

ABRvS 12 augustus 2009, LJN: BJ5104, zaaknr. 200807021/1/H3

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BJ5104>

Art.: 1, aanhef en sub b, 10, lid 1, sub d en 10, lid 2, sub e

Trefw.: het gevoelige karakter van de bestuurlijke aangelegenheid, persoonlijke levenssfeer van resp. indiener, ambtenaren, familie en erven van de overledene, belangenafweging, openbaarheid in redelijkheid kunnen weigeren, namen en adressen, persoonsgegevens, beroepshalve functioneren van ambtenaren

Samenvatting:

Onderwerp is de openbaarmaking van documenten betreffende de begrafenis van de weduwe Rost van Tonningen op 31 maart 2007 en de door de rechtsextremistische Nederlandse Volks-Unie (NVU) op 2 juni 2007 gehouden treurmars naar haar graf in Rheden. De Afdeling oordeelt als volgt. De aan het college gerichte brieven en e-mailberichten van burgers bevatten persoonlijke omstandigheden en soms emotionele uitlatingen, zodat openbaarmaking de persoonlijke levenssfeer van de indiener raakt en het college deze bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid heeft kunnen weigeren. Met betrekking tot de schriftelijke reacties hierop van het college differentieert de Afdeling tussen de gevallen waarin wordt gereageerd op individuele argumenten enerzijds en de gevallen waarin wordt volstaan met het geven van een algemene en zakelijke, grotendeels juridische, uiteenzetting anderzijds. Bij de eerste categorie kon openbaarmaking in redelijkheid worden geweigerd op grond van het belang van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Bij de tweede categorie is dat niet het geval. Met uitzondering van de hierin vermelde namen en adresgegevens heeft het college openbaarmaking ten onrechte op grond van art. 10, tweede lid, sub e, Wob geweigerd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen kan, waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer. Dit ligt anders indien het gaat om het openbaar maken van namen van ambtenaren. Namen zijn persoonsgegevens en het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Omdat communicatiemedewerkers van de gemeente en van de politie zichzelf reeds uit hoofde van hun functie in de openbaarheid presenteren, kan niet met vrucht worden staande gehouden dat door openbaarmaking van deze namen het in artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob opgenomen belang in het geding is. Derhalve heeft het college hun naamsgegevens ten onrechte in de verstrekte documenten (memo, verslagen en persberichten) verwijderd. Nu het lichaam van de overledene slechts kort in het mortuarium aanwezig was en zij ten tijde van het verzoek reeds elders was begraven heeft het college de plaats van vestiging van het mortuarium in het memo ten onrechte niet openbaar gemaakt, door aan het belang van de persoonlijke levenssfeer van de familie van de overledene een groter gewicht toe te kennen. De verlangde openbaarmaking van de naam van de notaris raakt de persoonlijke levenssfeer van de erven van de overledene. Gelet op de afwikkeling van haar heeft het college in redelijkheid het belang van de erven van de overledene zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van de openbaarmaking.

Noot

1. Voor de toepassing van de Wob is deze uitspraak is op meerdere punten relevant. De Afdeling introduceert hierin het begrip “gevoelige karakter van de bestuurlijke aangelegenheid”, overigens zonder de betekenis hiervan voor de beoordeling van het Wob-verzoek nader uit te werken. Voorts is sprake van een nadere verbijzondering van de weigeringsgrond eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in art. 10, tweede lid, sub e, toegespitst op categorieën van betrokkenen, te weten: met het college corresponderende burgers (indiener), ambtenaren, contactambtenaren, familieleden en erven. Deze differentiatie werkt door in de belangenafweging. Daarnaast wordt

de eerder ingezette lijn van verhoogde rechtsbescherming van de zgn. NAW-gegevens (naam en adresgegevens) als persoonsgegevens in de zin van art. 1, aanhef en sub a, Wbp voortgezet, zowel van burgers als van ambtenaren (medewerkers). Het nieuwe in deze uitspraak is dat de Afdeling op dit punt onderscheid maakt tussen categorieën van ambtenaren c.q. medewerkers.

Openbaarmaking van namen van zgn. communicatiemedewerkers, dat wil zeggen degenen die zichzelf reeds uit hoofde van hun functie in de openbaarheid presenteren, mag niet op grond van de privacy-weigeringsgrond in art. 10, tweede lid, sub e, Wob geweigerd worden.

