

ECLI:NL:RBMNE:2016:3277



Instantie Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak 27-05-2016

Datum publicatie 20-06-2016

Zaaknummer AWB - 15 _ 5278

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie
Reproduceren archiefstukken CABR

Archiefwet, beleid, redelijkheid, 4:84 Awb

Samenvatting:

Op het CABR dat is overgebracht naar verweerder rust een beperking van de openbaarheid. Eiser heeft verzocht om kopieën van stukken die in het CABR zijn opgenomen. Vw hanteert het beleid dat geen stukken worden verstrekt, behalve als de stukken nodig zijn als juridisch bewijs in een gerechtelijke procedure of als een volkenrechtelijke bepaling daartoe verplicht. Rb acht het beleid van verweerder niet onredelijk, gelet op zijn toelichting. Er is geen situatie aan de orde waarin vw gebruik moet maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid. Het beroep is ongegrond.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 15/5278

uitspraak van de meervoudige kamer van 27 mei 2016 in de zaak tussen

[eiser] , te [woonplaats] , eiser

en

de algemene rijksarchivaris, verweerder

(gemachtigde: mr. H.G. Kraai).

Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiser om toestemming voor het maken van scans uit het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR), van respectievelijk inventarisnummer [inventarisnummer] en [inventarisnummer] , afgewezen.

Bij besluit van 1 september 2015 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 februari 2016. Eiser is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Verder was voor verweerder aanwezig mr. M. de Vries.

Overwegingen

1. Eiser heeft op 15 juni 2015 bij verweerder verzocht om toestemming om scans te maken van een foto van [A] (inventarisnummer [inventarisnummer]) en het boek " [boek] " van [B] (inventarisnummer [inventarisnummer]). Deze archiefbescheiden bevinden zich in het CABR. Verweerder heeft eisers verzoek afgewezen.

2.

Op grond van artikel 14 van de Archiefwet 1995 (Aw) zijn de archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten, behoudens het bepaalde in de artikelen 15, 16 en 17, openbaar. Ieder is, behoudens de beperkingen die voortvloeien uit het in die artikelen bepaalde, bevoegd die archiefbescheiden kosteloos te raadplegen en daarvan of daaruit afbeeldingen, afschriften, uittreksels en bewerkingen te maken of op zijn kosten te doen maken.

Artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a, van Aw bepaalt dat bij de overbrenging van de in artikel 1, onder c 1^o en 2^o, bedoelde archiefbescheiden de zorgdrager, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, beperkingen aan de openbaarheid kan stellen voor een bepaalde termijn en met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

3.

Het CABR is op 6 november 2000 overgebracht naar de rijksarchiefbewaarplaats in Den Haag. De Minister van Justitie is de zorgdrager van het CABR en hij heeft, zoals blijkt uit de Verklaring van overbrenging van 6 november 2000, de archiefbescheiden overgedragen aan verweerder, die zich vervolgens heeft verplicht het archief in goede staat te bewaren of te doen bewaren, overeenkomstig

het bij of krachtens de Aw voor het beheer van overheidsarchieven bepaalde.

4. De Minister van Justitie heeft in zijn hoedanigheid van zorgdrager bij besluit van 1 november 2000 een beperking aan de openbaarheid gesteld tot 1 januari 2025 (zie Bijlage 1 bij de Verklaring van Overbrenging van het Centraal Archief van de Bijzondere rechtspleging, 1945-1952, nummer DDS 5060744), zoals bedoeld in artikel 15 eerste lid, aanhef en onder a, van de Aw. In de bijlage is bepaald dat raadpleging van het CABR slechts mogelijk is na schriftelijke toestemming van de directeur van het Algemeen Rijksarchief (dit is, zo heeft verweerder ter zitting toegelicht, verweerder zelf). Het is niet toegestaan reproducties te vervaardigen van documenten uit de dossiers waarop deze beperkende bepalingen van toepassing zijn, zonder toestemming van de directeur van het Algemeen Rijksarchief. De directeur van het Algemeen Rijksarchief kan voorwaarden verbinden aan het verlenen van zijn toestemming.

5.

Verweerder hanteert vanaf 1 september 2012 het algemene beleid om niet langer toestemming te geven voor het maken van reproducties uit beperkt openbare archieven zoals het CABR. Hierop wordt alleen een uitzondering gemaakt als bepaalde archiefbescheiden als juridisch bewijsstuk moeten dienen. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat ook een uitzondering wordt gemaakt voor de situatie waarin een volkenrechtelijke bepaling verplicht tot het verstrekken van een bepaald document. Verdere uitzonderingen op het beleid zijn niet geformuleerd.

