

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:620
Datum uitspraak	8 maart 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 januari 2015 heeft de rijksarchivaris een verzoek van [appellant] om inzage in en afschrift van stukken uit inventarisnummer 6861 van het archief Kabinet Minister-President dat zich bevindt in het Nationaal Archief afgewezen.

Volledige tekst

201602133/1/A3.

Datum uitspraak: 8 maart 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 9 februari 2016 in zaak nr. 15/2737 in het geding tussen:

[appellant]

en

de algemene rijksarchivaris.

Procesverloop

Bij besluit van 13 januari 2015 heeft de rijksarchivaris een verzoek van [appellant] om inzage in en afschrift van stukken uit inventarisnummer 6861 van het archief Kabinet Minister-President dat zich bevindt in het Nationaal Archief afgewezen.

Bij besluit van 15 april 2015 heeft de rijksarchivaris het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 februari 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De rijksarchivaris heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 januari 2017, waar [appellant], en de rijksarchivaris, vertegenwoordigd door mr. E.A.T.M. Schreuder en mr. H.G. Kraai, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De van belang zijnde bepalingen uit de Archiefwet en de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) zijn in een bijlage bij deze uitspraak opgenomen.
2. Bij het Nationaal Archief bevindt zich het archief van het Kabinet van de Minister President met nummer toegang 2.03.01. Op 9 juni 2014 heeft [appellant] ten behoeve van onderzoek en publicatie verzocht om inzage in en afschrift van stukken hieruit, waaronder inventarisnummer 6861. Op laatstgenoemd inventarisnummer rust een beperking van de openbaarheid wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Om inzage te kunnen krijgen is [appellant] in de gelegenheid gesteld een onderzoekszopzet in te dienen.

Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 13 januari 2015 heeft de rijksarchivaris het verzoek van [appellant] afgewezen. Volgens hem voldoet de onderzoekszopzet van [appellant] niet aan de daaraan gestelde eisen. De onderzoekszopzet is innerlijk tegenstrijdig. Anders dan waar [appellant] van uitgaat, heeft hij geen recht op afschriften van archiefbescheiden. Nu op de gevraagde stukken een beperking van de openbaarheid met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer rust, kan raadpleging van de stukken alleen plaatsvinden als de verzoeker de gegevens beveiligt en anonimiseert. Het is niet duidelijk hoe [appellant] de persoonsgegevens van nog levende personen zal eerbiedigen. Daartoe heeft de rijksarchivaris van belang geacht dat [appellant] de mogelijkheid openhoudt om namen van personen te publiceren, al dan niet na het benaderen van de betrokkenen en hun of het Nationaal Archief om toestemming voor publicatie te hebben verzocht. Voor zover de wetgever zich op het standpunt heeft gesteld dat de mate van openbaarheid in het kader van de Archiefwet 1995 niet minder mag zijn dan die van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), wijst de rijksarchivaris erop dat daarmee wordt gerefereerd aan het feit dat niet alle weigeringsgronden van de Wob in de Archiefwet zijn opgenomen.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank de rijksarchivaris ten onrechte is gevolgd in diens standpunt dat de beperking van de openbaarheid van inventarisnummer 6861 op 1 januari 2017 vervalt. Daartoe voert hij aan het dat gaat om stukken uit 1948 tot en met 1966. De openbaarheid is voor 50 jaar beperkt. Het overgrote deel van de documenten is van voor 1964, zodat ten tijde van zijn verzoek en het besluit op bezwaar de beperking aan de openbaarheid al niet meer gold. De enkele omstandigheid dat sommige stukken uit 1965 of 1966 zijn, rechtvaardigt niet dat de openbaarheid van oudere stukken voor langer dan 50 jaar is beperkt. De rechtbank wijst weliswaar op artikel 15, vierde lid, van de Archiefwet waaruit zij concludeert dat de beperking van de openbaarheid in beginsel na 75 jaar vervalt, maar dit is slechts de maximale termijn voor beperking van de openbaarheid, aldus [appellant].