2. Voor een goed begrip van deze uitspraak is aanvullende informatie nodig op de wel zeer cryptische feitenweergave in deze uitspraak door de Afdeling.

Het onderliggende Wob-verzoek aan het gemeentebestuur van Rheden betrof de openbaarmaking van gemeentelijke stukken (persberichten, memo en verslagen) alsmede de briefwisseling met burgers over het houden van een door de Nederlandse Volks-Unie georganiseerde treurmars (herdenkingsmars) naar het graf van de op 24 maart 2007 op 92-jarige leeftijd overleden weduwe Rost van Tonningen (de zgn. “Zwarte Weduwe”), die het nationaalsocialistische gedachtegoed tot aan haar dood op 92-jarige is trouw gebleven en publiek bleef uitdragen (zie de biografieën van haar en haar man op Wikipedia).

Zij is op 30 maart 2007 begraven op de begraafplaats Heiderust in Rheden. Deze begrafenis was publiek omstreden omdat op deze begraafplaats ook oorlogsslachtoffers, geallieerde militairen en verzetstrijders zijn begraven en hier ook een oorlogsmonument is opgericht.

De treurmars vond plaats op 2 juni 2007. De burgemeester heeft een vergunning afgegeven, zij het onder strikte voorwaarden. Tegendemonstraties, zoals van de AFA, de Anti-Faschistische Actie Nederland, waren niet toegestaan. Uit vrees voor ongeregelde heden zijn strenge veiligheidsmaatregelen genomen. Tijdens deze demonstratie was een noodverordening van toepassing. De burgemeester van Rheden heeft haar beleid en de genomen maatregelen in een brief van 30 mei 2007 aan de inwoners toegelicht. De treurmars, waarbij deelnemers marcheerden via een vaste, tevoren op internet gepubliceerde route, onder tromgeroffel en muziek van Wagner, gevolgd door een kranslegging bij het graf en een tweetal toespraken, verliep uiteindelijk zonder problemen. Deze gebeurtenis was voor veel mensen emotioneel belastend. Niet alleen door de aard van deze herdenkingsmars, maar ook de als zodanig ervaren aantasting van het karakter van de begraafplaats Heiderust en de vrees dat het graf van de weduwe hierdoor een bedevaartsplaats voor rechtsextremistische groepen zou worden. Vandaar dat grote druk op het gemeentebestuur, met name op de burgemeester, is uitgeoefend om deze demonstratie niet toe te staan. Het Wob-verzoek betreft de documenten inzake de interne besluitvorming over vergunning en te nemen openbare orde-maatregelen (memo en verslagen), de externe communicatie hiervan (persberichten) alsmede de briefwisseling met reagerende burgers.

3. Allereerst iets over de in deze uitspraak door de Afdeling geïntroduceerde term “het gevoelige karakter van de bestuurlijke aangelegenheid waar het hier om gaat”. De Wob kent dit begrip niet. Art. 1, aanhef en sub d, definieert het begrip bestuurlijke aangelegenheid als “een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan”. Naar uit art. 3, eerste lid, van deze wet blijkt fungeert dit begrip als afbakeningscriterium, is derhalve bepalend voor de werkingssfeer van de Wob.

Het lijkt erop dat de Afdeling in deze uitspraak de aard van de bestuurlijke gelegenheid laat meewegen in de besluitvorming. Dat geldt in het bijzonder voor de weigering van de openbaarmaking van de categorie van door het gemeentebestuur van burgers ontvangen brieven en e-mails. De betreffende overweging van de Afdeling luidt als volgt: “Openbaarmaking raakt de persoonlijke levenssfeer van de indieners. Gelet op het gevoelige karakter van de bestuurlijke aangelegenheid waar het hier om gaat, heeft het college bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid openbaarmaking van deze brieven en e-mailberichten kunnen weigeren.” Aldus sauveert de Afdeling een categoriale weigering van openbaarmaking, waarbij het gevoelige karakter van het onderwerp, de vergunningverlening aan de NVU voor het houden van een treurmars, het doorslaggevende argument is. De weigeringsgrond eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in art. 10, tweede lid, sub e, Wob wordt derhalve ingekleurd door de aard van het onderwerp, de rechtsextremistische demonstratie als (gevoelige) bestuurlijke aangelegenheid.

