



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

Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
2024-000282

Uw brief van
21 december 2023

Contactpersoon

Uw kenmerk
42349474

Onderwerp
Wetgevingstoets concept voor Archiefbesluit 20xx

Geachte heer Van Weyenberg,

Bij brief van 21 december 2023 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor 'Besluit van ... tot intrekking van het Archiefbesluit 1995 en vervanging door het Archiefbesluit 20xx' (hierna: het concept).

De AP heeft aanmerkingen op het concept.

Hoofdlijn

- Het concept gaat onvoldoende tegen dat verzoekers grote volumes openbare documenten met persoonsgegevens van levende personen kopiëren en publiceren. Het concept moet daarom worden aangevuld met een vereiste om vanaf bepaalde volumes door de archivaris te worden geautoriseerd, eventueel met daar aan te verbinden beperkingen of voorschriften (paragraaf 1).
- Het concept gaat het maken van ongeoorloofde kopieën bij raadpleging op afstand onvoldoende tegen, zodat het concept moet worden aangevuld met voorschriften of mogelijkheden voor de archivaris om nadere eisen te stellen aan raadpleging op afstand (paragraaf 2).
- Het concept is te vrijblijvend geformuleerd ten aanzien van het betrekken van AVG-deskundigheid bij het opstellen van een selectiebesluit en bij afwijking daarvan, zodat aanvulling van de tekst en aanpassing van de toelichting noodzakelijk is (paragraaf 3).
- Overheidsorganen die zich realiseren dat een bewaartermijn te lang is kunnen daar op grond van het concept niet direct op ingrijpen, zodat het concept moet worden aangevuld (paragraaf 4).



Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
2024-000282

- Bij openbaarmaking op het internet uit eigen beweging door overheidsorganen spelen dezelfde risico's als bij openbaarmaking op het internet door archivariissen, zodat de toelichting op het concept moet worden aangevuld met dezelfde overwegingen over passende maatregelen (paragraaf 5).

Strekking van het concept

Het concept geeft uitwerking aan verschillende grondslagen uit de Archiefwet 20xx en betreft een volledige vernieuwing van het Archiefbesluit 1995.¹ Het concept bevat onder andere regels over de inhoud, het ontwerp en de mogelijkheden om af te wijken van selectiebesluiten (hoofdstuk 3 van het concept) en over toegang tot overgebrachte beperkt openbare documenten die persoonsgegevens bevatten (hoofdstuk 6 van het concept).

De inhoud van de volgende alinea's volgt voornamelijk uit de bepalingen van de Archiefwet 20xx. De bepalingen van het concept worden voor zover relevant toegelicht onder de paragraaf Wetgevingstoets.

Overheidsorganen zijn op grond van de Archiefwet 20xx verplicht selectiebesluiten te ontwerpen en deze toe te passen op documenten waarvoor zij verantwoordelijk zijn.² In die selectiebesluiten moet voor elke categorie documenten onder meer worden bepaald of documenten blijvend moeten worden bewaard, of tijdelijk voor een bepaalde periode.³ Het resultaat van de belangenafwegingen die in dat kader ten aanzien van de categorieën documenten worden gemaakt, wordt aangeduid met de term 'waardering'.⁴

Verantwoordelijke overheidsorganen moeten documenten die voor blijvende bewaring in aanmerking komen na tien jaar overbrengen naar een aangewezen archivaris.⁵ Aldaar zijn de documenten openbaar, tenzij het verantwoordelijke overheidsorgaan de openbaarheid bij de overdracht heeft beperkt. De openbaarheid moet in ieder geval worden beperkt voor documenten die bijzondere persoonsgegevens, persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, of nationale identificatienummers bevatten.⁶ De openbaarheid moet ook worden beperkt voor documenten die reguliere persoonsgegevens bevatten indien het belang van de openbaarheid van de in de documenten opgenomen informatie niet opweegt tegen de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer.⁷

¹ Artikelen 4.1, derde lid, 4.3, derde lid, 4.4, derde lid, 5.1, vijfde lid, 5.2, vierde lid, 5.3, tweede lid, 5.4, derde lid, 5.5, vierde lid, 5.6, vierde lid, 8.3, vierde lid, 8.7, vijfde lid, Archiefwet 20xx bevatten grondslagen om bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Dit besluit voorziet in de uitwerking van deze grondslagen.

