

ECLI

ECLI:NL:RVS:2013:1209

Datum uitspraak

25 september 2013

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 5 februari 2010 heeft de minister het verzoek van [appellant] om alle documenten over de ontruiming en de kap van bomen (hierna: de operatie) in de Schinveldse bossen over de periode 2005, 2006 en 2007 gedeeltelijk afgewezen.

Volledige tekst

201204892/1/A3.

Datum uitspraak: 25 september 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 5 april 2012 in zaak
nr. 10/3837 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Defensie.

Procesverloop

Bij besluit van 5 februari 2010 heeft de minister het verzoek van [appellant] om alle documenten over de ontruiming en de kap van bomen (hierna: de operatie) in de Schinveldse bossen over de periode 2005, 2006 en 2007 gedeeltelijk afgewezen.

Bij besluit van 21 juli 2010 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar, voor zover dat ziet op de weigering het document met nummer 17 te verstrekken, gegrond verklaard, het besluit van 5 februari 2010 in zoverre herroepen, dat document, met uitzondering van de daarin opgenomen persoonsgegevens, aan [appellant] verstrekt, en het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 april 2012 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 10 juli 2012 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 5 juni 2013, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. H. van Drunen, juridisch adviseur te Utrecht, en de minister, vertegenwoordigd door mr. M.L. Batting, advocaat te Den Haag, bijgestaan door D.J. le Clercq, werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 7 van het Verdrag nopens de rechtspositie van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (hierna: NAVO), van de nationale vertegenwoordigers bij haar organen en van haar internationale staf (hierna: het Verdrag) zijn het archief van de NAVO en alle documenten welke haar toebehoren of die zij onder zich heeft, onschendbaar, waar deze zich ook bevinden.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) verstrekt een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, 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 artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover dit de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden.

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

a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;

[...]

g. 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, 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. [appellant] heeft verzocht om alle documenten over de operatie in de Schinveldse bossen over de periode 2005, 2006 en 2007. De minister heeft 47 documenten aangetroffen die onder dat verzoek vallen en bij het besluit van 5 februari 2010, voor zover thans van belang:

- de documenten met nummers 9, 11, 15, 16 en 20 verstrekt waarbij onder meer de namen van de pelotons zijn weggelakt. Volgens hem zou openbaarmaking van de namen van de pelotons de veiligheid van de Staat kunnen schaden, omdat die gegevens inzicht kunnen geven in de handelwijze en inzet van de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar);

- het document met nummer 47 verstrekt met uitzondering van één passage, omdat het belang van openbaarmaking van die passage volgens hem niet opweegt tegen het belang

van het voorkomen van onevenredige benadeling van de minister en derden;
- verstrekking van het document met nummer 31 geweigerd, primair omdat het een document van de NAVO is met het opschrift "unclassified" en volgens hem onder het bijzondere openbaarmakingsregime van de NAVO valt en derhalve alleen openbaar kan worden gemaakt in verband met een officieel NAVO-doel. Subsidiar heeft hij de verstrekking van dat document geweigerd omdat het belang van openbaarmaking volgens hem niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;

- verstrekking van de documenten met nummers 3, 6, 10, 18, 19, 21, 22, 28 tot en met 30, 37 en 41 tot en met 44 geweigerd. Openbaarmaking van die documenten zou volgens hem de veiligheid van de Staat kunnen schaden, omdat de documenten, zeker in combinatie met elkaar, inzicht geven in de handelwijze en inzet van de KMar. Daarnaast weegt het belang van openbaarmaking volgens hem niet op tegen het belang van het voorkomen van onevenredig nadeel voor de minister en derden;

- verstrekking van de documenten met nummers 4, 5, 8, 13, 23, 25, 26 en deels 46 geweigerd, omdat die documenten volgens hem zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Volgens hem volgt uit vaste jurisprudentie van de Afdeling dat bij verwevenheid tussen feiten en opvattingen geen verplichting bestaat de feiten openbaar te maken. In geval van voormelde documenten bestaat volgens hem tussen de daarin vermelde feiten en opvattingen een dergelijke verwevenheid.

3. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennis genomen van de door de minister vertrouwelijk overgelegde stukken.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de minister de namen van de pelotons in de documenten met nummers 9, 11, 15, 16 en 20 ten onrechte met een beroep op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wob heeft geweigerd openbaar te maken. Hij voert hiertoe aan dat openbaarmaking van die gegevens de veiligheid van de Staat op geen enkele manier raakt. De rechtbank is voorts voorbij gegaan aan zijn betoog dat de minister in het besluit van 21 juli 2010 ten onrechte niet is ingegaan op het document met nummer 15. In plaats daarvan heeft de minister verwezen naar het document met nummer 13, terwijl dat een ander document is, aldus [appellant].

