

ECLI	ECLI:NL:RVS:2004:AO6516
Datum uitspraak	31 maart 2004
Inhoudsindicatie	Bij brief van 28 juni 2001 heeft appellant de Minister van Algemene Zaken (hierna: de Minister) met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) gevraagd enkele vragen te beantwoorden over het verscheiden en de uitvaart van leden van het Koninklijk Huis en hem verzocht om afschriften van documenten die de gevraagde informatie bevatten.

Volledige tekst

200302140/1.

Datum uitspraak: 31 maart 2004

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 14 februari 2003 in het geding tussen:

appellant

en

de Minister van Algemene Zaken.

1. Procesverloop

Bij brief van 28 juni 2001 heeft appellant de Minister van Algemene Zaken (hierna: de Minister) met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) gevraagd enkele vragen te beantwoorden over het verscheiden en de uitvaart van leden van het Koninklijk Huis en hem verzocht om afschriften van documenten die de gevraagde informatie bevatten.

Bij besluit van 12 juli 2001 heeft de Minister appellant meegedeeld dat een beroep op de Wob niet relevant is aangezien appellant refereert aan gebeurtenissen die in de toekomst liggen. Daarnaast heeft de Minister antwoord gegeven op een aantal door appellant gestelde vragen.

Bij besluit van 1 oktober 2001 heeft de Minister het daartegen door appellant gemaakte

bezwaar niet-ontvankelijk verklaard voor zover het betreft de beantwoording van de door appellant gestelde vragen en ongegrond verklaard voor zover het betreft inzage in het concept-draaiboek inzake het overlijden van een lid van het Koninklijk Huis.

Bij uitspraak van 14 februari 2003, verzonden op 18 februari 2003, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 1 april 2003, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 29 april 2003. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 14 juli 2003 heeft de Minister van antwoord gediend.

Bij brief van 4 september 2003 heeft appellant de toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 december 2003, waar appellant in persoon, en de Minister, vertegenwoordigd door mr. E.J. Daalder, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Met betrekking tot het ter zitting door de Minister gevoerde betoog dat appellant geen belang meer heeft bij deze procedure nu de door hem gevraagde informatie als gevolg van de uitvaart van Prins Claus inmiddels feitelijk openbaar is geworden, sluit de Afdeling zich aan bij hetgeen de rechtbank hieromtrent heeft overwogen.

2.2. Het hoger beroep richt zich tegen de uitspraak van de rechtbank met kenmerk AWB 01/03928 WOB, bij welke uitspraak het beroep van appellant tegen het besluit van de Minister, betrekking hebbend op de onder verantwoordelijkheid van de Minister opgestelde en onder de Minister berustende stukken, ongegrond is verklaard. Het hoger beroep heeft, anders dan appellant stelt, geen betrekking op de door de rechtbank eveneens op 14 februari 2003 gedane uitspraken over met name doorzending door de gemeenten Delft, Den Haag en Rijswijk aan de Minister van de door appellant aan die gemeenten gerichte verzoeken om openbaarmaking van stukken met betrekking tot de uitvaart van leden van het Koninklijk Huis.

2.3. Na met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennis te hebben genomen van de vertrouwelijk overgelegde stukken, stelt de Afdeling vast dat sprake is van een concept-draaiboek van de Grootmeester van het Koninklijk Huis inzake de uitvaart van leden van het Koninklijk Huis met drie daarbij behorende bijlagen. Deze bijlagen betreffen tevens gemeentelijke gegevens, zoals bijvoorbeeld een Draaiboek Inrichting Nieuwe Kerk te Delft, waar zich, zoals bekend, een gedeelte van de plechtigheden afspeelt. Het concept-draaiboek met bijlagen wordt hierna aangeduid als het draaiboek.

Met betrekking tot de grief van appellant dat het geschil ten onrechte is "versmald" tot het draaiboek nu het geschil zijns inziens ook betrekking heeft op alle brieven, memo's, notities, agenda's, verslagen, en dergelijke, waaruit correspondentie en overleg tussen de betrokken overheden over een koninklijke uitvaart blijkt, heeft de Minister zich op het standpunt gesteld dat deze informatie, waarvan niet is uitgesloten dat die op het ministerie aanwezig is, slechts zou zijn te destilleren uit een in beginsel onbegrensde hoeveelheid documenten, waartoe de Wob niet verplicht. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 mei

1994 in zaak no. R01.93.0037 (AB 1995, 52) is de Minister niet gehouden een niet nader gespecificeerd verzoek als dat van appellant, dat betrekking heeft op informatie die moet worden gedestilleerd uit een grote hoeveelheid op diverse plaatsen aanwezige stukken, in te willigen. Mitsdien faalt het betoog van appellant dat de rechtbank, in navolging van de Minister, ten onrechte het verzoek om openbaarmaking heeft beperkt tot het draaiboek.

2.4. Appellant bestrijdt voorts het oordeel van de rechtbank dat het in bezwaar gehandhaafde besluit van de Minister om het draaiboek, dan wel delen daarvan, op basis van de artikelen 10, eerste lid, aanhef en onder b, 10, tweede lid, aanhef en onder e, en 11, eerste lid, van de Wob niet openbaar te maken, in stand kan blijven.

2.5. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder f, van de Wob wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder persoonlijke beleidsopvatting verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Ingevolge het derde lid van dit artikel wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege voor zover dit de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege voor zover dit de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder f en g, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen (f) het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie en (g) het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wob wordt, in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

2.6. Na met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennis te hebben genomen van het draaiboek, stelt de Afdeling vast dat het draaiboek een concept dan wel model is dat eerst definitief wordt bij de uitvoering ervan. Het draaiboek kan daarom worden beschouwd als te zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad.