² Artikel 5.1, eerste lid, Archiefwet 20xx (Kamerstukken 35 968, nr. 2).

³ Artikel 5.1, tweede lid, Archiefwet 20xx.

⁴ Nota van toelichting (NvT) p. 15.

⁵ Artikel 5.4 Archiefwet 20xx. Overbrenging kan in overeenstemming met de (rijks)archivaris ook eerder geschieden of worden opgeschort, en een verantwoordelijk overheidsorgaan kan ook ontheffing worden verleend.

⁶ Artikel 7.2, eerste lid, onderdeel d en e, Archiefwet 20xx.

⁷ Artikel 7.2, tweede lid, onderdeel e, Archiefwet 20xx



Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
2024-000282

Eenmaal overgebracht kan eenieder de archivaris verzoeken om toegang tot de documenten.⁸ Toegang tot beperkt openbare documenten wordt alleen verleend als de beperkingsgronden zich daar niet tegen verzetten.⁹ Dat beoordeelt de archivaris per geval.¹⁰ Tegen een afwijzend besluit is bezwaar en beroep mogelijk.¹¹

Wetgevingstoets

1. Beperking grootschalige verspreiding openbare documenten met persoonsgegevens

Toegang tot beperkt openbare documenten alleen wordt verleend onder de voorwaarde dat door of vanwege de verzoeker geen kopieën worden gemaakt, tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is.¹² De bepaling ziet dus alleen op toegang tot beperkt openbare documenten. Ook in het kader van openbare documenten waar persoonsgegevens in staan ziet de AP echter bezwaren tegen het onbeperkt toestaan van het maken van kopieën.

Bij openbare documenten gaat het in de regel niet om documenten waarin systematisch persoonsgegevens voorkomen en die daarop te ontsluiten en doorzoeken zijn.¹³ Het zal eerder gaan om documenten waar persoonsgegevens slechts incidenteel in voor (kunnen) komen.¹⁴ Het verantwoordelijke overheidsorgaan heeft bij de afweging over beperking van openbaarheid het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer immers gewogen en besloten dat dat niet in de weg staat aan openbaarheid.

Het concept stelt echter geen enkele beperking aan het kunnen maken van kopieën van openbare documenten met persoonsgegevens van nog levende personen. Gevolg daarvan is dat verzoekers kopieën van die documenten op grote schaal kunnen verzamelen, automatisch doorzoekbaar kunnen maken, en online kunnen publiceren. Dit verschilt wezenlijk van het maken van een kopie van enkele documenten waarin persoonsgegevens slechts incidenteel voorkomen, zoals men gewoon is te doen in de studiezaal van de archivaris.¹⁵ Grootschalige publicatie van documenten met persoonsgegevens van levende

⁸ Artikel 8.2, eerste lid, en artikel 8.7, eerste lid, Archiefwet 20xx. Een verzoeker moet specificeren op welk archief en op welke documenten het verzoek betrekking heeft (artikel 8.7, derde lid, Archiefwet 20xx en NvT p. 31).

⁹ Artikel 8.3, eerste lid, Archiefwet 20xx.

¹⁰ Memorie van toelichting (MvT) p. 93 Archiefwet 20xx (Kamerstukken 35 968, nr. 3). De archivaris kan ook toetsen aan beperkingsgronden die niet in het beperkingsbesluit zijn opgenomen.

¹¹ [Inzage in beperkt openbaar archief | Nationaal Archief](#).

¹² Artikel 6.2 van het concept.

¹³ MvT p. 56 Archiefwet 20xx.

¹⁴ MvT p. 56 Archiefwet 20xx.

¹⁵ De AP concludeerde eerder als volgt: "Aan openbaarmaking van persoonsgegevens op internet kleven uiteraard veel meer risico's voor de bescherming van persoonsgegevens dan aan het via een studiezaal toegang verlenen tot de informatie. Deze risico's doen zich mogelijk pas op langere termijn voor, maar hebben een potentieel bijzonder groot bereik. Zo spelen deze risico's ook wanneer het gaat om persoonsgegevens van (inmiddels) overleden betrokkenen waarvan bijzondere persoonsgegevens over bijvoorbeeld etniciteit, gezondheid of sociaal-economische positie gekoppeld zouden kunnen worden aan familieleden. Zeker als publicatie op internet op een manier gebeurt die automatische doorzoekbaarheid van de informatie mogelijk maakt, ontstaan mogelijk grote risico's op gebruik van de persoonsgegevens voor profilering of voor commerciële doeleinden." Wetgevingstoets van de AP van 19 mei 2020 over een wetsvoorstel voor de Archiefwet 2021 (zaaknummer z2020-00153), p. 6.



Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
2024-000282

personen is niet zomaar toegestaan als archivariissen uit eigen beweging openbare documenten publiceren.¹⁶ Hetzelfde geldt voor verzoekers en overheidsorganen (zie paragraaf 5). Dat gaat namelijk verder dan artikel 89, eerste lid, van de AVG toelaat, gelet op de passende waarborgen die moeten worden getroffen om het beginsel van minimale gegevensverwerking te garanderen.

Het concept moet daarom voorzien in voorschriften of bevoegdheden voor de archivaris om te voorkomen dat verzoekers zonder passende waarborgen een groot volume aan documenten met persoonsgegevens van levende personen kunnen kopiëren. Daarvoor is noodzakelijk dat verzoekers voor het kopiëren vanaf bepaalde volumes worden geautoriseerd door de archivaris, eventueel met daar aan te verbinden beperkingen of voorschriften. Ook kan gedacht worden aan het voorschrijven van maatregelen zoals die in de memorie van toelichting bij de Archiefwet 20xx worden genoemd in het kader van de publicatie uit eigen beweging door archivariissen zelf, zoals de maatregel om documenten niet op persoonsgegevens doorzoekbaar te maken, toegang slechts te verlenen op locatie of tijdelijk online, of het gepseudonimiseerd openbaren van documenten.¹⁷

De AP concludeert dat het concept voor het kopiëren van openbare documenten met persoonsgegevens vanaf bepaalde volumes moet voorzien in het vereiste om door de archivaris te zijn geautoriseerd, eventueel met daar aan te verbinden beperkingen of voorschriften, zodat aanvulling van het concept noodzakelijk is.

2. Raadpleging op afstand en het kopieerverbod

Uit artikel 6.2 van het concept volgt dat verzoekers in beginsel geen kopieën mogen maken van beperkt openbare documenten waar zij toegang toe hebben. Als het gaat om raadpleging op locatie heeft de AP er voldoende vertrouwen in dat archivariissen ongeoorloofde kopieën kunnen voorkomen. Dat ligt anders waar het gaat om raadpleging op afstand in een online omgeving.

In de toelichting staat dat dat laatste “alleen [kan] indien sprake is van een vergelijkbaar hoog beveiligingsniveau als op de locatie mogelijk is.”¹⁸ Uit de toelichting blijkt echter onvoldoende wat een vergelijkbaar hoog beveiligingsniveau inhoudt en wie daar in welke mate voor verantwoordelijk is. Naar het oordeel van de AP gaat het concept mede daardoor onvoldoende tegen dat documenten waarin persoonsgegevens staan ongeoorloofd worden gekopieerd. Toegang tot die documenten wordt met goede redenen slechts verschaft aan één verzoeker die voldoet aan strikte voorwaarden.¹⁹ Die documenten moeten op afstand dan ook alleen door die verzoeker kunnen worden geraadpleegd.

In het kader van uitlening voorziet artikel 8.5 van de Archiefwet 20xx erin dat de archivaris een document alleen mag uitlenen als deskundig beheer en veilige bewaring naar zijn oordeel voldoende zijn

¹⁶ Artikel 7.1, vijfde lid, Archiefwet 20xx en MvT p. 58 Archiefwet 20xx.

¹⁷ MvT p. 58 Archiefwet 20xx.

¹⁸ NvT p. 32.

¹⁹ Voor bijzondere persoonsgegevens, persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, of nationale identificatienummers gaat het om de voorwaarden in artikel 6.1 van het concept. Voor andere persoonsgegevens gaat het om de belangenafweging die een verzoek op grond van artikel 7.2, tweede lid, onder e, Archiefwet 20xx moet doorstaan.



Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
2024-000282

gewaarborgd. Om te beginnen zou een soortgelijke bepaling ook in het kader van raadpleging op afstand van beperkt openbare documenten waarin persoonsgegevens staan in het concept moeten worden opgenomen, en moet de toelichting meer duidelijkheid geven over wat een 'hoog beveiligingsniveau', 'deskundig beheer' en 'veilige bewaring' precies inhouden in het licht van de bescherming van persoonsgegevens en het kopieerverbod.