3.1. Bij het besluit tot overbrengen van de stukken die nu tot inventarisnummer 6861 behoren, is een beperking aan de openbaarheid met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer opgelegd (Stcrt. 2003, nr. 42). Het gaat daarbij om stukken van 1948 tot en met 1966. Deze documenten worden als één inventarisnummer gearchiveerd en niet als afzonderlijke documenten. De beperking is opgelegd voor de duur van 50 jaren voor het gehele inventarisnummer. De looptijd wordt berekend vanaf het jongste in de datering genoemde jaartal, dus vanaf 1966. Weliswaar geldt voor de oudere stukken uit het inventarisnummer een langere beperking dan 50 jaren, maar de maximale beperkingstermijn van 75 jaren die in artikel 15, vierde lid, van de Archiefwet is neergelegd, is niet overschreden. Het voorgaande brengt mee dat de beperking aan de openbaarheid voor het gehele inventarisnummer op 1 januari 2017 is komen te vervallen, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen. Zij is [appellant] dan ook terecht niet gevolgd in zijn betoog dat hij recht had

op inzage in een deel van de stukken van het inventarisnummer omdat deze al openbaar zijn. Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de rijksarchivaris hem de inzage in het inventarisnummer ten onrechte categoriaal heeft geweigerd wegens de opgelegde beperking. De rijksarchivaris had hem kopieën kunnen verstrekken met daarin onleesbaar gemaakte gedeelten, inzage kunnen geven in bewerkte stukken of voorwaarden aan de inzage kunnen verbinden. [appellant] wijst erop dat voorafgaand aan de overbrenging van de stukken naar het Nationaal Archief de Wob van toepassing was. Op grond van die wet zou zijn verzoek niet integraal zijn afgewezen, maar zou een belangenafweging zijn gemaakt. De bedoeling van de wetgever was om de mate van openbaarheid niet minder maar juist groter te maken onder de Archiefwet. Net als bij de Wob had het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moeten worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid. Voorts wijst [appellant] erop dat de rechtbank de rijksarchivaris ten onrechte in diens standpunt is gevolgd dat zijn onderzoeksopzet onvoldoende waarborgen geeft voor de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Hij heeft weliswaar het recht voorbehouden om namen van personen te publiceren, maar heeft vermeld dit te doen na daartoe toestemming te hebben gevraagd aan de betrokkene of de rijksarchivaris. Als de rijksarchivaris hier moeite mee heeft, had deze toestemming tot inzage kunnen geven onder de voorwaarde dat geen namen worden overgeschreven dan wel geen betrokkenen worden benaderd, aldus [appellant].

4.1. Anders dan de Wob bevat de Archiefwet geen informatiestelsel maar een documentenstelsel. De openbaarheidsbeperkingen die ingevolge de Archiefwet mogelijk zijn, zijn dan ook niet aan de informatie in de documenten gekoppeld, maar aan het document in zijn geheel. Bij dit stelsel past niet dat de rijksarchivaris een document bewerkt - bijvoorbeeld door het te anonimiseren - alvorens daarin inzage te geven. Ten aanzien van beperkt openbare archiefstukken voert de rijksarchivaris het beleid dat daarvan geen kopieën worden verstrekt maar alleen inzage in die stukken kan worden gegeven. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat dit beleid onredelijk is.

[appellant] heeft voor zijn standpunt dat de Archiefwet een grotere mate van openbaarheid zou moeten geven dan de Wob verwezen naar Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 11-13. Daarin is het volgende vermeld: "De doelstelling van de openbaarheid in het kader van de archiefwetgeving is gelegen in de beschikbaarheid ten behoeve van historisch onderzoek. Dit noopt tot een mate van openbaarheid die zeker niet minder mag zijn dan die van de WOB. Integendeel, de Archiefwet dient een nog grotere mate van openbaarheid van overheidsdocumenten te verzekeren dan aanwezig is in de fase waarin de stukken nog betrekking hebben op het actuele doen en laten van de overheid." Dit is herhaald in de memorie van toelichting op de hier van toepassing zijnde en nu geldende Archiefwet (Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, blz. 7). De rechtbank heeft echter hierin terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de rijksarchivaris de afwijzing van het verzoek van [appellant] ten onrechte in bezwaar heeft gehandhaafd. De Wob voorziet in de artikelen 10 en 11 in meer mogelijkheden de openbaarheid te beperken dan de Archiefwet, die slechts voorziet in de drie in artikel 15, eerste lid, neergelegde beperkingen aan de openbaarheid welke vrijwel overeenkomen met enkele weigeringsgronden uit de Wob. Daarmee verzekert de Archiefwet een grotere mate van openbaarheid van overheidsdocumenten dan de Wob.