Naar het oordeel van de Afdeling zijn in het draaiboek echter geen persoonlijke beleidsopvattingen opgenomen, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, van de Wob. Het draaiboek bevat vooral feitelijke gegevens, die bovendien niet tot een of meer bepaalde

personen zijn te herleiden. Van opvattingen, voorstellen, aanbevelingen of conclusies van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten, waarvan de openbaarmaking mag worden geweigerd omdat "ambtenaren de vrijheid dienen te hebben ongehinderd hun bijdrage te leveren aan de beleidsvoorbereiding of -uitvoering, en daarover te studeren, te brainstormen, anderszins te overleggen, nota's te schrijven, etc." (Kamerstukken II, 19 859, nr. 3, p. 13), is geen sprake. Nu het draaiboek geen persoonlijke beleidsopvattingen bevat heeft de Minister artikel 11, eerste lid, van de Wob ten onrechte aan zijn besluit ten grondslag gelegd. De rechtbank heeft dit miskend. Het hoger beroep slaagt in zoverre.

2.7. De Afdeling deelt evenmin het oordeel van de rechtbank dat de Minister kan worden gevolgd in zijn standpunt dat bij openbaarmaking van het draaiboek de veiligheid van de Staat zou kunnen worden geschaad. Weliswaar bevat het draaiboek informatie over organisatorische aspecten en aspecten van beveiliging en veiligheid - zoals bijvoorbeeld namen, adressen en telefoonnummers van bij de aangelegenheid betrokken personen, maar ook zaken als de herkomst van het bij de uitvaart te gebruiken meubilair -, waarvan verstrekking met een beroep op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wob achterwege kan blijven, maar dit betreft slechts onderdelen van het draaiboek. Voor de juistheid van het standpunt dat de veiligheid van de Staat vereist dat openbaarmaking van het volledige draaiboek achterwege blijft, ziet de Afdeling geen grond. Zo valt onder meer niet in te zien dat openbaarmaking van concept-brieven aan ministers, provincies, gemeenten en Nederlandse ambassades in het buitenland met nationale rouw-, vlag- en luidinstructies de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. Ditzelfde geldt voor grote delen van de bijlage 'Rijksvoorlichtingsdienst' over persfaciliteiten, camera-opstellingen en dergelijke. De rechtbank heeft dit miskend. Ook in zoverre slaagt het hoger beroep.

2.8. Ten onrechte heeft de rechtbank zich niet uitgesproken over de door de Minister aan zijn besluit ten grondslag gelegde absolute weigeringsgrond artikel 10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wob. De Afdeling ziet in dit geval aanleiding om de zaak op dit onderdeel zelf af te doen.

De Afdeling ziet geen grond voor de juistheid van het standpunt van de Minister dat met het oog op het voorkomen van in gevaar brengen van de eenheid van de Kroon openbaarmaking van het volledige draaiboek achterwege dient te blijven. De door de Minister in zijn besluit genoemde omstandigheid dat het staatshoofd zowel functioneel als persoonlijk direct bij het onderwerp is betrokken, neemt niet weg dat het draaiboek ook vele onderdelen bevat, waaronder de hierboven genoemde, waarvan niet valt in te zien dat openbaarmaking daarvan de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen. Met betrekking tot die onderdelen heeft de Minister zich niet kunnen beroepen op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wob.

2.9. Voorts heeft de rechtbank met juistheid vastgesteld dat het draaiboek passages bevat die de persoonlijke levenssfeer van leden van het Koninklijk Huis betreffen. Met betrekking tot deze passages sluit de Afdeling zich aan bij het oordeel van de rechtbank dat de Minister zich op juiste gronden op het standpunt heeft gesteld dat het publieke belang van het verstrekken van deze passages niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Dit oordeel is niet verder te motiveren zonder prijs te geven wat de Minister aldus aan de openbaarheid heeft mogen onthouden.

Dit neemt echter niet weg dat het draaiboek ook gedeeltes bevat die de persoonlijke levenssfeer van leden van het Koninklijk Huis niet raken of slechts in een dermate geringe mate raken dat niet op voorhand valt in te zien waarom niet meer gewicht kan worden

toegekend aan het belang van het verstrekken van de in die gedeeltes vervatte informatie dan aan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Met betrekking tot die gedeeltes heeft de rechtbank miskend dat de Minister het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in redelijkheid niet zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van het verstrekken van informatie over die gedeeltes.

2.10. Met betrekking tot de door de Minister tevens aan zijn besluit ten grondslag gelegde relatieve weigeringsgronden, vervat in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder f en g, van de Wob, vermag de Afdeling evenmin in te zien waarom niet doorslaggevend gewicht kan worden toegekend aan het publieke belang van het verstrekken van grote delen van het draaiboek - waaronder in ieder geval de in het tweede gedeelte van overweging 2.7. genoemde delen - ten opzichte van de onder f en g genoemde belangen, voorzover daarvan in dit geval al sprake is.

2.11. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep van appellant alsnog gegrond verklaren en de beslissing op bezwaar van 1 oktober 2001 vernietigen wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. De Minister dient, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen, opnieuw op het bezwaar te beslissen.

2.12. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 14 februari 2003, 01/03928 WOB;

II. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

III. vernietigt het besluit van de Minister van Algemene Zaken van 1 oktober 2001, kenmerk 01M412910, voor zover daarbij het bezwaar van appellant ongegrond is verklaard;

IV. gelast dat de Staat der Nederlanden (het ministerie van Algemene Zaken) aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht (€ 277,10) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W. van den Brink, Voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. W.D.M. van Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.H. Broodman, ambtenaar van Staat.

w.g. Van den Brink w.g. Broodman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 31 maart 2004

204-450.