Het gaat de Afdeling hier dus niet om de inhoud van de brief of e-mail aan het gemeentebestuur, maar om het enkele feit van reageren bij het gemeentebestuur – hoe dan ook - op een maatschappelijk omstreden onderwerp.

Het gevoelige karakter van de bestuurlijke aangelegenheid speelt ook een rol bij de beoordeling van het openbaarmakingsverzoek betreffende de schriftelijke reacties van het college. “Gezien de inhoud van deze documenten en gelet op het gevoelige karakter van de bestuurlijke aangelegenheid waarom het hier gaat” heeft het gemeentebestuur naar het oordeel van de Afdeling openbaarmaking redelijkerwijs kunnen weigeren op grond van de relatieve privacy-weigeringsgrond. Of het hier gaat om cumulatieve of alternatieve elementen wordt niet duidelijk. Het vreemde is dat de Afdeling anders oordeelt met betrekking tot de categorie van schriftelijke reacties waarin niet op individuele argumenten wordt ingegaan. Voor die reacties geldt de openbaarmakingsplicht wel, zij het met uitzondering van namen en adresgegevens.

Hoe de introductie van het begrip “gevoelig karakter van de bestuurlijke aangelegenheid” in deze uitspraak te duiden is mij niet helder. Wel heb ik het gevoel dat de relatieve weigeringsgrond “eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer” in de rechtspraak, in wisselwerking met de jurisprudentie, in toenemende mate en met een sterk instrumentele inslag wordt gebruikt. De inkleuring van de persoonlijke aard van de betreffende documenten op basis van de maatschappelijke gevoeligheid van het onderwerp zou als zodanig verstaan kunnen worden. Het risico van deze benadering is dogmatisch, namelijk dat het begrip persoonlijke levenssfeer in de Wob een op onderdelen afwijkende betekenis krijgt van het grondrechtelijke begrip persoonlijke levenssfeer (art. 10 Grondwet, 8 EVRM en 7 en 8 EU Handvest van de grondrechten).

4. Wat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren en andere medewerkers in de publieke dienst betreft is het beeld met deze uitspraak als volgt. Uitgangspunt is dat documenten inzake het beroepshalve functioneren van ambtenaren c.a. in beginsel openbaar gemaakt moeten worden. In haar uitspraak van 4 juni 2008 (Marorgelden), JB 2008/162 en AB 2008/231 m.nt. Stolk heeft de Afdeling hierop echter een uitzondering gemaakt waar het gaat om de vermelding van namen en bereikbaarheidsgegevens. Deze uitspraak bevat een – noodzakelijke - nadere verfijning met betrekking tot de namen van communicatiemedewerkers die zichzelf reeds uit hoofde van hun functie in de openbaarheid presenteren. In deze gevallen dienen de betreffende naams- (en impliciet ook: bereikbaarheids-)gegevens wel openbaar gemaakt te worden.

Deze jurisprudentie van de Afdeling weerspiegelt de bredere incorporatie van het veiligheidsaspect - als uitvloeisel van het toenemende geweld tegen publieke functionarissen - in de bescherming van persoonsgegevens, met name via een versterkte bescherming van naams- en adresgegevens.

Zie in deze uitspraak ook de weigering van openbaarmaking van namen en adresgegevens van adressanten van de categorie “zakelijke brieven” van het gemeentebestuur. Ook in dit geval gaat het vooral om afscherming uit een oogpunt van veiligheidsrisico's.

5. De overwegingen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van familieleden en de erven van de overledene sluiten aan bij de traditionele betekenis van het begrip persoonlijke levenssfeer. Het mortuarium als plaats van afscheid en rouw en de familie als naaste betrokkenen alsmede de persoon van de notaris als vertrouwenspersoon van de erven bij de afwikkeling van de boedel. Het gaat hier dus niet om de persoonlijke levenssfeer van de overledene zelf. Zie omtrent de persoonlijke levenssfeer van de familie (nabestaanden) tevens de uitspraken van de ARRS van 2 januari 1986, AB 1986/216 m.nt. HJdR (King Kong) en ABRS van 31 maart 2004, JB 2004/2005 m.nt. dzz. (openbaarmaking draaiboek uitvaart leden Koninklijk Huis).

G. Overkleeft-Verburg

