

**Noot bij ABRvS 20 april 2005, LJN: AT4253, zaaknr. 200405981/1**

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=at4253>

**Trefwoorden:** intern beraad, persoonlijke beleidsopvattingen, persoonlijke levenssfeer, inlijving, adeldom, Kabinet der Koningin, openbaarheid van aanvragen

**Wetsartikelen:** Wob art. 10, lid 2, sub e en art. 11, eerste en tweede lid, Wet op de adeldom, Wet lidmaatschap koninklijk huis, Wet bescherming persoonsgegevens

**Samenvatting:**

Onderwerp van deze uitspraak is de weigering van openbaarmaking door de minister van BZK van de stukken die ten grondslag liggen aan het koninklijk besluit van 15 mei 1996, waarbij de kinderen van prinses Irene zijn ingelijfd in de Nederlandse adel. De Rechtbank Alkmaar heeft het beroep ongegrond verklaard. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt als volgt. Tot de stukken behoren onder meer een door de kinderen van prinses Irene ondertekend aanvraagformulier tot inlijving in de Nederlandse adel en aanbiedingsbrieven van de Directeur van het Kabinet der Koningin en de minister van BZK. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze stukken niet opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevatten ze geen gegevens die de persoonlijke levenssfeer van de bij de inlijving betrokkenen zouden schaden. Derhalve heeft de minister ten onrechte met een beroep op artikel 11, eerste lid, en artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob geweigerd deze documenten aan appellant te verstrekken. Met betrekking tot de overige stukken oordeelt de Afdeling dat deze zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Naar uit de wetsgeschiedenis blijkt betekent het nemen van het koninklijk besluit niet dat de openbaarmaking van deze documenten met persoonlijke beleidsopvattingen niet langer geweigerd zou mogen worden. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat voorzover in die stukken feiten zijn opgenomen, deze dermate nauw met die beleidsopvattingen zijn verweven, dat de minister openbaarmaking ervan met een beroep op artikel 11, eerste lid, kon weigeren. Voorts leidt hetgeen appellant heeft aangevoerd niet tot het oordeel dat de minister niet in redelijkheid heeft mogen afzien van gebruikmaking van zijn in artikel 11, tweede lid, van de Wob neergelegde bevoegdheid.

**Noot:**

1. Deze Wob-uitspraak betreft het door de minister van BZK geweigerde verzoek om openbaarmaking van de stukken (het dossier) betreffende de inlijving in de Nederlandse adel van de vier kinderen Bourbon de Parme (kinderen van prinses Irene) bij KB van 15 mei 1996, op advies van de Hoge Raad van Adel, een wettelijk adviescollege in de zin van art. 4 van de Kaderwet adviescolleges (zie ABRvS 27 juni 2001, JB 2001, 206). Ingevolge de artikelen 2, eerste en derde lid en 8 van de Wet op de adeldom van 10 mei 1994 (Stb. 1994, 360), ter vervanging van art. 74 Gw., kon inlijving op verzoek in de Nederlandse adel tot enkele jaren terug nog plaatsvinden ten aanzien van personen wier geslacht behoort tot de wettelijk erkende adel van een staat met een vergelijkbaar adelsstatuut, gekoppeld aan de verwerving van het Nederlanderschap (vgl. art. 1 van deze wet). Deze mogelijkheid van inlijving heeft de wetgever echter beperkt in de tijd, nu een verzoek daartoe nog uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet op de adeldom kon worden ingediend, derhalve tot 1 augustus 1999 (art. 8 Wet op de adeldom jo. art. 7 Bekendmakingswet). Verlening van adeldom op deze grond is thans dus niet meer mogelijk. Het inlijvingsbesluit van de kinderen Bourbon de Parme is gevolgd door een (verzamel)goedkeuringsbesluit van personen of geslachten wier titels en adeldom op de adelsregisters zijn ingeschreven (KB van 9 juni 2004, Stb. 2004, 307). Dit is het zgn. Filiatierregister, de officiële centrale registratie van de adel van het Koninkrijk der Nederlanden van 1814 tot heden, dat op basis van akten van de burgerlijke stand wordt bijgehouden door de Hoge Raad van Adel. Opname geldt als wettig bewijs van adeldom, met externe werking via de verklaring van inschrijving, een besluit in de zin van art. 1:3, eerste lid, Awb. Grondslag van deze persoonsregistratie is het Soeverein Besluit van 24 juni 1814, nr. 10. Als vormen van verlening