6. Over de totstandkoming van dit beleid heeft verweerder het volgende toegelicht. Vóór 1 september 2012 bestond er geen vaste gedragslijn hoe om te gaan met verzoeken om toestemming voor reproducties uit beperkt openbare archieven zoals het CABR. Dit leidde er toe dat op verzoeken om reproducties wisselend werd gereageerd: de ene aanvraag om een reproductie werd wel ingewilligd en de andere niet. Er was vanuit verweerders organisatie behoefte aan een gedragslijn om een einde te maken aan deze ongelijkheid en aan de onduidelijkheid die heerste. Terwijl verweerder bezig was met het opstellen van beleid, heeft de rechtbank Den Haag zich bij uitspraak van 22 februari 2012 uitgesproken over deze materie (ECLI:NL:RBSGR:2012:BX6610). De rechtbank heeft - voor zover relevant - overwogen: *"De rechtbank is van oordeel dat uit de beperking van de openbaarheid van de in dit geschil onderhavige stukken in beginsel voortvloeit dat daarvan geen kopieën kunnen worden verstrekt. Door het zonder meer verstrekken van kopieën van deze archiefbescheiden zouden de aan de openbaarheid gestelde beperkingen immers worden opgeheven. De beperking van de openbaarheid is nu juist gesteld met het oog op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de in deze stukken genoemde personen. De omstandigheid dat eiser, zoals hij ter zitting naar voren heeft gebracht, zorgvuldig zal omgaan met deze stukken en hij deze slechts voor zijn onderzoek zal gebruiken, doet daar niet aan af. Met verweerder is de rechtbank van oordeel dat indien kopieën van niet-openbare archiefstukken worden gemaakt en deze het Haags Gemeentearchief verlaten het toezicht op deze niet-openbare archiefstukken niet langer meer kan worden uitgeoefend."*

7. Verweerder heeft deze uitspraak bij het opstellen van het beleid betrokken. Volgens verweerder volgt uit de uitspraak dat hij alleen nog toestemming kan geven voor het maken van reproducties van documenten die geen persoonsgegevens bevatten of die geanonimiseerd zijn. Verweerder heeft uiteengezet dat hij onvoldoende werknemers in dienst heeft om te onderzoeken of een document persoonsgegevens bevat en om, in voorkomend geval, het document te anonimiseren. Daarbij speelt bij het CABR nog een rol dat dit archief zeer omvangrijk is en niet goed is geordend. Het archief bevat veel documenten die daarin eigenlijk niet thuishoren. Het boekje waar eiser bijvoorbeeld om heeft verzocht, had niet in het CABR moeten worden opgenomen. Ordening van het archief zou echter jaren kosten en daar is niet voor gekozen. Het is bij verweerder aangeleverd als één archief waarop in zijn geheel beperkte openbaarheid rust. Verweerder weet niet welke informatie het CABR dus precies bevat. Verweerder benadrukt dat in tegenstelling tot de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) voor archieven die onder de Aw vallen geen informatiestelsel geldt, maar een documentenstelsel. Het recht op raadpleging uit de Aw impliceert dat de archiefbescheiden integraal ter inzage zijn, zonder dat de daarin besloten liggende informatie gefilterd kan worden. Dit maakt het nog complexer om zeker te stellen dat documenten die gereproduceerd worden geen informatie bevatten die niet openbaar mag

worden.

De fysieke staat van de archiefbescheiden is verder niet in alle gevallen optimaal. Er zijn kwetsbare archiefstukken bij die niet zonder meer gekopieerd kunnen worden en waar met zorg mee moet worden omgegaan. Tot slot speelt bij het CABR een rol dat verweerder per maand circa 400 verzoeken om raadpleging van het archief ontvangt. Het ligt in de lijn der verwachting dat een deel van de mensen die het archief raadpleegt, ook zal verzoeken om toestemming voor het vervaardigen van reproducties.

Omdat verweerder niet verplicht is om reproducties van archiefbescheiden mogelijk te maken heeft hij er, gelet op wat al wat hiervoor is genoemd, voor gekozen om niet langer reproducties mogelijk te maken, behalve in de eerder genoemde uitzonderingssituaties.