Mocht een en ander leiden tot de conclusie dat bovenstaande maatregelen niet voldoende zijn om ongeoorloofde kopieën tegen te gaan, dan moet worden geconcludeerd dat raadpleging op afstand van beperkt openbare documenten met (bijzondere) persoonsgegevens in het geheel niet mag plaatsvinden.

De AP concludeert dat artikel 6.2 van het concept het maken van ongeoorloofde kopieën bij raadpleging op afstand onvoldoende tegengaat, zodat het concept moet worden aangevuld met voorschriften of een bevoegdheid voor de archivaris om nadere eisen te stellen aan raadpleging op afstand.

3. Betrekking van AVG-deskundigheid bij opstellen selectiebesluit en afwijking daarvan

Verantwoordelijke overheidsorganen zijn verplicht bij het ontwerpen van een selectiebesluit bepaalde deskundigen te betrekken. Het gaat om (a) een aangewezen persoon op grond van diens verantwoordelijkheid voor de informatiehuishouding, (b) de betreffende archivaris en (c) een deskundige op het terrein van de relatie tussen burger en overheid en de rol van overheidsinformatie daarbij.²⁰

De aangewezen persoon die verantwoordelijk is voor de informatiehuishouding heeft tot taak om binnen de eigen organisatie de benodigde deskundigheid te organiseren, bijvoorbeeld door "op het gebied van privacy [...] de functionaris gegevensbescherming [te betrekken], of een andere privacydeskundige."²¹

De AP concludeerde eerder in het kader van de Archiefwet 20xx dat de functionaris gegevensbescherming (FG) over de volle breedte van de onder de Archiefwet vallende gevallen een belangrijke rol zou moeten hebben, bijvoorbeeld bij de opstelling van selectiebesluiten.²² In de memorie van toelichting bij de Archiefwet 20xx is toegelicht dat de FG in het kader van het opstellen van een selectiebesluit een belangrijke rol kan hebben, maar dat het in grotere organisaties logischer kan zijn een beroep te doen op een andere afdeling of medewerker die verantwoordelijk is voor de vormgeving van het privacybeleid, of op externe privacydeskundigheid, omdat de FG daar voornamelijk als interne toezichthouder fungeert.²³

De AP kan die redenering volgen, maar dan moet in het concept wel dwingend worden opgenomen dat de verantwoordelijke voor informatiehuishouding verplicht is de FG of een andere AVG-deskundige te betrekken. De enkele notie in de toelichting dat de verantwoordelijke voor informatiehuishouding de

²⁰ Artikel 3.4, derde lid, van het concept. De betrokken deskundigen komen niet elk op voor één van de verschillende belangen van de Archiefwet, maar maken de belangenafweging samen (NvT p. 17). Bij het selectiebesluit moet een verslag worden bijgevoegd van de wijze waarop deskundigen zijn betrokken en van de inhoud van het met hen gevoerde overleg (artikel 3.7, tweede lid, van het concept).

²¹ NvT p. 17.

²² Wetgevingstoets van de AP van 19 mei 2020 over een wetsvoorstel voor de Archiefwet 2021 (zaaknummer z2020-00153), p. 5.

²³ MvT p. 55 Archiefwet 20xx.



Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
2024-000282

benodigde deskundigheid moet organiseren, en dat dat op het gebied van privacy (beter: de bescherming van persoonsgegevens) de FG of een andere deskundige kan zijn, is onvoldoende.

De AP oordeelt daarnaast dat in de toelichting moet worden opgenomen dat de FG of een andere AVG-deskundige moet worden betrokken als op grond van artikel 3.8 wordt afgeweken van een selectiebesluit.

De AP concludeert dat het concept te vrijblijvend is geformuleerd ten aanzien van het betrekken van AVG-deskundigheid bij het opstellen van een selectiebesluit en bij afwijking daarvan, zodat aanvulling van de wettekst en aanpassing van de toelichting noodzakelijk is.