4.1. [appellant] heeft ter zitting bij de Afdeling de grond, dat de rechtbank voorbij is gegaan aan zijn betoog wat betreft de verwijzing van de minister naar het document met nummer 13, laten vallen.

4.2. In de documenten met nummers 9, 15 en 16 zijn geen namen van pelotons weggelakt, omdat daarin geen namen van pelotons zijn vermeld, zodat het betoog zich uitsluitend richt tegen de weigering de namen van de pelotons, vervat in de documenten met nummers 11 en 20, openbaar te maken.

Het document met nummer 11 is een faxbericht van 22 december 2005 inzake de inzet van de bijstandseenheid (hierna: BE) en de mobiele eenheid (hierna: ME) in Schinveld. Het document met nummer 20 is een brief van de Commandant District KMar Zuid aan de brigadecommandanten van District Zuid van 30 januari 2006 inzake de inzet van de BE en de ME in Schinveld. Uit het openbaar gemaakte gedeelte van het document met nummer 11 volgt dat op 9 januari 2006 zou worden begonnen met het uitvoeren van de werkzaamheden in het kader van de door de staatssecretaris van Defensie te nemen maatregelen in het

bosperceel "In de Roet", gelegen te Schinveld, gemeente Onderbanken, onderdeel uitmakende van de Schinveldse bossen, gelegen ten westen van de NAVO-vliegbasis Geilenkirchen, en dat die maatregelen noodzakelijk waren om te komen tot de aanleg en instandhouding van een obstakelvrije vliegroute ten westen van de start- en landingsbaan. Voorts volgt daaruit dat uit veiligheidsoverwegingen inzet vanuit de KMar van zowel de BE als de ME vereist was. Gelet hierop heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de namen van de pelotons inzicht kunnen geven in de handelwijze en de inzet van de KMar en openbaarmaking de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank in strijd met de wet heeft geoordeeld dat de minister de gedeeltelijke weigering om het document met nummer 47 openbaar te maken voldoende heeft gemotiveerd door uitsluitend te verwijzen naar de weigeringsgrond. Hij bestrijdt dat dit oordeel niet verder te motiveren is zonder prijs te geven wat de minister ingevolge die weigeringsgrond aan de openbaarheid heeft mogen onthouden.

5.1. De minister heeft geweigerd een passage op pagina 2 van het "Situation Rapport Project Uitvoering Zagen Bomen Schinveld" van 13 januari 2006 openbaar te maken, omdat het belang van openbaarmaking volgens hem niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de minister en derden. De minister heeft te kennen gegeven dat de weigering die passage openbaar te maken niet anders kan worden gemotiveerd dan door te verwijzen naar de desbetreffende weigeringsgrond, omdat een uitgebreidere motivering zou betekenen dat toch inzage in de inhoud van het geweigerde document kan worden verkregen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 januari 2003 in zaak nr. 200201985/1) kan een anders dan kale motivering bij een afwijzende beslissing op een verzoek om informatie veelal niet worden gegeven zonder zicht te bieden op de aard of de inhoud van de documenten. Binnen het kader van de in artikel 8:29 van de Awb opgenomen procedure kan de rechter evenwel beoordelen of de minister over de eventueel aanwezige documenten tot een juiste beslissing inzake de openbaarmaking is gekomen. Op die wijze vindt een controle plaats op diens handelen. De rechtbank heeft, net als de Afdeling, met toepassing van artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb kennis genomen van de niet openbaar gemaakte passage. Zij heeft terecht geoordeeld dat de minister zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de minister en betrokken derden zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking en dat dit oordeel niet verder is te motiveren zonder prijs te geven wat de minister ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob aan de openbaarheid heeft mogen onthouden. Anders dan [appellant] betoogt, is het oordeel van de rechtbank niet in strijd met de wet.

6. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister het document met nummer 31 mocht weigeren met een beroep op de openbaarmakingsregeling van de NAVO neergelegd in "The management of non-classified NATO information" (hierna: het Managementdocument). Hij voert hiertoe aan dat het Managementdocument geen wet is als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wob, nu het geen wet in formele zin is. Het is evenmin een internationaal verdrag. Voor zover de minister het document met nummer 31 subsidiair heeft geweigerd met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob, heeft hij dit volgens [appellant] onvoldoende gemotiveerd.

6.1. Blijkens de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van de Wob en blijkens vaste jurisprudentie van de Afdeling wijkt de Wob als algemene regeling voor bijzondere openbaarmakingsregelingen en internationale voorschriften gesteld bij of krachtens verdragen die voor Nederland van kracht zijn, indien zij een uitputtend karakter hebben.

