

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:1367
Datum uitspraak	10 juni 2020
Inhoudsindicatie	Uitspraak over het verzoek van de korpschef van de politie om bepaalde dossierstukken in de hoger beroepsprocedure geheim te houden. Als zo'n verzoek om 'beperkte kennisneming' wordt ingewilligd kan alleen de Afdeling bestuursrechtspraak van de inhoud kennisnemen, en worden de stukken niet naar de wederpartij gestuurd. Het gaat in deze zaak om het besluit van de korpschef om intrekking van een jachtake en het wapenverlof van twee inwoners uit Veendam. De korpschef deed dat, omdat hij de mannen van wapenhandel verdenkt. De mannen komen in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De korpschef deed daarbij het verzoek dat alleen de Afdeling bestuursrechtspraak kennis mag nemen van de processen-verbaal van een onderzoek naar het telefoonverkeer van de mannen en de processen-verbaal van de verhoren van getuigen. Uit de uitspraak van 10 juni 2020 zal blijken of de Afdeling bestuursrechtspraak dat verzoek inwilligt. Deze uitspraak is een zogenoemde overzichtsuitspraak.

Volledige tekst

202001087/2/A3 en 202001097/2/A3.

Datum beslissing: 10 juni 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Beslissing op grond van artikel 8:29, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht in de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 8 januari 2020 in zaak nr. 19/2142

in het geding tussen:
[appellant sub 1]

en

de korpschef van politie.

en

2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 8 januari 2020 in zaak nr. 19/2140
in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

de korpschef van politie.

Procesverloop

[appellant sub 1] heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 8 januari 2020 in zaak nr. 19/2142.

Het geding betreft de intrekking door de korpschef van de jachtakte en het wapenverlof van [appellant sub 1].

[appellant sub 2] heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 8 januari 2020 in zaak nr. 19/2140.

Het geding betreft de intrekking door de korpschef van de jachtakte en het wapenverlof van [appellant sub 2].

De korpschef heeft een aantal gedingstukken overgelegd en met verwijzing naar artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) medegedeeld dat in beide zaken uitsluitend de Afdeling kennis zal mogen nemen van deze stukken.

Het betreft een proces-verbaal onderzoek telecommunicatie en elf processen-verbaal van verhoor getuigen.

Overwegingen

Het verzoek en leeswijzer

1. De korpschef heeft de Afdeling wegens het bestaan van gewichtige redenen verzocht te bepalen dat alleen de Afdeling van de processen-verbaal kennis zal nemen.

1.1. De Afdeling ziet, gelet op de in de rechtspraak levende behoefte daaraan, aanleiding een overzicht op hoofdlijnen te geven van haar oordelen met betrekking tot de toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Wat in deze uitspraak wordt overwogen gaat alleen over gevallen waarin een partij meedeelt aan de bestuursrechter dat uitsluitend de rechter kennis zal mogen nemen van een stuk vanwege gewichtige redenen, een zogeheten verzoek om beperkte kennisneming van een stuk. In het vervolg van deze uitspraak zal daarom steeds worden gesproken van een verzoek om beperkte kennisneming. Degene die een verzoek om beperkte kennisneming doet wordt in deze uitspraak aangeduid als "de verzoeker". Onder "stuk" wordt in deze uitspraak mede

begrepen "het geven van inlichtingen" voor zover dat schriftelijk gebeurt.
Het recht op een eerlijk proces

2. Het recht op een eerlijk proces is onder meer neergelegd in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Ook los van deze verdragsbepalingen geldt dit recht in de nationale rechtsorde (uitspraak van 1 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3547](#)) en omvat het onder meer het recht op gelijke proceskansen. Daaruit vloeit voort dat partijen in een procedure in beginsel recht hebben op kennisneming van alle stukken uit het dossier. Dat neemt niet weg dat op dit recht uitzonderingen mogelijk zijn (vergelijk Europees Hof voor de Rechten van de Mens 20 oktober 1998, [ECLI:CE:ECHR:1998:1020REP002890195](#) (Rowe and Davis/Verenigd Koninkrijk) en het arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 2008, [ECLI:EU:C:2008:91](#), Varec/België).

3. Artikel 8:29 van de Awb luidt als volgt.

"1. Partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, kunnen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de bestuursrechter mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.

2. Gewichtige redenen zijn voor een bestuursorgaan in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting zou bestaan een verzoek om informatie, vervat in de over te leggen stukken, in te willigen.

3. De bestuursrechter beslist of de in het eerste lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

4. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.

5. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan hij slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen. Indien de toestemming wordt geweigerd, wordt de zaak verwezen naar een andere kamer".

4. Artikel 8:29 van de Awb geeft een regeling voor het geheel of gedeeltelijk geheimhouden van stukken in procedures bij de bestuursrechter. Het eerste lid houdt een beperking in van het recht op gelijke proceskansen. Deze beperking is slechts bij "gewichtige redenen" mogelijk. Acht de bestuursrechter de beperking gerechtvaardigd, dan is het ingevolge het vijfde lid aan de andere partij overgelaten te beslissen of de rechter mede op de grondslag van de achtergehouden of geheimgehouden inlichtingen of stukken uitspraak kan doen. De Afdeling is van oordeel dat de beperkingsmogelijkheid bij toepassing van deze regeling met zodanige waarborgen is omkleed, dat het recht op een eerlijk proces daarmee niet in zijn essentie wordt beperkt (uitspraak van 10 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1109](#)).

5. Een verzoek om beperkte kennisneming waarover in eerste instantie door de rechtbank is beslist, moet in hoger beroep opnieuw worden gedaan.

6. Beslissingen op een verzoek om beperkte kennisneming worden genomen door de geheimhoudingskamer van de Afdeling. Leden van de geheimhoudingskamer die op een verzoek beslist maken geen deel uit van de zittingskamer in dezelfde zaak. Sinds 1 juli 2018 worden de beslissingen van de geheimhoudingskamer in een uitspraak neergelegd. Alle uitspraken van de geheimhoudingskamer krijgen een ECLI-nummer en worden gepubliceerd

op www.raadvanstate.nl.
Toetsingskader

7. Gelet op artikel 8:29, derde lid, van de Awb beslist de Afdeling of de beperking van de kennisneming van een stuk gerechtvaardigd is. Deze beslissing vergt een afweging van belangen. Enerzijds speelt hierbij het belang dat partijen gelijkelijk beschikken over de voor het (hoger) beroep relevante informatie. Daartegenover staat dat de kennisneming door partijen van bepaalde gegevens het algemeen belang, het belang van één of meer partijen en/of het belang van derden onevenredig kan schaden.

8. Bij de beoordeling van een verzoek om beperkte kennisneming speelt de betekenis van het stuk voor het oordeel van de rechter in de hoofdzaak en de procespositie van partijen een belangrijke rol. Verder is daarbij van belang of de partij aan wie kennisneming van een stuk wordt onthouden door de beperkte kennisneming wezenlijk in zijn procesvoering wordt belemmerd (uitspraak van 21 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4318](#)). Daarnaast gaat het bij de beslissing over een verzoek om beperkte kennisneming niet om de vraag of het stuk openbaar moet worden, dat wil zeggen voor iedereen toegankelijk, dus ook voor anderen dan procespartijen, maar om de vraag of er gewichtige redenen bestaan die zich tegen kennisneming van het stuk door alle partijen in het geding verzetten. Daarbij wordt geen rekening gehouden met eventuele belanghebbenden, die geen partij zijn maar die mogelijk in de loop van de procedure als partij zouden kunnen worden toegelaten. Na het toelaten van een nieuwe partij kan de verzoeker om die reden opnieuw een verzoek om beperkte kennisneming doen (vergelijk de uitspraak van 20 mei 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1241](#)).

Wie kan een verzoek om beperkte kennisneming voor welke stukken doen?

9. Uit artikel 8:29, eerste lid, van de Awb volgt dat alleen partijen die verplicht zijn stukken in te dienen een verzoek om beperkte kennisneming kunnen doen. Een verplichting bestaat bij de op de zaak betrekking hebbende stukken (artikel 8:42 van de Awb; vergelijk de uitspraak van 7 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:392](#)) en in de in artikel 8:45, tweede en derde lid, van de Awb genoemde gevallen. Anders dan uit een letterlijke lezing van artikel 8:29, eerste lid, van de Awb mee dat ook een partij over wie de gevraagde informatie gaat zo'n verzoek kan doen, als het bestuursorgaan bij verplichte toezending van stukken geen verzoek om beperkte kennisneming heeft gedaan (uitspraak van 17 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4222](#)).

Aan welke eisen moet een verzoek om beperkte kennisneming voldoen?

