

De archiefsector en de Autoriteit Persoonsgegevens

Van braafheid naar bravoure

Bij de inwerkingtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) werd de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ingesteld als toezichthouder op de verwerking van persoonsgegevens. De archiefsector koos voor een dankbare insteek: ‘Het is fijn dat de AP op de website aandacht besteedt aan archiveringsvragen, dat helpt de praktijk.’¹ Deze opstelling lijkt verleden tijd. De spanning tussen de sector en de AP is de laatste tijd flink opgelopen. Een schets van een korte geschiedenis.

De AP had tot voor kort weinig reden om ongerust te zijn over de omgang met persoonsgegevens in de archiefsector. Al voor de inwerkingtreding van de AVG was de *Juridische wegwijzer archieven en musea online* voor KVAN de autoriteit. Alle nadruk viel hier op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als individueel recht. ‘Beschikbaarstelling van bijzondere persoonsgegevens aan een groot, onbepaald publiek is problematisch’, luidde het eindoordeel. Zelfs van digitale beschikbaarstelling binnen de muren van de archiefdienst werd gesteld dat het niet geheel voldeed aan de wettelijke eis dat ‘het concrete onderzoek’ aan bepaalde eisen moest voldoen.²

Vijf factoren

Ondanks deze zelfcontrole was het onvermijdelijk dat de AP haar blik zou richten op de archiefsector. Allereerst omdat de AVG geen gelaagdheid kent: een persoonsgegeven is alle informatie die een geïdentificeerd of identificeerbaar levend mens betreft. De verordening differentieert niet tussen een actueel gegeven en een verouderd stukje informatie van bijvoorbeeld 70 jaar oud. In de tweede plaats heeft de archiefsector zelf geholpen de AP ervan bewust te maken dat ook in historische archieven persoonsgegevens voorkomen. Zo gaf KVAN opdracht voor de samenstelling en publicatie van het *Adviesrapport voorbereiding archiefsector op de AVG* (2018) van Mathieu Paapst, dat werd gedeeld met de AP.³ De sector leverde zich vanaf het begin uit aan de wetsinterpretatie van strikte juristen. In de derde plaats zocht de sector, in de persoon van de toenmalige algemeen rijksarchivaris en KVAN-vertegenwoordigers, contact met de AP. De verslagen hiervan, nog altijd op KIA te vinden, komen over als een doorlopende afhankelijkheidsbetuiging: vindt u het goed als we het zo doen? In de vierde plaats speelden de wetgevingstrajecten van een nieuwe Archiefwet en van de Verzamelwet gegevensbescherming een rol. De AP heeft een advies- en toetsingsbevoegdheid, op grond waarvan concepten aan haar zijn voorgelegd waarover zij kon oordelen. Deze verantwoordelijkheid heeft de AP zeer serieus genomen. In de vijfde plaats mondde de openbaarwording van het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging uit in een voorgenomen openbaarmaking op het wereldwijde web. Dit ging gepaard met een mediaoffensief dat de argusogen van de toezichthouder heeft gescherpt.

De gezinskaartencasus

De verhoudingen tussen de archiefsector en de AP zijn gezet door de omgang met een oud onderdeel van de bevolkingsadministratie, namelijk de gezinskaarten die – grosso modo – tussen 1920-1939 zijn gebruikt. Hierop staan persoonsgegevens van nog levende kinderen. Konden de kaarten online (blijven) staan, terwijl ze een rubriek bevatten met ‘kerkgenootschap’ of ‘godsdienstige gezindte’? Strikt genomen is dit een bijzonder persoonsgegeven, waarvoor de AVG extra waarborgen eist. Bij veel archiefdiensten stonden deze kaarten al jaren online. In het rapport van Paapst had de sector zich hiervoor al een veeg uit de pan laten geven. Zelfs voor raadpleging op de



Voor de archiefsector was de *'Juridische wegwijzer archieven en musea online'* lange tijd richtinggevend voor het beleid.

studiezaal beval hij (alsnog) het inbouwen van beschermende maatregelen aan.⁴

De archiefsector koos ervoor deze kwestie als casus voor te leggen aan de AP. Een door KVAN ingestelde werkgroep publiceerde in juni 2019 het *Model data protection assessment op de gezinskaarten van het bevolkingsregister 1920-1939*. De werkgroep onder leiding van Marianne Loef kwam tot een vijftal voorgestelde maatregelen:

