

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY7336
Datum uitspraak	27 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 maart 2009 heeft de minister het verzoek van [appellant] tot openbaarmaking van de jaarverslagen en onderliggende stukken van de Centrale Toetsingscommissie met betrekking tot de bijzondere opsporingsbevoegdheden/methoden (hierna: de CTC) in de periode 2002 tot en met 2007 afgewezen.

Volledige tekst

201111462/1/A3.

Datum uitspraak: 27 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 23 september 2011 in zaak nr. 10/2403 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Veiligheid en Justitie.

Procesverloop

Bij besluit van 3 maart 2009 heeft de minister het verzoek van [appellant] tot openbaarmaking van de jaarverslagen en onderliggende stukken van de Centrale Toetsingscommissie met betrekking tot de bijzondere opsporingsbevoegdheden/methoden (hierna: de CTC) in de periode 2002 tot en met 2007 afgewezen.

Bij besluit van 27 april 2010 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, het besluit van 3 maart 2009 herroepen, voor zover het betreft de hoofdstukken 1 en 2 van de jaarverslagen, met uitzondering van de namen van de leden van de CTC, en het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 september 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 27 april 2010

vernietigd, bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven voor zover het de schending van de hoorplicht betreft (lees: bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven met uitzondering van de namen van de leden van de CTC in de jaarverslagen 2002 tot en met 2007) en het primaire besluit van 3 maart 2009 herroepen, voor zover de openbaarmaking van de namen van de leden van de CTC betreft. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 31 januari 2012 heeft [appellant] de Afdeling toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De minister heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 oktober 2012, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. H. van Drunen, werkzaam bij Juridisch Adviesbureau Maury, en de minister, vertegenwoordigd door mr. E.J. Daalder en mr. P. Timmermans, onderscheidenlijk advocaat te Den Haag en werkzaam bij de afdeling Bestuurlijke en Juridische zaken bij het Parket-Generaal, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) 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 artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover dit persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

Ingevolge het 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;

(...)

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 derden.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, 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. Het verzoek heeft betrekking op de jaarverslagen van de CTC, een intern adviesorgaan van het openbaar ministerie, van 2002 tot en met 2007 en de onderliggende stukken.

3. De minister heeft in het besluit van 27 april 2010 zijn besluit van 3 maart 2009 herzien en de hoofdstukken 1 en 2 van de jaarverslagen van de CTC over de jaren 2002 tot en met 2007

geanonimiseerd openbaar gemaakt. Voor de hoofdstukken 3, waarin een selectie is opgenomen van de in het verslagjaar door de CTC uitgebrachte adviezen, heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c en g, en artikel 11, eerste lid, van de Wob aan openbaarmaking in de weg staan. Voor de onderliggende stukken heeft de minister zijn standpunt in bezwaar gehandhaafd en die documenten geweigerd met toepassing van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder d, artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, e en g, en artikel 11, eerste lid, van de Wob.

De minister heeft in zijn besluit per weigeringsgrond vermeld op welke soort documenten die weigeringsgrond van toepassing is en per weigeringsgrond een algemene motivering gegeven.

4. De rechtbank heeft, voor zover thans van belang, het besluit van 27 april 2010 vernietigd wegens het in strijd met artikel 7:2 van de Awb niet horen van [appellant] en de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand gelaten. Zij heeft daarbij overwogen dat gezien het grote aantal dossiers de minister in dit geval in redelijkheid heeft kunnen afzien van het per document of onderdeel daarvan motiveren waarom een weigeringsgrond van toepassing is omdat dat slechts zou leiden tot herhaling van argumentatie. De rechtbank heeft voorts overwogen dat de minister terecht heeft geweigerd hoofdstuk 3 van de jaarverslagen en de onderliggende stukken openbaar te maken.

5. Het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak voor zover daarbij de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand zijn gelaten en voor zover de rechtbank geen vergoeding van de proceskosten heeft toegekend.

[appellant] heeft aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister zijn besluit zo heeft mogen motiveren als hij heeft gedaan. De rechtbank heeft voorts ten onrechte overwogen dat hoofdstuk 3 van de jaarverslagen geheel bestaat uit persoonlijke beleidsopvattingen en niet uit losstaande feiten en is voorbijgegaan aan het feit dat adviezen uitgebracht door een adviescollege geen persoonlijke beleidsopvattingen kunnen bevatten, aldus [appellant]. Daarnaast heeft hij aangevoerd dat de minister zich ten onrechte heeft beroepen op onevenredige benadeling en het belang van opsporing en vervolging.

