

ECLI

ECLI:NL:RVS:2012:BY6779

Datum uitspraak

19 december 2012

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 juli 2009 heeft de korpsbeheerder een verzoek van [appellant] om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op een demonstratie van de Nederlandse Volks-Unie (hierna: de NVU) in Den Bosch op 23 mei 2009 gedeeltelijk afgewezen.

Volledige tekst

201105790/1/A3.

Datum uitspraak: 19 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 12 april 2011 in zaak nr. 09/5928 in het geding tussen:

[appellant]

en

de korpsbeheerder van de politieregio Brabant-Noord.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2009 heeft de korpsbeheerder een verzoek van [appellant] om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op een demonstratie van de Nederlandse Volks-Unie (hierna: de NVU) in Den Bosch op 23 mei 2009 gedeeltelijk afgewezen.

Bij besluit van 26 november 2009 heeft de korpsbeheerder het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar deels gegrond verklaard, hem alsnog enkele passages verstrekt uit een situatierapport en een draaiboek en het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 april 2011 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De korpsbeheerder heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 6 september 2011 heeft [appellant] de Afdeling toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 april 2012, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. H. van Drunen, werkzaam bij Juridisch Adviesbureau Maury, en de korpsbeheerder, vertegenwoordigd door mr. S. Rabbering en A.L.J. van de Wetering MPA, beiden werkzaam bij de politieregio, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder document verstaan: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, kan eenieder 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 vijfde lid wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...]

c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

[...]

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

2. [appellant] heeft verzocht om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op een demonstratie van de NVU in Den Bosch op 23 mei 2009. Met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, d, e en g, van de Wob heeft de korpsbeheerder geweigerd een gedeelte van de bij hem berustende videobeelden en diverse passages uit schriftelijke stukken openbaar te maken.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de korpsbeheerder niet in strijd met artikel 7:2, eerste lid, van de Awb heeft gehandeld door zijn verzoek om uitstel van de hoorzitting niet in te willigen. In dat verband heeft de rechtbank volgens hem ten onrechte overwogen dat het voor zijn risico komt dat zijn gemachtigde wegens vakantie eerst na enige tijd op de hoogte geraakte van de uitnodiging voor de hoorzitting. Verder had het op de weg van de korpsbeheerder dan wel de bezwaaradviescommissie gelegen om te informeren naar zijn vakantiedata, aldus [appellant].

3.1. Het verzoek om uitstel van de hoorzitting is niet direct na ontvangst van de uitnodiging voor de hoorzitting gedaan. De rechtbank heeft terecht overwogen, dat de omstandigheid dat de gemachtigde van [appellant] wegens een vakantie eerst na enige tijd kennis heeft genomen van de uitnodiging voor zijn rekening en risico komt. Het was aan de gemachtigde, te meer nu deze een professionele rechtsbijstandverlener is, om zorg te dragen voor

behartiging van zijn belangen, waaronder het verwerken van inkomende poststukken. Dat die poststukken ook vertrouwelijke informatie kunnen bevatten, doet daar niet aan af. Voorts is er geen grond voor het oordeel dat de korpsbeheerder had moeten informeren naar verhandeld.

Onder deze omstandigheden heeft de rechtbank in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de korpsbeheerder in strijd met artikel 7:2, eerste lid, van de Awb heeft gehandeld.

Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de korpsbeheerder afdoende heeft gemotiveerd waarom in het besluit op bezwaar gedeeltelijk is afgeweken van het advies van de bezwarenadviescommissie om een aantal passages alsnog openbaar te maken.