10. Een verzoek om beperkte kennisneming wordt schriftelijk, in een afzonderlijk stuk gedaan (vergelijk artikel 14, eerste lid, van de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2017). In het verzoek moet worden gemotiveerd waarom sprake is van gewichtige redenen. Die motivering wordt door de Afdeling naar de andere partij(en) in het geding doorgezonden. Indien naar het oordeel van de verzoeker gewichtige redenen zich verzetten tegen kennisneming door andere partijen van (delen van) de motivering van het verzoek, kan de verzoeker voor die in het verzoek opgenomen motivering zo'n zelfde verzoek doen. In dat geval moet de verzoeker zorgdragen voor een afzonderlijk stuk waarin de motivering, voor zover die wel aan de andere partij(en) kan worden toegezonden, is opgenomen. De geheimhoudingskamer beslist of beperkte kennisneming van de motivering gerechtvaardigd is (uitspraak van 28 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2951](#)).

11. Omdat de inwilliging van een verzoek om beperkte kennisneming een beperking oplevert van het recht op gelijke proceskansen, stelt de Afdeling aan de motivering van een dergelijk

verzoek hoge eisen. De verzoeker moet motiveren vanwege welke belangen of waarom anderszins sprake is van gewichtige redenen (uitspraak van 29 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1385](#)). Verder moet de verzoeker duidelijk maken waarom volgens hem het belang bij beperkte kennisneming zwaarder weegt dan het belang dat de andere partij(en) van het stuk kennisnemen.

12. De enkele verwijzing naar een of meer weigeringsgronden in de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) is geen voldoende motivering. De omstandigheid dat aanleiding bestond om een verzoek om openbaarmaking van de stukken voor een ieder af te wijzen, brengt niet zonder meer mee dat een verzoek om beperkte kennisneming moet worden gehonoreerd. De geheimhoudingskamer kan beslissen dat beperking van de kennisneming niet gerechtvaardigd is, ook al heeft het bestuursorgaan naar aanleiding van een Wob-verzoek terecht geweigerd om (informatie uit) het stuk openbaar te maken en is die weigering in rechte onaantastbaar geworden (uitspraak van 27 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:646](#)).

Wanneer is in ieder geval geen sprake van gewichtige redenen?

13. In artikel 8:29, tweede lid, van de Awb staat dat in ieder geval geen sprake is van gewichtige redenen wanneer de Wob verplicht tot openbaarmaking van de informatie (vergelijk de uitspraak van 9 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:43](#)). Ook mogelijke schadelijke gevolgen van openbaarmaking van informatie door een partij in de procedure na kennisneming van het stuk uit het procesdossier, vormen op zichzelf geen gewichtige redenen om die partij de kennisneming van de stukken te onthouden waarop hij op grond van de Awb recht heeft (uitspraak van 9 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:43](#)).

14. De enkele omstandigheid dat voor (gegevens uit) het stuk een bijzondere geheimhoudingsregeling geldt, betekent niet dat sprake is van gewichtige redenen. Voorbeelden van dergelijke gegevens zijn politiegegevens in de zin van de Wet politiegegevens (Wpg), justitiële en strafvorderlijke gegevens in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en persoonsgegevens in de zin van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) (uitspraak van 4 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3686](#)). Ook het enkele feit dat op een stuk als gevolg van besluitvorming op grond van de Gemeentewet of Provinciewet een verplichting tot geheimhouding rust, vormt geen gewichtige reden (uitspraak van 29 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1387](#)). Datzelfde geldt als een Wob-verzoek zou moeten worden afgewezen op een van de in artikel 10, eerste lid, van de Wob genoemde (absolute) weigeringsgronden, waarbij geen belangenafweging plaatsvindt. In al die gevallen zal bij de beoordeling van het verzoek om beperkte kennisneming een nadere afweging moeten plaatsvinden. Bij die afweging komt wel gewicht toe aan het uit de desbetreffende wettelijke bijzondere geheimhoudingsregeling blijkende belang bij geheimhouding (uitspraak van 12 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3686](#)).

Handelwijze Afdeling bij zaken over de openbaarheid van of inzage in informatie

15. Als het hoger beroep gaat over een besluit tot weigering van openbaarmaking op grond van de Wob, neemt de Afdeling bij een verzoek om beperkte kennisneming van de stukken die voorwerp van het geschil vormen, geen beslissing op het verzoek. In dat geval wordt gehandeld alsof de Afdeling het verzoek gerechtvaardigd heeft geacht (vgl. artikel 14, derde lid, van de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2017). Bij zaken die gaan over de weigering om inzage in of verstrekking van stukken of gegevens op grond van bijvoorbeeld bij de Uitvoeringswet AVG, de Wpg, de Wjsg en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017, volgt de Afdeling als vaste praktijk eenzelfde werkwijze.