4. Aanwijzingsbevoegdheid verkorten bewaartermijn

In sommige gevallen kan de bewaartermijn van tijdelijk te bewaren documenten, vooruitlopend op een nieuw vast te stellen selectiebesluit, op aanwijzing van een bevoegde autoriteit worden verkort of verlengd.²⁴ In de toelichting op het concept wordt de AP genoemd als voorbeeld van autoriteit die een aanwijzing kan opleggen om documenten korter te bewaren.²⁵

De AP heeft in algemene zin de bevoegdheid om overheidsorganen gevraagd en ongevraagd te adviseren en om verwerkingsverantwoordelijken te gelasten verwerkingen in overeenstemming te brengen met de AVG.²⁶ Zo kan het voorkomen dat de AP naar aanleiding van een klacht van een betrokkene besluit dat de bewaartermijn van een tijdelijk te bewaren document langer is dan noodzakelijk en moet worden verkort. De AP heeft op grond van de AVG en de UAVG echter geen concrete taak om uit eigen beweging in de gaten te houden hoe lang documenten bij alle overheidsorganen worden bewaard en of dat wel terecht is. Het is wel belangrijk dat die controle plaatsvindt en dat correctie, vooruitlopend op een nieuw vast te stellen selectiebesluit, mogelijk is. Dat moet bijvoorbeeld kunnen als in een individueel geval door de FG wordt geconstateerd dat een bewaartermijn (toch) te lang is. Dat lijkt op grond van de huidige wettekst niet mogelijk, behalve dan door aanpassing van het selectiebesluit.

De AP concludeert dat een overheidsorgaan dat zich realiseert dat een bewaartermijn te lang is daar op grond van het concept niet direct op kan ingrijpen, zodat het concept moet worden aangevuld met een bevoegdheid om dat in individuele gevallen wel te kunnen doen.

5. Openbaarmaking bij ontheffing

Onder bepaalde voorwaarden kan aan verantwoordelijke overheidsorganen ontheffing worden verleend van de verplichting om documenten naar een archivaris over te brengen.²⁷

²⁴ Artikel 3.8 van het concept.

²⁵ NvT p. 21.

²⁶ Artikel 58, derde lid, onder b, en tweede lid, onder d, AVG.

²⁷ Artikel 5.6 van de Archiefwet 20xx.



Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
2024-000282

Met het concept worden overheidsorganen verplicht er zorg voor te dragen dat de verzameling documenten waarvoor ontheffing is verleend voor eenieder openbaar en gratis toegankelijk is, en dat eenieder die documenten digitaal of fysiek kan gebruiken of raadplegen, tenzij enig wettelijk voorschrift zich hiertegen verzet.²⁸

Naar het oordeel van de AP gelden bij deze openbaarmaking op internet door overheidsorganen dezelfde risico's als bij openbaarmaking uit eigen beweging door archivariissen op grond van artikel 7.1, vijfde lid, van de Archiefwet 20xx. In de memorie van toelichting bij de Archiefwet 20xx staat daarover dat de archivaris passende maatregelen moet nemen, zoals het besluit om de openbaarheid alsnog te beperken, beleid om openbare archieven niet vrij online te zetten, de maatregel om documenten niet op persoonsgegevens doorzoekbaar te maken, de maatregel om slechts geautoriseerd toegang te verlenen, op locatie of tijdelijk online, of het gepseudonimiseerd openbaren van documenten.²⁹

Die toelichting zou in de nota van toelichting bij het concept ook moeten worden opgenomen ten aanzien van openbaarmaking door overheidsorganen voor documenten waarvoor ontheffing is verleend.

De AP concludeert dat bij de openbaarmaking op het internet uit eigen beweging door overheidsorganen dezelfde risico's spelen als bij openbaarmaking op het internet door archivariissen, zodat de toelichting bij het concept moet worden aangevuld met dezelfde overwegingen over te nemen passende maatregelen.

Werklast AP

Aannemelijk is dat het concept de AP zal nopen tot beperkte extra inzet. Deze inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan inwerkingtreding in overleg met de Minister voor Rechtsbescherming - als verantwoordelijke voor de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd - moeten worden geadresseerd. Om die reden wordt afschrift van deze wetgevingstoets gezonden aan de Minister voor Rechtsbescherming.

Openbaarmaking

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

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter

²⁸ Artikel 5.6, eerste lid, onder a en d, van het concept.

²⁹ MVT p. 58 Archiefwet 20xx.



Datum
18 juni 2024

Ons kenmerk
2024-000282

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

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

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

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG (Verordening 2016/679), dan wel 8 en 10 van de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680) en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

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

--*--