- Het (alsnog) beperken van de openbaarheid van de kaarten;
- Het plaatsen van een privacyverklaring op de website;
- Het niet publiceren van gezinskaarten waarvan de hoofdpersoon korter dan honderd jaar geleden is geboren;
- Het afdekken van het bijzondere persoonsgegeven door de kolom ‘kerkgenootschap’ onleesbaar te maken;
- Het zorgen voor ondoorzoekbaarheid door algemene zoekmachines.⁵

Loef benadrukte op KIA dat het echt de bedoeling was alle vijf maatregelen te nemen, dus inclusief anonimisering: ‘Elk op zich is niet voldoende om de privacy te beschermen.’⁶ KVAN zegde de AP toe zich in te zetten voor de uniforme toepassing van de Data Protection Impact Assessment (DPIA) over gezinskaarten in de sector. Dat gebeurde inderdaad. In maart 2018 hadden de grootstedelijke gemeentearchivariissen, onder wie de KVAN-voorzitter, een publiek statement gepresenteerd, getiteld: *Een andere visie op de voorgenomen beperking op de openbaarheid van het bevolkingsregister tot 1940 (gezinskaarten)*. Daarmee poogden zij de staande praktijk te handhaven. Zij voerden later alsnog de voorgestelde maatregelen door. De AP reageerde de DPIA niet te zullen goed- of afkeuren, maar deed intussen wel de ‘suggestie’ nog duidelijker naar voren te laten komen dat de vijf voorgestelde maatregelen ‘tezamen moeten worden genomen’.⁷

Vraagtekens in de marge

Er werden soms kritische kanttekeningen geplaatst bij de KVAN-lijn. In de AVG-werkgroep van KVAN kwam de vraag voorbij: ‘Gaat ‘passende waarborgen’ zover dat alle archieven met persoonsgegevens, ook de niet-bijzondere, van jonger dan honderd jaar achter inlognamen en wachtwoorden moeten verdwijnen? [...] Toepassen van deze regel zou betekenen dat er geen (toegangen op) archieven van na 1918 meer digitaal ingezien mogen worden, alleen na inloggen. Gaat dat niet wat te ver?’⁸ Zelf schreef ik over de gezinskaarten-DPIA onder meer: ‘Kiezen we zo niet te makkelijk voor de zeer beperkte privacybelangen van een minimale categorie?’⁹

Deze geluiden leidden lokaal hier en daar tot andere keuzes. De hoofdlijn van de archiefsector was echter die van volgzzaamheid en afhankelijkheid. Zó zijn de verhoudingen gezet.

Van model tot model

De gezinskaartencasus was bedoeld als model voor andere archieven.¹⁰ De zelftucht in de archiefsector was sterk. Complete collecties werden doorgelicht op het voorkomen van (bijzondere) persoonsgegevens die zonder openbaarheidsbeperking toegankelijk waren. In veel gevallen mondde dit uit in verlenging van openbaarheidsbeperkingen, afschermen van persoonsgegevens in documenten en offline halen van lijstjes, indexen en scans.

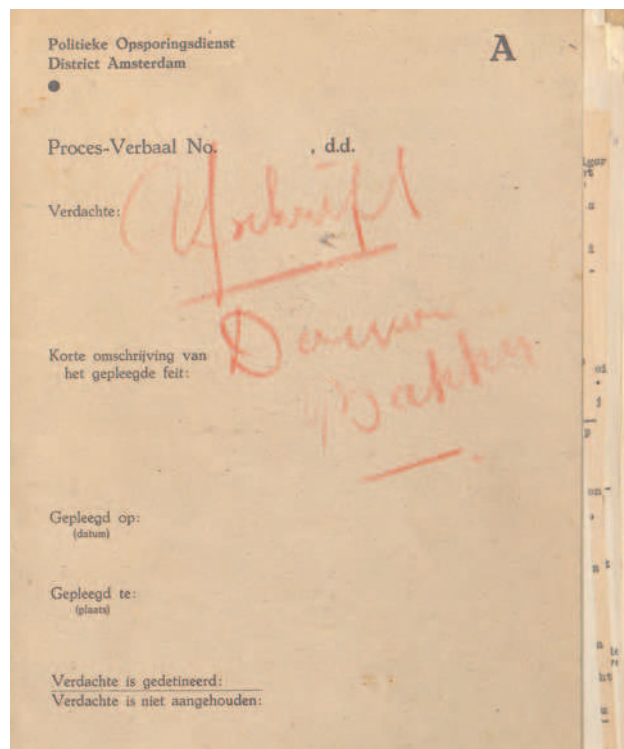
Onder leiding van Loef kwamen tal van handreikingen tot stand. De handreiking *Weten of vergeten?* (2020) stelde resoluut: ‘(Online) publicatie van namen [...] en andere persoonsgegevens van betrokkenen is uit den boze. Al helemaal als het bijzondere of gevoelige persoonsgegevens betreft!’ Dit werd ook van toepassing verklaard op gedigitaliseerde papieren archieven.¹¹ Er kwamen ook handreikingen over hoe om te gaan met concrete archieven in relatie tot de AVG. Te denken valt aan de *Richtlijn openbaarheidsbeperkingen in politie-archieven* (2022), waarin onder meer stond:

‘Als privacybeschermende maatregel kun je in zo’n geval bijvoorbeeld, indien mogelijk, alleen de documenten over betrokkenen die meer dan 110 jaar geleden zijn geboren openbaar stellen. In het geval van de gezinskaarten bleek een andere mogelijkheid bijvoorbeeld het maskeren van de kolom met het bijzondere persoonsgegeven, in dit geval de godsdienst, bij online publicatie.’

Voor ‘digitale ge-OCR’de bestanden met goede vindbaarheid van gegevens’ achtte men een langere openbaarheidsbeperking nodig.¹²

Eveneens in 2022 kwam de *Richtlijn openbaarheid archieven uit of over de Tweede Wereldoorlog* uit. Ook hierin staan allerlei overwegingen die veel gewicht hechten aan de individuele privacyrisico’s: ‘Vertrouw niet alleen de beschrijving; bekijk altijd de inhoud van het inventarisnummer en beoordeel op basis van wat je daar aantreft.’ Kan niet het overlijden van betrokkenen worden vastgesteld, dan ‘moeten we ervan uitgaan dat zij nog in leven zijn (tot ca. 2045)’.

»



Voorblad van een dossier uit het CABR-archief (bron Nationaal Archief).

- » plaatsen van openbaar archief werd vastgesteld dat het een nieuwe verwerking is in de zin van de AVG, waarvoor een nieuwe belangenafweging gemaakt moet worden.¹³

De doorgaande lijn in al deze documenten is: let er goed op dat de mensen op wie de documenten betrekking hebben niet meer in leven zijn. Geen bijzondere persoonsgegevens online, tenzij er een grondslag is in de vorm van toestemming of zelfopenbaarmaking. Telkens was de (U)AVG-voorwaarde van waarborgen die moeten voorkomen dat de persoonlijke levenssfeer onevenredig wordt geschaad, een drempel voor het online plaatsen.

Wetgeving

De maatregelen in de archiefsector en de overwegingen die hieraan ten grondslag lagen, hebben hun weerslag gevonden in de concept-Archiefwet en -regelgeving. Dat was conform de wensen van de AP. Voor de AP was het duidelijk dat de 'wrijving' die er soms was tussen AVG en Archiefwet moest leiden tot aanpassing van laatstgenoemde. De toenmalige algemeen rijksarchivaris wees erop dat de conceptwet hiervoor een aanknopingspunt vormde. Loef bracht in het kader van de beschikbaarstelling van beperkt openbaar archiefmateriaal de optie van 'verstrekking in andere vorm' naar voren, waarvoor weer verwezen werd naar de gezinskaartencasus.¹⁴ Op diverse punten is in de Archiefwet 20xx de weerslag van deze overwegingen terug te zien:

- Ten aanzien van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens zijn er absolute beperkingsgronden geïntroduceerd (art. 7.2 lid 1 sub d), naast een relatieve beperkingsgrond voor het afwegen van gewone persoonsgegevens (art. 7.2 lid 2 sub e).
- De beperkingstermijnen zijn voor persoonsgegevens opgehoogd naar maximaal 110 jaar.
- De nieuwe wet kent het informatiestelsel: documenten mogen ook 'in andere vorm' ter beschikking worden gesteld (art. 8.4), juist om, met inachtneming van de bescherming van persoonsgegevens, zoveel mogelijk openbaar te kunnen maken.¹⁵