4.1. Indien in een besluit op bezwaar wordt afgeweken van een advies van een bezwarenadviescommissie, dient ingevolge artikel 7:13, zevende lid, van de Awb de reden voor die afwijking te worden vermeld. In dit geval heeft de bezwarenadviescommissie geadviseerd om diverse passages alsnog openbaar te maken, omdat die passages algemeen bekende informatie bevatten of niet direct inzicht geven in de informatiepositie of onderzoeksstrategie van de politie. In het besluit op bezwaar heeft de korpsbeheerder dit advies, met uitzondering van drie passages, niet overgenomen en heeft hij zich, onder verwijzing naar de in het besluit van 10 juli 2009 gegeven motivering, op het standpunt gesteld dat deze passages terecht zijn geweigerd met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c en d, van de Wob en dat het niet wenselijk is dat concrete en precieze informatie over het optreden van de politie, over de gebruikte tactieken en strategieën en over het kennisniveau van de politie bekend wordt. Hiermee heeft de korpsbeheerder te kennen gegeven dat hij van het advies van de bezwarenadviescommissie is afgeweken, omdat hij de opvatting van die commissie over het karakter van de informatie in de betrokken passages niet deelt. In aanmerking nemend dat bezwaarlijk een nadere motivering van de afwijking van het advies kon worden gegeven zonder daarmee de desbetreffende informatie prijs te geven, heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de korpsbeheerder artikel 7:13, zevende lid, van de Awb heeft geschonden.

Het betoog faalt.

5. Verder betoogt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de korpsbeheerder met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c en d, van de Wob heeft mogen weigeren passages uit schriftelijke stukken openbaar te maken en met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, d en e, van de Wob heeft mogen weigeren videobeelden openbaar te maken.

De rechtbank heeft volgens hem miskend dat de in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob neergelegde weigeringsgrond slechts ziet op steekproefsgewijze systemen die zijn gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten, terwijl het politieoptreden waarop de stukken betrekking hebben uitsluitend zijn gericht op het voorkomen van verstoring van de openbare orde. Hierbij verwijst hij naar de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling.

Voorts voert [appellant] aan dat de korpsbeheerder niet heeft gemotiveerd dat openbaarmaking van de geweigerde passages uit schriftelijke stukken de opsporing en vervolging van strafbare feiten kan bemoeilijken en waarom het belang hiervan zwaarder

weegt dan het belang van openbaarmaking. Verder is volgens hem op geen enkele wijze gemotiveerd waarom met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c en d, van de Wob is geweigerd videobeelden openbaar te maken. Voor zover het gaat om videobeelden die vanuit een helikopter zijn gemaakt, wijst hij erop dat eerder openbaar gemaakte beelden van een soortgelijke demonstratie op geen enkele wijze inzicht geven in organisatie, inzet en tactieken van de politie. In dat verband heeft de rechtbank ten onrechte meegewogen dat hij deze beelden niet heeft overgelegd, nu hij die beelden bij de hoorzitting in bezwaar had willen overleggen, aldus [appellant]. Verder voert [appellant] aan dat het innerlijk tegenstrijdig is dat de rechtbank enerzijds heeft overwogen dat de videobeelden perioden bevatten waarin personen in beeld zijn wier persoonlijke levenssfeer niet wordt beschermd door artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob, maar anderzijds heeft overwogen dat dit geen relevante perioden zijn en dat openbaarmaking hiervan mocht worden geweigerd. Daarbij wijst hij erop dat verstrekking van de videobeelden ook op andere wijze, bijvoorbeeld door afdrukken van zogenoemde 'stills', kan geschieden en dat de beelden zodanig kunnen worden bewerkt dat personen niet meer herkenbaar te zien zijn.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 30 december 2009 in zaak nr. 200904273/1/H3), is in de toelichting op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob (Kamerstukken II, 1986/87, 19 859, nr. 3, blz. 35) vermeld dat de in deze bepaling neergelegde weigeringsgrond toepasbaar is wanneer in het kader van inspectie, controle en toezicht, gericht op het vaststellen van niet-strafbare feiten, van steekproefsgewijze systemen gebruik wordt gemaakt. Uit de ruime formulering van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob volgt echter dat deze concretisering niet uitputtend bedoeld kan zijn en dat in de toelichting slechts beoogd is een voorbeeld van een situatie te geven waarin deze weigeringsgrond kan worden ingeroepen.