Tot slot heeft hij aangevoerd dat de rechtbank hem ten onrechte geen proceskostenvergoeding heeft toegekend.

6. De Afdeling heeft met toestemming van [appellant] kennisgenomen van de niet-openbaar gemaakte documenten.

De hoofdstukken 3 van de jaarverslagen bevatten de behandeling van een aantal dossiers uit het betreffende jaar met een korte beschrijving van de casus, de beweegredenen om de bijzondere opsporingsbevoegdheid al dan niet toe te staan en de conclusie van het advies. De aan de jaarverslagen onderliggende stukken bestaan uit 399 dossiers van aanvragen die door de CTC zijn behandeld. Deze dossiers zijn alle op gelijke wijze opgebouwd. Ieder dossier bevat de (aanvraag)brief van de hoofdofficier (hierna: de brief van de HOvJ), een proces-verbaal van de politie tot aanvraag van de betreffende opsporingsbevoegdheid (hierna: het proces-verbaal), een oplegnotitie van de behandelend officier van justitie waarin de aanvraag kort en bondig wordt weergegeven en waarin de officier van justitie beargumenteert waarom het verzoek tot toepassing van de desbetreffende bijzondere opsporingsbevoegdheid naar zijn oordeel moet worden gehonoreerd (hierna: de oplegnotitie), in geval van infiltratie: een plan van aanpak infiltratie, in geval van toezegging aan een getuige: naast vorengenoemde documenten de conceptovereenkomst met de getuige met een advies van de landsadvocaat, alsmede - in sommige gevallen - de geheime, door de getuige afgelegde verklaringen (hierna:

toezegging getuige), in geval van het opnemen van vertrouwelijke communicatie: een rapportage van de Dienst Specialistische Recherchetoeepassingen van het Korps landelijke politiediensten (hierna: de rapportage) en het CTC-advies.

7. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder meer de uitspraak van 28 april 2010 in zaak nr. 200906961/1/H3) moet in beginsel per document of onderdeel daarvan worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten. Als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen kan daarvan worden afgezien. Voorts heeft de Afdeling eerder overwogen (uitspraak van 16 februari 2011 in zaak nr. 201006133/1/H3) dat indien meer dan één weigeringsgrond van toepassing is geacht op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, deze uitzondering zich slechts kan voordoen indien voldoende kenbaar is van welke weigeringsgrond voor welk onderdeel wordt uitgegaan.

De door [appellant] aangevoerde grond dat de minister in strijd met het motiveringsbeginsel heeft gehandeld door niet per passage of per document te motiveren welke weigeringsgronden openbaarmaking in de weg staan, slaagt niet. Zoals hiervoor overwogen is onder omstandigheden voor de motivering van de toepassing van de weigeringsgrond(en) voldoende als per weigeringsgrond in meer algemene bewoordingen is toegelicht waarom die grond zich volgens het bestuursorgaan in de desbetreffende documenten voordoet en, voor zover het zich beroept op de gronden uit artikel 10, tweede lid, waarom het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen de daar genoemde belangen. In dit geval zou, gezien de eenvormigheid van de hoofdstukken 3 van de jaarverslagen en de gelijke opbouw en gelijksoortigheid van de documenten van de onderliggende dossiers, een afzonderlijke motivering per document slechts leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen. Voor zover meer weigeringsgronden op hetzelfde soort document van toepassing zijn geacht, is naar het oordeel van de Afdeling voldoende kenbaar van welke weigeringsgrond voor welk onderdeel wordt uitgegaan. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat de door de minister gebruikte werkwijze, waarbij per weigeringsgrond motiveringen zijn gegeven en per weigeringsgrond is aangeduid op welk soort document die weigeringsgrond van toepassing is, toereikend is en dat de minister niet heeft gehandeld in strijd met het motiveringsbeginsel.

Anders dan [appellant] heeft aangevoerd, behoefde de minister geen onderscheid te maken tussen zaken die door de rechtbank zijn behandeld en nog lopende zaken. De Afdeling betreft daarbij dat de hoofdstukken 3 van de jaarverslagen en de onderliggende dossiers gaan over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden en -methoden en betrekking hebben op de fase van onderzoek en opsporing. De toepassing ervan staat in zoverre los van de procedure van afdoening door de strafrechter.