8. Eiser heeft zich op het standpunt gesteld dat het beleid zoals verweerder dit nu voert onredelijk is. In zijn geval gaat het maar om twee documenten. De foto die eiser wil is van een persoon die niet meer leeft. Er zijn door de zorgdrager beperkingen gesteld ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De persoonlijke levenssfeer is echter niet in geding daar waar het gaat om foto's van mensen die niet meer leven. De weigering om reproducties te maken gaat volgens eiser geheel in tegen de geest van de wet- en regelgeving die juist zoveel mogelijk openbaarheid voorstaat. Voor 2012 kreeg eiser op verzoek altijd de mogelijkheid om reproducties te maken en hij ziet niet in dat dit nu niet meer zou kunnen. Volgens eiser was er sprake van een systeem dat goed werkte en was een beleidswijziging niet nodig. Zoals het nu uitpakt, leidt het strikte beleid van verweerder tot schrijnende situaties. Eiser heeft verwezen naar een gespreksverslag van een rondetafelbijeenkomst 'Openbaarheid versus privacy – Onderzoek in beperkte openbare archieven' gehouden op 16 juni 2015, waar verweerder in gesprek is gegaan met ongeveer 20 onderzoekers. Veel onderzoekers en instellingen lopen aan tegen de gevolgen van het stringente beleid. Het beleid schiet daarmee zijn doel voorbij. Dat verweerder een capaciteitsprobleem heeft, wordt door eiser als zodanig niet betwist, maar het ligt volgens eiser op de weg van verweerder om daar zelf wat aan te doen en dat niet af te wentelen op de gebruikers van het archief. Eiser stelt verder dat verweerder niet consequent handelt, omdat hij op enig moment wel archiefbescheiden heeft tentoongesteld.

9. De rechtbank oordeelt dat het verweerder vrijstaat om door middel van (beleids)criteria invulling te geven aan zijn discretionaire bevoegdheid om reproducties van de archiefbescheiden mogelijk te maken. Verweerder heeft hiervan gebruik gemaakt en voert het beleid dat in het geheel geen reproducties worden verstrekt. Het beleid is, hoewel strikt, niet in strijd met de Aw en de daarop gebaseerde regelgeving, nu artikel 15 van de Aw uitzonderingen op artikel 14 van de Aw mogelijk maakt. Het mogelijk maken van reproducties is geen verplichting die op verweerder rust. Gelet op de toelichting die verweerder heeft gegeven op zijn beleid en gelet op het feit dat er in bepaalde nader omschreven gevallen toch een uitzondering kan worden gemaakt op het beleid, komt de rechtbank tot de conclusie dat dit beleid ook niet onredelijk is. Dit betekent dat verweerder eisers verzoek om toestemming voor het maken van reproducties van archiefbescheiden heeft kunnen afwijzen onder verwijzing naar zijn beleid. Dat eiser maar een paar documenten nodig heeft, maakt niet dat verweerder niet aan zijn beleid heeft kunnen vasthouden. Ook in eisers stelling dat hij voor september 2012 wel makkelijk aan kopieën kon komen en dat eiser de noodzaak voor een verandering niet inziet, ziet de rechtbank geen aanleiding voor de conclusie dat het beleid onredelijk zou zijn. Zoals verweerder heeft toegelicht, vond hij het maken van beleid nodig en is hij daartoe ook bevoegd. Dat verweerder zelf archiefbescheiden heeft gebruikt voor een tentoonstelling, staat los van de vraag hoe verweerder wil om gaan met de (vele) verzoeken om reproducties van archiefbescheiden. Eiser kan hieraan geen rechten ontleen. De beroepsgrond slaagt niet.

10. Eiser heeft erop gewezen dat het stringente beleid van verweerder tot onredelijke uitkomsten kan leiden. De rechtbank wijst erop dat artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in bijzonder schrijnende situaties uitkomst kan bieden. Verweerder handelt volgens artikel 4:84 van de Awb overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbende gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Eiser heeft toegelicht dat hij de gevraagde reproducties nodig heeft ter illustratie van

een boek dat binnenkort zal verschijnen. Verder heeft hij uiteengezet dat het (laten) maken van reproducties het doen van onderzoek vergemakkelijkt. Hij is nu vaak bezig met overschrijven van voor hem relevante stukken. De rechtbank oordeelt dat wat eiser naar voren heeft gebracht onvoldoende is om een geslaagd beroep op artikel 4:84 van de Awb te kunnen doen. Er is geen sprake van bijzondere omstandigheden en de gevolgen van het beleid zijn in dit geval ook niet onevenredig met de met de beleidsregel te dienen doelen. De rechtbank begrijpt dat het vervelend is voor eiser dat hij fotomateriaal voor zijn boek moet missen en dat de weigering van verweerder om scans te mogen maken voor eiser extra werk oplevert, maar dat maakt niet dat verweerder voor eiser een uitzondering zou moeten maken op zijn beleid. Ook deze beroepsgrond slaagt dus niet.

11.

Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.C. Verra, voorzitter, en mr. V.E. van der Does en mr. L.M. Reijnierse, leden, in aanwezigheid van mr. M.E.C. Bakker, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 27 mei 2016.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.