De geweigerde documenten hebben betrekking op de politie-inzet bij een demonstratie van de NVU. Die inzet is niet slechts gericht op optreden in geval er bij de demonstratie strafbare feiten worden begaan, maar ook op het in goede banen leiden van de demonstratie en het voorkomen van verstoring van de openbare orde door het houden van toezicht. De rechtbank heeft daarom terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de korpsbeheerder de in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wob neergelegde weigeringsgrond in het geheel niet heeft mogen invoeren.

5.2. Met betrekking tot de toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wob heeft de korpsbeheerder, naast een motivering per geweigerde passage, uiteengezet waarom openbaarmaking van de geweigerde informatie de effectieve handhaving van de openbare orde en meer in het bijzonder de opsporing en vervolging van strafbare feiten in gevaar kan brengen. Daartoe heeft hij gesteld dat de geweigerde informatie inzicht geeft in de organisatie van het politietoedraai, de bij de politie bekende informatie en de operationele beslissingen waartoe die informatie heeft geleid. Aangezien regelmatig demonstraties plaatsvinden, is het essentieel dat op basis van bij demonstraties opgedane ervaringen en de daarbij verworven informatie een adequate aanpak kan worden ontwikkeld om verstoring van de openbare orde bij toekomstige demonstraties te voorkomen en die demonstraties in relatieve rust te laten verlopen. Dat is niet goed mogelijk indien inzicht wordt verkregen in tactieken en werkwijze van de politie, aldus de korpsbeheerder. Daarom heeft de korpsbeheerder zich op het standpunt gesteld dat het belang van openbaarmaking van de thans geweigerde passages niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de korpsbeheerder geen toetsbare motivering heeft gegeven voor zover een beroep wordt gedaan op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wob.

5.3. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennisgenomen van de niet-openbaar gemaakte passages uit schriftelijke stukken. Deze passages geven inzicht in onderscheiden scenario's die zich bij de demonstratie zouden kunnen voordoen alsmede in de tactieken en strategieën die de diverse onderdelen van de politie bij die scenario's moesten hanteren. Verder bevatten de passages informatie over het aantal functionarissen van diverse onderdelen van de politie die zouden worden ingezet dan wel daadwerkelijk zijn ingezet. Daarnaast geven de passages inzicht in de informatie die bij de politie bekend is over bij de demonstratie betrokken personen en over aan de demonstratie verbonden risico's, alsmede in de wijze waarop de politie van deze informatie op de hoogte is geraakt. In aanmerking nemend hetgeen onder 5.1 en 5.2 is overwogen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de korpsbeheerder zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het belang van openbaarmaking van de desbetreffende passages niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.

5.4. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb eveneens kennisgenomen van de videobeelden die niet openbaar zijn gemaakt.

Ten aanzien van de vanaf de grond gemaakte videobeelden heeft de rechtbank overwogen dat op een gedeelte van de beelden personen - waaronder politieagenten - in beeld zijn van wie de persoonlijke levenssfeer niet wordt beschermd door artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. De rechtbank heeft vervolgens overwogen dat de opnamen geen relevante perioden bevatten waarin naast deze personen geen personen in beeld zijn van wie de persoonlijke levenssfeer wel wordt beschermd door voormelde bepaling. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat om die reden de omstandigheid dat soms ook personen in beeld zijn van wie de persoonlijke levenssfeer niet wordt beschermd door die bepaling, er niet aan in de weg staat dat de korpsbeheerder zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het belang van de persoonlijke levenssfeer zich bij die videobeelden voordoet. Anders dan [appellant] betoogt, was de korpsbeheerder niet gehouden om van ieder afzonderlijk videobeeld te bezien of de daarop zichtbare personen vallen onder artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob, maar heeft hij dit mogen beperken tot relevante perioden. Om die reden heeft de korpsbeheerder ook mogen afzien van openbaarmaking door middel van afdrukken van stills. Met de rechtbank ziet de Afdeling voorts geen grond voor het oordeel dat de korpsbeheerder met betrekking tot deze videobeelden het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet in redelijkheid zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van openbaarmaking.

