 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

⁵⁹ Artikel 12 Faro-verdrag.

⁶⁰ Artikel 14 Faro-verdrag.

⁶¹ Artikel 1, onderdeel c, Faro-verdrag.

⁶² 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.

⁶³ 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

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 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 gruwelijkheden 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 Holocausteducatie⁶⁴ en de Nationale Strategie Bestrijding Antisemitisme 2024–2030.⁶⁵ 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.⁶⁶

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 over gebeurtenissen of kwesties die hebben gezorgd voor een opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers en/of burgers onderling.

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 familieleven, 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 familieleven.

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 verwerkt, voor bepaalde doeleinden, op basis van een gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet en dat de

⁶⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 272, nr. 17.

⁶⁵ Kamerstukken II 2024/25, 30 950, nr. 429.

⁶⁶ Kamerstukken II 2018/19, 20 454, nr. 134, p. 4–7.

betrokkene recht heeft op inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.⁶⁷

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.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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.⁷⁰

De AVG biedt lidstaten veel ruimte om eigen regels te stellen, onder meer wat betreft de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens.⁷¹ 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.⁷²

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 voorgenoemen 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.⁷³ 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.⁷⁴ De kaders die hieruit volgen moeten voorspelbaar en voorzienbaar zijn doordat de formele 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.⁷⁵ 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

⁶⁷ In de UAVG is bij de verwerking van persoonsgegevens die deel uitmaken van archiefbescheiden is een uitzondering opgenomen op recht op rectificatie (artikel 45).

⁶⁸ Overweging 2 van de AVG.

⁶⁹ Overweging 4 van de AVG.

⁷⁰ De artikelen 85, 86 en 89 van de AVG.

⁷¹ Overwegingen 10 en 52 en de artikelen 9, tweede lid, en 23, eerste lid, van de AVG.

⁷² 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.

⁷³ Zie ook overweging 158 van de AVG.

⁷⁴ HR 10 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:639, r.o. 2.5.2.

⁷⁵ Hirsch Ballin, E.M.H.; Janse de Jonge, E.J.; Leenknegt, G.J., Uitleg van de Grondwet – druk: 1 – 2021, BJu, 2021, p. 232

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. Zo kan publicatie via internet alleen plaatsvinden voor de categorieën archieven die daartoe bij algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld. 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 de concept-regeling moet gedurende ten minste vier weken voor een ieder ter consultatie worden voorgelegd (zie nader paragraaf 2.4.4 hierboven).⁷⁶

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.⁷⁷ 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.⁷⁸ Daarnaast bevat het wetsvoorstel een grondslag voor het in specifieke gevallen verwerken van bijzondere categorieën van 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 passende maatregelen moet treffen ter waarborging dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad. Zoals eerder belicht, 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.⁷⁹ 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.⁸⁰

Het toegankelijk maken van archiefbescheiden is een essentieel onderdeel van archivering in het

⁷⁶ 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.

⁷⁷ HvJEU 21 juni 2021, EU:C:2022:491, r.o. 114 en HvJEU 22 november 2022, ECLI:EU:C:2022:912, r.o. 47.

⁷⁸ Artikel 6, eerste lid, aanhef en onderdeel e, AVG.

⁷⁹ AP 11 november 2020, z2020-08972, p. 9.

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

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.⁸¹ Het algemene belang van toegang tot persoonsgegevens in archiefbescheiden van de overheid is niet beperkt tot deze als voorbeeld genoemde gevallen.⁸²

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 neemt toe naarmate het archief overheidsinformatie bevat over een gebeurtenis of kwestie die zorgt voor een opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers en/of burgers onderling, zoals aan de orde bij de eerder besproken archieven die betrekking hebben op de Holocaust, rampen en crises van nationaal belang. Om tegemoet te komen aan dit doel is de verwerking van (bijzondere en strafrechtelijke) persoonsgegevens een geschikt 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 de toelichting 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.⁸³ 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.⁸⁴ Hierbij is evenwel van belang dat de vraag of bij de voorgenomen publicatie van archiefbescheiden

⁸¹ Overweging 158 bij de AVG.

⁸² Overweging 160 bij de AVG. Een groot algemeen belang van toegang tot persoonsgegevens in archiefbescheiden kan ook aan de orde zijn bij rampen en crises van nationaal belang, zoals de Bijlmervliegramp of de Watersnoodramp en het neerhalen van vlucht MH17. Zoals is toegelicht in paragraaf 2.4.4 is het evenwel niet voorstelbaar dat recente archieven, zoals het archief over MH17, ook voor eenieder via internet beschikbaar zouden worden gesteld, omdat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer voor de betrokkenen daarbij te groot zou zijn.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.



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 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.⁸⁵ 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

⁸⁵ Artikel 1.1 Woo.

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.⁸⁶ 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 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 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

⁸⁶ Artikel 1 Who.

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 zal daarom bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval worden geregeld dat de beheerder die archiefbescheiden via internet publiceert, 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 archiefbescheiden op dat moment alsnog offline kunnen worden gehaald.