6.2. Het document met nummer 31 is afkomstig van de NAVO en derhalve een document als bedoeld in artikel 7 van het Verdrag. Aangezien documenten van de NAVO in dat artikel - zonder voorbehoud - door de verdragsluitende partijen als onschendbaar zijn aangemerkt, is het aan de NAVO om te bepalen of en, zo ja, in hoeverre haar documenten openbaar zijn. Toepassing van nationale wetgeving inzake openbaarheid van bestuur die, zoals de in de Wob neergelegde regeling, een door een nationaal bestuursorgaan zelf te verrichten beoordeling van het bestaan van bezwaren tegen openbaarmaking veronderstelt, is daarmee niet verenigbaar. Derhalve geldt het in de artikelen 10 en 11 van de Wob neergelegde beoordelingskader om te beslissen over een verzoek om openbaarmaking van documenten niet voor documenten van de NAVO. Wel is overeenkomstig de bevoegdheidsregeling van artikel 3 van de Wob het Nederlandse bestuursorgaan dat de beschikking heeft gekregen over documenten van de NAVO bevoegd op een verzoek om openbaarmaking te beslissen, maar indien die documenten naar het oordeel van de NAVO niet voor openbaarmaking zijn bestemd, moet dat orgaan dat oordeel eerbiedigen. De Afdeling sluit hiermee aan bij haar eerdere uitspraak van 3 maart 2010 in zaak nr. 200903769/1/H3.

6.3. In de door het "Security Committee" van de NAVO opgemaakte "Guidelines on the Security of Information" wordt voor het beleid en de procedures inzake het beheer en de beveiliging van "non-classified information" met het opschrift "unclassified" verwezen naar het Managementdocument. Uit de begeleidende notitie bij het Managementdocument, opgesteld door de secretaris-generaal van de NAVO, volgt dat het Managementdocument beleid bevat inzake de beveiliging en de behandeling van "unclassified information". Hieruit kan worden afgeleid dat het Managementdocument geen op grond van een bevoegdheid tot regelgeving vastgestelde regels bevat, maar beleidsregels. Gelet hierop is het Managementdocument, anders dan waar de rechtbank kennelijk van uit is gegaan, geen internationaal voorschrift gesteld bij of krachtens een verdrag waarvoor de Wob wijkt. Dit neemt niet weg dat de minister, gelet op artikel 7 van het Verdrag, dit beleid van de NAVO dient te eerbiedigen. De rechtbank heeft gelet hierop terecht, zij het op onjuiste gronden, overwogen dat voor toetsing van het verzoek van [appellant] aan het in de artikelen 10 en 11 van de Wob neergelegde beoordelingskader geen ruimte bestaat.

6.4. Paragraaf 7 van het Managementdocument luidt: "NATO information marked NATO UNCLASSIFIED is to be used only for official purposes. Only individuals, bodies or organisations that require it for official NATO purposes may have access to it." Blijkens deze paragraaf is de NAVO van oordeel dat "unclassified information" alleen in verband met een officieel NAVO-doel aan derden mag worden verstrekt. Nu het document met nummer 31 het opschrift "unclassified" heeft en het verzoek van [appellant] op grond van de Wob kennelijk geen officieel NAVO-doel dient, heeft de rechtbank terecht overwogen dat, gelet op het bijzondere openbaarmakingsregime van de NAVO, de weigering van de minister het document met nummer 31 openbaar te maken rechtmatig is.

6.5. Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister de documenten met nummers 3, 6, 10, 18, 19, 21, 22, 28 tot en met 30, 37 en 41 tot en met 44 terecht heeft geweigerd, omdat openbaarmaking van die documenten de veiligheid van

de Staat zou kunnen schaden en omdat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de minister en de KMar. Hij voert hiertoe aan dat de minister niet aannemelijk heeft gemaakt dat openbaarmaking van gegevens over de inzet van personeel, namen van militairen en draaiboeken de veiligheid van de Staat raakt. De rechtbank heeft ten onrechte van belang geacht dat openbaarmaking van die gegevens de openbare orde zou kunnen schaden, nu openbare orde iets anders inhoudt dan de veiligheid van de Staat, aldus [appellant].

7.1. De documenten met nummers 3, 6, 10, 21, 28, 29 en 37 bevatten informatie over de inzet van personeel tijdens de operatie in de Schinveldse bossen, zoals schema's met namen van militairen. De documenten met nummers 18, 19, 22, 30 en 41 tot en met 43 betreffen draaiboeken met aanwijzingen voor het personeel van de KMar ten behoeve van het handhaven van de openbare orde en veiligheid en zorg voor bewaking en beveiliging tijdens de operatie. Het document met nummer 44 betreft verslagen van overleggen in de periode oktober 2005 tot en met januari 2006 van de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden KMar BOOM, waarin met vertegenwoordigers van de verschillende diensten het optreden van deze diensten tijdens de operatie in de Schinveldse bossen is gecoördineerd. De minister heeft te kennen gegeven dat openbaarmaking van deze documenten de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden, omdat zij, zeker in combinatie met elkaar, inzicht geven in de handelwijze en inzet van de KMar, hetgeen een toekomstig optreden van de KMar kan benadelen.