Wanneer is in ieder geval sprake van gewichtige redenen?

16. Van gewichtige redenen is in ieder geval sprake wanneer beperkte kennisneming wordt gevraagd van een stuk waarin informatie is vervat over een of meer documenten waarvan de openbaarmaking of de kennisneming het voorwerp is van het geschil. Met een oordeel daarover zou de geheimhoudingskamer immers vooruitlopen op het oordeel van de Afdeling in de bodemprocedure waardoor die procedure door de afwijzing van het verzoek in zoverre zinloos zou worden (uitspraak van 16 maart 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:757](#)). Dat doet zich onder meer voor indien een derde een zienswijze heeft gegeven over een Wob-verzoek dat over hem gaat, en/of zijn standpunt heeft toegelicht in een vertrouwelijk gehouden hoorzitting naar aanleiding van een dergelijk Wob-verzoek (uitspraak van 17 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4222](#)).

Vervolg op de beslissing op het verzoek om beperkte kennisneming

17. Wanneer de geheimhoudingskamer het verzoek niet gerechtvaardigd acht, wijst zij het verzoek af en bepaalt zij dat het stuk aan de partij die het verzoek heeft gedaan wordt teruggezonden. In dat geval wordt aan de desbetreffende partij verzocht het stuk alsnog aan de Afdeling toe te zenden. Als de geheimhoudingskamer het verzoek om beperkte kennisneming wel gerechtvaardigd acht, wordt aan de andere partij(en) gevraagd om toestemming tot kennisneming van het stuk door de kamer die in de bodemprocedure over het (hoger) beroep oordeelt (zie artikel 8:29, vijfde lid, Awb). Wordt het verzoek gedeeltelijk gehonoreerd, dan wordt de verzoeker verzocht een met inachtneming van de uitspraak geschoonde versie van het stuk aan de Afdeling toe te zenden (vergelijk de uitspraak van 9 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:43](#)). Geeft de verzoeker geen gevolg aan dat verzoek dan kan de Afdeling daaraan gevolgen verbinden (artikel 8:31 van de Awb). Tot zover het overzicht op hoofdlijnen.

Wat betekent dit voor het verzoek om beperkte kennisneming van de korpschef?

18. De korpschef heeft met het oog op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen en vanwege het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten voor wat betreft het proces-verbaal onderzoek telecommunicatie en de processen-verbaal verhoor getuigen een beroep gedaan op 8:29 van de Awb. Die belangen wegen volgens de korpschef zwaarder dan het belang van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] om hiervan kennis te nemen. Bovendien zijn [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hierdoor volgens de korpschef niet in hun belangen geschaad, omdat een samenvatting van het proces-verbaal telecommunicatie en een samenvatting van de processen-verbaal van verhoor getuigen door de korpschef in het geding zijn gebracht met de voor de bestuursrechtelijke procedure relevante informatie.

18.1. De Afdeling heeft kennisgenomen van het proces-verbaal onderzoek telecommunicatie en de processen-verbaal verhoor. Het proces-verbaal onderzoek telecommunicatie is een weergave van tapgesprekken van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] in het kader van een tegen hen ingesteld strafrechtelijk onderzoek. De korpschef heeft een samenvatting in het geding gebracht met de informatie uit het proces-verbaal die volgens hem relevant is voor deze bestuursrechtelijke procedure. Voorts zijn er verschillende getuigen gehoord, waarvan tevens proces-verbaal is opgemaakt. Een samenvatting van die verklaringen is eveneens door de korpschef in geding gebracht.

18.2. De Afdeling acht aannemelijk dat kennisneming van de processen-verbaal zal leiden tot aantasting van het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van

betrokkenen en het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten. Naar het oordeel van de Afdeling wegen deze belangen in dit geval zwaarder dan het belang dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] kennis kunnen nemen van de processen-verbaal. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de korpschef de voor deze procedure relevante informatie uit de processen-verbaal door middel van gedetailleerde samenvattingen in het geding heeft gebracht en [appellant sub 1] en [appellant sub 2] daarmee over deze informatie beschikken.

Conclusie

19. De Afdeling acht daarom het verzoek om beperkte kennisneming gerechtvaardigd.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst het verzoek toe.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, mr. J.J. van Eck en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Ley-Nell, griffier.

w.g. Daalder w.g. Ley-Nell
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2020