8. De minister heeft de brief van de HOvJ, het proces-verbaal, de oplegnotitie, het plan van aanpak infiltratie, de toezegging getuige, de rapportage, het CTC-advies en de hoofdstukken 3 van de jaarverslagen mede geweigerd openbaar te maken omdat zij persoonlijke beleidsopvattingen bevatten als bedoeld in artikel 11, eerste lid. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat in deze documenten persoonlijke beleidsopvattingen voorkomen en dat voor zover daarin ook feiten zijn vermeld deze zodanig nauw zijn verweven met de persoonlijke beleidsopvattingen dat het niet mogelijk is ze daarvan te scheiden.

Het betoog van [appellant], dat de adviezen geen persoonlijke beleidsopvattingen kunnen bevatten omdat de Afdeling eerder heeft geoordeeld dat adviezen van adviescolleges niet als zodanig kunnen worden aangemerkt, slaagt niet. De CTC is samengesteld uit leden van het openbaar ministerie en de politie en is een intern adviesorgaan van het openbaar ministerie. De CTC adviseert het college van procureurs-generaal over de voorgenomen inzet van een

aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden en methodieken en is, anders dan het geval was in zaaknummer 201011248/1/H3 waarnaar [appellant] heeft verwezen, geen wettelijk college dat aan een ander bestuursorgaan advies uitbrengt.

De onderliggende stukken en de hoofdstukken 3 van de jaarverslagen bevatten naar hun aard gevoelige materie. Evenals de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat zij inzicht in en informatie over bepaalde opsporingstechnieken en -tactieken verschaffen. Aannemelijk is dat de opsporing en vervolging van zeer ernstige strafbare feiten in geval van openbaarmaking kan worden gefrustreerd en de effectiviteit van opsporingsmiddelen verloren kan gaan. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, zwaarder heeft kunnen laten wegen dan het belang van openbaarheid.

De minister heeft zich voorts terecht op het standpunt gesteld dat het belang van onevenredige benadeling, als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, zich voordoet doordat het functioneren van de CTC in geding zou komen als de brief van de HOvJ, het proces-verbaal, de oplegnotitie, het plan van aanpak infiltratie, de toezegging getuige, de rapportage, het CTC-advies en de hoofdstukken 3 van de jaarverslagen openbaar zouden worden omdat als dan niet meer vrij kan worden beraadslaagd over de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden en dat getuigen, informanten en andere betrokkenen minder bereid zullen zijn in de toekomst medewerking te verlenen. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor de juistheid van het standpunt van [appellant] dat bij de beoordeling of openbaarmaking zal leiden tot onevenredige benadeling niet moet worden uitgegaan van de meer ingevoerde persoon maar van de gemiddelde burger. Immers, uitgangspunt van de Wob is dat als een document met toepassing van de Wob openbaar wordt, dat document openbaar wordt voor een ieder. De minister heeft in redelijkheid aan het belang van een onevenredige benadeling een zwaarder gewicht kunnen toekennen.

9. Gezien al het vorenstaande heeft de rechtbank terecht de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit, met uitzondering van de namen van de leden van de CTC in de jaarverslagen 2002 tot en met 2007, in stand gelaten.

10. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 29 november 2006 in zaak no. 200601984/1 is, wanneer een besluit op bezwaar door de rechter wordt vernietigd, dat in de regel aanleiding om een proceskostenveroordeling ten laste van het verwerende bestuursorgaan uit te spreken, voor zover sprake is van kosten die voor vergoeding in aanmerking komen. De Afdeling ziet geen aanleiding in dit geval van dit uitgangspunt af te wijken. In het namens [appellant] door zijn gemachtigde bij de rechtbank ingediende beroepschrift is verzocht om toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Awb. De rechtbank is ten onrechte niet overgegaan tot een veroordeling van de minister in de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand ten behoeve van [appellant]. Het betoog slaagt.

11. Het hoger beroep van [appellant] is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank de minister niet heeft veroordeeld in de bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de minister alsnog in deze kosten veroordelen.

De aangevallen uitspraak dient, voor zover aangevallen, voor het overige te worden bevestigd.

12. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 23 september 2011 in zaak nr. 10/2403, voor zover de rechtbank geen vergoeding van de proceskosten heeft toegekend;

III. bevestigt deze uitspraak, voor zover aangevallen, voor het overige;

IV. veroordeelt de minister van Veiligheid en Justitie tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro) en in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de minister van Veiligheid en Justitie aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 227,00 (zegge: tweehonderdzevenentwintig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. D. Roemers en mr. A. Hammerstein, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. Van Tuyll van Serooskerken
Voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2012

290.