Bij het besluit tot overbrengen van de stukken in inventarisnummer 6861 naar het Nationaal Archief is een beperking aan de openbaarheid met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer opgelegd. Bij een verzoek om raadpleging moet de rijksarchivaris

deze beperking in acht nemen ingevolge het bepaalde in artikel 17, eerste lid, van de Archiefwet. De rechtbank is [appellant] dan ook terecht niet gevolgd in diens standpunt dat de rijksarchivaris het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer had moeten afwegen tegen het belang van de openbaarheid.

In het kader van zijn in artikel 17, eerste lid, neergelegde plicht de opgelegde beperking aan de openbaarheid in acht te nemen bij het ter beschikking stellen van archiefbescheiden, vraagt de rijksarchivaris de verzoeker om een onderzoeksopzet over te leggen ingeval de gevraagde stukken bijzondere persoonsgegevens bevatten en de verzoeker deze gegevens wil verwerken in het kader van onderzoek. Daarbij baseert hij zich op artikel 23 van de Wbp. Het door [appellant] verzochte inventarisnummer bevat bijzondere persoonsgegevens. Hij heeft om het inventarisnummer gevraagd ten behoeve van onderzoek en publicatie. In het kader van de beoordeling of de opgelegde beperking aan de openbaarheid in acht wordt genomen, heeft de rijksarchivaris [appellant] gevraagd om een onderzoeksopzet over te leggen. Hiermee dient [appellant], overeenkomstig het bepaalde in artikel 23, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wbp, aan te tonen dat bij de uitvoering van het onderzoek is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen niet onevenredig wordt geschaad. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de rijksarchivaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat uit de onderzoeksopzet van [appellant] onvoldoende waarborgen volgen dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. In zijn onderzoeksopzet heeft [appellant] het recht voorbehouden contact op te nemen met betrokkenen en hun namen te publiceren. Dat hij voor publicatie eerst toestemming zal vragen aan betrokkenen of de rijksarchivaris doet daaraan niet af. Bovendien is ook ter zitting bij de Afdeling gebleken dat [appellant] niet bereid was zijn onderzoeksopzet op dit punt te wijzigen. De rechtbank heeft dan ook terecht geconcludeerd dat niet kan worden uitgesloten dat op grond van de onderzoeksopzet de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in gedrang komt.

Het betoog faalt.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Niane-van de Put, griffier.

w.g. Slump w.g. Niane-van de Put
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 maart 2017

805.

BIJLAGE

Archiefwet

Artikel 14

De archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten zijn, 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

1. Bij de overbrenging van de in artikel 1, onder c 1° en 2°, bedoelde archiefbescheiden kan de zorgdrager, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, slechts beperkingen aan de openbaarheid stellen voor een bepaalde termijn en met het oog op:

- a. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- b. het belang van de Staat of zijn bondgenoten;
- c. het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

[...]

4. Ingevolge het eerste of het tweede lid aan de openbaarheid gestelde beperkingen hebben geen betrekking op archiefbescheiden die ouder zijn dan vijfenzeventig jaar, tenzij door Onze minister [...] anders wordt beslist.

Artikel 17

1. De beheerder van een archiefbewaarplaats stelt de daar berustende archiefbescheiden aan de verzoeker ter raadpleging of gebruik beschikbaar met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde beperkingen.

Wet bescherming persoonsgegevens

Artikel 16

De verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

Artikel 23

2. Het verbod om persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16, te verwerken ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek is niet van toepassing voor zover:

[...]

- d. bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.