Koerswijziging

In de sector is een recente reactie te zien. Allereerst een afwijking van wat de AP verwacht en vraagt. In de tweede plaats een afwijking van de eigen richtlijnen voor online archief. De sector lijkt pas recentelijk te beseffen dat het jarenlange streven naar relevantie en laagdrempelige dienstverlening door in het digitale domein stappen te zetten, zodanig tegen wettelijke grenzen aanloopt dat deze fnuikend zijn voor haar *raison d'être*. Met het CABR-dossier is gekozen voor een confronterende koers in dito stijl. De beroepsvereniging hanteert de megafoon. KVAN spreekt in termen van 'catastrofaal' en poneert dat 'alle mogelijke mitigerende maatregelen' ten aanzien van het CABR zijn getroffen.¹⁶ De voorzitter spreekt in de media in termen van 'belachelijk, een schande'.¹⁷

Er zijn mensen in de sector die het gevoel krijgen dat punt 7 van onze ethische code onder druk staat: 'De archivaris dient zowel de openbaarheid als de privacy te respecteren en te handelen binnen de grenzen van de relevante wetgeving'. Verschuift dat naar: 'De archivaris dient de openbaarheid, desnoods ten koste van de privacy'?

De archiefsector heeft in ieder geval een rigoureuze wending gemaakt van braafheid naar bravoure. Het zou haar sieren niet

te doen alsof zij het slachtoffer is van de AP. Naar mijn indruk is de AP ook wel iets strikter geworden, in ieder geval explicieter, maar de consistentie domineert.¹⁸

Hoe pakt dit uit?

Wie door de sectorale retoriek heen kijkt, moet constateren dat er veel op het spel staat, namelijk het hele principe van 'openbaar tenzij', dat door de AP wordt herdefinieerd. Wat we nu zien, is dat het ministerie van OCW met de spoedwet ter uitvoering van overweging 158 van de AVG hierop terugduwt, feitelijk door een herdefiniëring van het begrip 'openbaarheidsbeperking'. De minister streeft naar een mogelijkheid om in de Archiefwet ruimte te bieden voor een belangenafweging tussen openbaarheid van documenten met bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens enerzijds en de bescherming hiervan anderzijds, voor veel meer dan oorlogsarchieven. Als de belangenafweging doorslaat naar het algemeen belang moet archief inclusief dergelijke gegevens online kunnen. De AP ziet grote bezwaren.¹⁹

De spannende vragen zijn nu: zet de minister door? Bindt de AP in, of jaagt zij de sector terug het hok in, waar die zich tot voor kort gedwee gedroeg? Zal de openbaarheid toenemen of komt er een boemerangeffect? |

NOTEN

- 1 Verslag overleg archiefsectorvertegenwoordigers met de AP, 30 september 2020, 3 (KIA).
- 2 KVAN, gepubliceerd 9 februari 2018, met verwijzing naar: A.C. Beunen, T.A. Schiphof, *Juridische wegwijzer archieven en musea online* (Den Haag 2006), 43-44.
- 3 Microsoft Word - AVG inventarisatie.docx (kvan.nl).
- 4 *Adviesrapport*, p. 25.
- 5 *Model data protection assessment op de gezinskaarten*, 17-18.
- 6 Gezinskaarten kunnen onder vijf voorwaarden online - KIA community.
- 7 Verslag overleg archiefsectorvertegenwoordigers met de AP 21 juni 2019, 2.
- 8 Verslag werkgroep AVG KVAN-BRAIN, 5 november 2018.
- 9 Reactie op Gezinskaarten kunnen onder vijf voorwaarden online - KIA community.
- 10 De casus werd ook als 'voorbeeld' opgevoerd voor de 'urgentie' om oude beperkingen te herzien in de handreiking van de VNG-commissie Archieven, *Beperkt waar het moet* (juli 2019), 7.
- 11 *Weten of vergeten?*, 21, 42. Vgl. 18-20.
- 12 *Richtlijn openbaarheidsbeperkingen in politie-archieven*, 2-3 en 5 n. 8.
- 13 *Richtlijn openbaarheid archieven uit of over de Tweede Wereldoorlog*, 5. KVAN, gepubliceerd 28 april 2022.
- 14 Verslag overleg archiefsectorvertegenwoordigers met de AP 12 november 2019, 2-3.
- 15 Memorie van Toelichting 33, 94-95.
- 16 Persbericht 6 december 2024.
- 17 Interview in *NRC*, 29 januari 2025.
- 18 In de toets op het concept-Archiefbesluit en in de waarschuwing aan de minister van OCW over de online beschikbaarstelling van het CABR (26 november 2024, 1-2, 5).
- 19 Kamerbrief 6 december 2024, 4; Overheid.nl | Consultatie Wijziging van de Archiefwet 1995 ter uitvoering van overweging 158 van de Algemene verordening gegevensbescherming; Wetgevingstoets AP 14 mei 2025.