De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat openbaarmaking van voormelde documenten achterwege dient te blijven, omdat deze de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. De rechtbank heeft hiertoe terecht in aanmerking genomen dat degenen die zich met het verstoren van de openbare orde willen gaan bezighouden hun gedrag op de daarin opgenomen informatie zouden kunnen afstemmen. Anders dan [appellant] betoogt, heeft de rechtbank hiermee niet geoordeeld dat openbaarmaking van voormelde documenten de openbare orde zou kunnen schaden. De stelling dat de rechtbank de betekenis van het begrip openbare orde gelijk heeft gesteld aan de betekenis van het begrip veiligheid van de Staat, berust derhalve op een verkeerde lezing van overweging 3.35 van de aangevallen uitspraak.

De vraag of de minister zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ook de weigeringsgrond als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob aan openbaarmaking van voormelde documenten in de weg staat, behoeft gelet op hetgeen hiervoor is overwogen geen bespreking meer.

Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt ten slotte dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister de documenten met nummers 4, 5, 8, 13, 23, 25, 26 en deels 46 terecht met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob heeft geweigerd. Hij voert hiertoe aan dat de documenten niet zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Daarnaast bestaan de ingevulde velden op de evaluatieformulieren niet uitsluitend uit persoonlijke beleidsopvattingen, maar ook uit feitelijke informatie. De feitelijke informatie is in ieder geval ten onrechte niet verstrekt, aldus [appellant].

8.1. Het document met nummer 5 bevat waarderingen en meningen van deelnemende KMar-eenheden over de gang van zaken tijdens de operatie in de Schinveldse bossen. De documenten met nummers 4, 23 en 46 bevatten evaluaties over de gang van zaken tijdens de operatie in de Schinveldse bossen. De documenten met nummers 8, 13, 25 en 26

bevatten voorstellen voor de aanpak van de operatie.

8.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 april 2013 in zaak nr. 201200785/1/A3), volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11 van de Wob (Kamerstukken II 1986/1987, 19 859, nr. 3, blz. 13) dat het interne karakter van een stuk wordt bepaald door het oogmerk waarmee dit is opgesteld. Degene die het document heeft opgesteld moet de bedoeling hebben gehad dat dit zou dienen voor zichzelf of voor het gebruik door anderen binnen de overheid.

De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat voormelde documenten zijn opgemaakt ten behoeve van intern beraad. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de documenten met name gegevens bevatten die een beeld creëren van het optreden van de politie en de KMar tijdens de operatie in de Schinveldse bossen en de problemen die zich hierbij konden voordoen en hebben voorgedaan, om na te gaan welke maatregelen voorafgaand aan de operatie en in het kader van een volgend grootschalig optreden zouden moeten worden genomen om eventuele problemen te voorkomen. Deze documenten zijn derhalve opgemaakt ten behoeve van beraad binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid.

8.3. In artikel 11, eerste lid, van de Wob zijn persoonlijke beleidsopvattingen uitgezonderd van openbaarmaking 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. Zij moeten in alle openhartigheid onderling functioneel kunnen communiceren" (Kamerstukken II 1987/88, 19 859, nr. 6, blz. 13).

De documenten bevatten persoonlijke visies over hoe de operatie in de Schinveldse bossen moest worden aangepakt en hoe de operatie uiteindelijk is verlopen. Ook bevatten de documenten visies van deelnemende KMar-eenheden over hoe de operatie in de Schinveldse bossen naar hun mening is verlopen. Gelet hierop bevatten de documenten opvattingen, voorstellen, aanbevelingen of conclusies van een of meer personen over het optreden van de KMar en de politie tijdens de operatie in de Schinveldse bossen en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. De rechtbank heeft derhalve terecht geoordeeld dat de minister zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de documenten met nummers 4, 5, 8, 13, 23, 25, 26 en deels 46 persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

8.4. Voor zover in de documenten met nummers 4, 5, 8, 13, 23, 25, 26 en deels 46 ook feiten zijn opgenomen, heeft de rechtbank terecht overwogen dat deze dermate nauw met de persoonlijke beleidsopvattingen zijn verweven, dat de minister openbaarmaking daarvan terecht met een beroep op artikel 11, eerste lid, van Wob heeft geweigerd.

8.5. Het betoog faalt.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. R.J.J.M. Pans,

leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.
w.g. Borman w.g. De Vries
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 25 september 2013

582-730.