Voor zover [appellant] aanvoert dat de videobeelden zodanig kunnen worden bewerkt dat personen daarop niet meer herkenbaar te zien zijn, wordt als volgt overwogen. Gezien de in artikel 1, aanhef en onder a, van de Wob neergelegde definitie van het begrip document vallen niet slechts schriftelijke stukken onder het toepassingsbereik van de Wob, maar ook andere materialen die gegevens bevatten. Videobeelden vallen daarom, zoals ook volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling, onder het toepassingsbereik van de Wob. Naar het oordeel van de Afdeling brengt dit echter niet met zich dat zonder nadere wettelijke grondslag van bestuursorganen kan worden gevegd dat, zoals schriftelijke stukken zo nodig moeten worden geanonimiseerd door bijvoorbeeld gegevens weg te lakken, ook per afzonderlijk videobeeld wordt bezien of het zodanig kan worden bewerkt dat de persoonlijke levenssfeer niet meer aan verstrekking ervan in de weg staat. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat deze bewerking - die een grote inspanning vergt - zodanig ingrijpend is, dat deze in feite slechts kan worden uitgevoerd door van de videobeelden nieuwe videobeelden te maken. Voorts wordt in aanmerking genomen dat in dit geval de delen van de

videobeelden waarop personen te zien zijn, nauw verweven zijn met hetgeen overigens op de videobeelden te zien is. De rechtbank heeft daarom terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de korpsbeheerder ten onrechte niet tot de door [appellant] gevraagde bewerking van de videobeelden is overgegaan.

5.5. Zoals de rechtbank voorts terecht heeft overwogen, betoogt [appellant] ten onrechte dat de korpsbeheerder niet heeft gemotiveerd waarom tevens videobeelden zijn geweigerd met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c en d, van de Wob. De korpsbeheerder heeft in de besluiten gesteld dat op de beelden specifieke politieacties te zien zijn. Ten aanzien van de beelden die vanuit een helikopter zijn gemaakt heeft de korpsbeheerder voorts gesteld dat deze een overzicht geven van de opstelling en acties van politiefunctionarissen naar aanleiding van hetgeen zich kort voor en tijdens de demonstratie afspeelde.

Na kennisneming van de beelden stelt de Afdeling vast dat de beelden inzichtelijk maken welke locaties door de politie in beeld zijn gebracht en op welke locaties welke politie-inzet plaatsvond. Verder geven de beelden inzicht in de wijze waarop de politie onder onderscheiden omstandigheden is opgetreden. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat de korpsbeheerder zich op het standpunt heeft mogen stellen dat openbaarmaking van deze beelden toekomstig optreden van de politie kan bemoeilijken. Dat eerder openbaar gemaakte videobeelden die vanuit een helikopter zijn gemaakt volgens [appellant] geen inzicht bieden in organisatie, inzet en tactieken van de politie en dat openbaarmaking van die beelden het belang van opsporing en vervolging volgens hem niet raakt, doet hier niet aan af. De rechtbank heeft in dat verband terecht in de beoordeling betrokken dat [appellant] deze beelden niet heeft overgelegd. Dat hij, naar hij thans stelt, de beelden tijdens de hoorzitting in bezwaar had willen overleggen, staat immers niet in de weg aan overlegging van die beelden in beroep of in hoger beroep.

Voor zover openbaarmaking van de videobeelden niet reeds op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob mocht worden geweigerd, is de Afdeling dan ook met de rechtbank van oordeel dat de korpsbeheerder op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c en d, van de Wob openbaarmaking van de videobeelden in redelijkheid heeft kunnen weigeren.

Het betoog faalt.

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

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. H. Herweijer, ambtenaar van staat.

w.g. Polak w.g. Herweijer
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 december 2012

640.