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

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.⁸⁷ De rijksarchivarissen in de provincie beheren de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie.⁸⁸ De provinciale archiefbewaarplaats, de gemeentelijke archiefbewaarplaats en de waterschapsarchiefbewaarplaats worden beheerd door respectievelijk de provinciearchivaris, de gemeentearchivaris en de waterschapsarchivaris.⁸⁹ Indien een gemeente, provincie of waterschap geen archivaris heeft aangesteld, worden de taken van de archivaris uitgevoerd door de gemeentesecretaris, provinciesecretaris, onderscheidenlijk de waterschapssecretaris.⁹⁰

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.

⁸⁷ Artikel 25, Archiefwet 1995.

⁸⁸ Artikel 26, tweede lid, Archiefwet 1995.

⁸⁹ Artikel 29, 32 en 37 Archiefwet 1995.

⁹⁰ 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..).

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 ingrijpender 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 verruimingen 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 informatie-categorieën 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 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. Via algemene maatregel van bestuur moeten op basis van dit wetsvoorstel de categorieën archiefbescheiden die in aanmerking kunnen komen voor beschikbaarstelling via internet worden aangewezen. Dit 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.⁹¹ 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 toezicht.⁹² 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. Archiven 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- en/of belangenafweging door de archivaris verplicht te stellen. Omdat het hier gaat om openbaar 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

⁹¹ Artikel 10.1, eerste lid, Archiefwet 20...

⁹² Artikel 10.4, eerste lid, Archiefwet 20...



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

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: CJA), het NIOD, de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland (hierna: KVAN), WO2Net, de Stichting Musea en Herinneringscentra 40-45 (SMH) en de Stichting Onderzoek Bijzondere Rechtspleging (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 wijziging 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 in het advies van de AP in paragraaf 8.2 en de verwerking van de handhaafbaarheids-toets 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 in de onderdelen B 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 en het voormalig verantwoordelijk overheidsorgaan in artikel 8.4a 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 zorgdrager⁹³ versterkt. De minister van OCW moet overeenstemming bereiken met de voormalig zorgdrager bij het maken van het ministerieel besluit waarin een archief aangewezen wordt voor beschikbaarstelling via internet voor eenieder.

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.⁹⁴ 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.

⁹³ In de termen van de Archiefwet 20...: het verantwoordelijk overheidsorgaan.

⁹⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 20 454, nr. 208.

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'*.⁹⁵ 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'*.⁹⁶ Hierbij kan worden gedacht aan belanghebbenden als wetenschappers, journalisten nabestaanden of leerlingen.⁹⁷

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.⁹⁸ 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'*.⁹⁹

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.

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 worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. 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. Naar aanleiding van deze aanbeveling is in dit wetsvoorstel daarom een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur passende maatregelen vast te stellen die in ieder geval moeten worden getroffen. Op deze manier is een balans gevonden tussen zekerheid en flexibiliteit.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ 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.

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. 4.

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. 5.

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. 5.

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 consulteert. In de praktijk ligt voor de hand om voor een concept-regeling een internetconsultatie te houden.

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 het concept Archiefbesluit 20.. hoofdstuk 6. De specificering van de grondslag in dit wetsvoorstel maakt deze clausulering wel zichtbaarder en helderder.

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.¹⁰⁰ 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

¹⁰⁰De Inspectie kwam in de handhaafbaarheidstoets wat betreft de wijziging van de Archiefwet20.. tot een vergelijkbaar advies, zie daarvoor paragraaf 5.2.

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 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 archivariissen 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).¹⁰¹

Omdat het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20.. op het moment van schrijven wordt behandeld door de Eerste Kamer,¹⁰² 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

¹⁰¹ Artikel 12.11 Archiefwet 20..

¹⁰² Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 2.

onverkort aangesloten bij de betekenis van ‘bijzondere categorieën van persoonsgegevens’, onderscheidenlijk ‘persoonsgegevens van strafrechtelijke aard’ zoals die voortvloeien uit de AVG en UAVG.

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.¹⁰³ 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.¹⁰⁴

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.¹⁰⁵ 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.

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 wordt een nieuw derde lid toegevoegd aan artikel 15. 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 die de regering de bevoegdheid geeft om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen 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 kan stellen bij het buiten toepassing laten van de gestelde beperkingen. Bij de nadere regels kan enerzijds worden gedacht aan aspecten die meegenomen kunnen of moeten worden bij de belangenafweging en welk gewicht hieraan toekomt. Anderzijds kan hierin 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 waarborgen te treffen zodat de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet onevenredig door de beschikbaarstelling via internet worden geschaad.

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).

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 behoren tot een categorie die daartoe bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld. Zie over de inhoud van dit artikel nader paragraaf 2.4.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

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 gelijkloend 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.

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 archiefbescheiden kan aanwijzen indien zij behoren tot een categorie die daartoe bij algemene maatregel van bestuur is vastgesteld. 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.

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 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,