van adeldom resteren thans nog: de verheffing en erkenning (artt. 1 en 2, eerste lid), waarbij de verheffing in de adel is gereserveerd voor leden en voormalige leden van het koninklijk huis, binnen drie maanden na verlies van lidmaatschap (art. 2, tweede lid). Op dit punt sluit de Wet op de adeldom derhalve aan op de Wet lidmaatschap koninklijk huis (Stb. 2002, 275). Recente voorbeelden van beide typen verheffing zijn het Besluit tot vaststelling van de titels en het predikaat van Máxima Zorreguieta (Stb. 2002, 41) en het Besluit inzake titels, predikaat en geslachtsnaam van prins Johan Friso (Stb. 2004, 126). Erkenning van adeldom is beperkt tot de inheemse adel voor het jaar 1795 (art. 2, vierde lid) en komt derhalve nauwelijks meer voor. In alle gevallen van verlening van adeldom geldt het vereiste van Nederlanderschap (art. 1). Het rechtsgevolg van opneming in de Nederlandse adel is beperkt tot vermelding van adeldom (predikaat of titel) op officiële documenten, tenzij betrokkene verzoekt een dergelijke vermelding achterwege te laten of te verwijderen (art. 5). In het geval van de kinderen Bourbon de Parme is dat de titel van prins of prinses. Adeldom gaat over door vererving via de mannelijke lijn, met inbegrip van natuurlijke en adoptief kinderen (art. 3), mits geboren na 1 augustus 1994 (ABRvS 5 januari 2005, AB 2005, 62 m.nt. Sew). Zie in dit verband ook de regeling van het naamrecht in art. 1:5 BW, waaruit blijkt, dat de overgang van adeldom op het kind is gekoppeld aan de toekenning van de geslachtsnaam van de vader. Dit verschil in vererving werkt door in het hiervoor genoemde goedkeuringsbesluit, waarin bij de twee prinsessen is bepaald, dat de titel prinses voor haar persoon alleen is, terwijl de twee broers de titel prins ook voor hun wettige afstammelingen toegekend kregen. De bestuursrechter heeft beweerde strijd met het gelijkheidsbeginsel steeds afgewezen, o.m. in ABRvS 16 maart 1999, JB 1999, 102 m.nt. AWH. Ondanks druk vanuit de Tweede Kamer heeft het kabinet geen modernisering in de vorm van de overerfbaarheid van adellijke titels mede via de vrouwelijke lijn willen voorbereiden (TK 1996-1997, 25039, nr. 1 e.v.). Deze herbevestiging van de uitgangspunten van de Wet op de adeldom betekent dat de Nederlandse adel in personen en families geleidelijk in omvang krimpt.

2. Verzoeker heeft toegang gevraagd tot alle stukken betreffende de inlijvingsprocedure van de kinderen Bourbon de Parme. De Afdeling bevestigt het oordeel van de rechtbank dat de verstrekking van reeds openbaar gemaakte documenten in redelijkheid geweigerd kan worden. Zie ook het recent ingevoerde art. 7, tweede lid, Wob (vgl. mijn noot bij ABRvS 15 december 2004, JB 2005, 59). Vervolgens wordt onderscheiden tussen het – blijkbaar gezamenlijke - aanvraagformulier en de aanbiedingsbrieven enerzijds en de overige tot het dossier behorende stukken anderzijds. Ook de Afdeling kwalificeert de tweede categorie documenten na kennisneming als opgesteld ten behoeve van intern beraad, waarbij de inhoud persoonlijke beleidsopvattingen bevat evenals daarmee nauw verweven feiten (vraag van splitsbaarheid). Nu de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen voortduurt, naar de Afdeling uit de wetsgeschiedenis afleidt ook na de totstandkoming van het betreffende besluit en de minister in redelijkheid heeft kunnen afzien van gebruikmaking van zijn bevoegdheid tot verstrekking in niet tot personen herleidbare vorm (tweede lid), heeft de minister openbaarmaking op grond van art. 11 Wob terecht geweigerd. Het aanvraagformulier en de aanbiedingsbrieven moeten daarentegen wel aan de verzoeker verstrekt worden, nu deze documenten geen gegevens bevatten die naar het oordeel van de Afdeling de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen bij openbaarmaking zouden schaden. Art. 10, tweede lid, sub e, Wob is derhalve als weigeringsgrond onvoldoende draagkrachtig bevonden.

3. Toepassing van art. 11 Wob: intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen, heeft altijd iets onbevredigends omdat de afweging niet controleerbaar is. Dat geldt in het bijzonder wanneer het gaat om leden van de koninklijke familie, waarvan enkelen zelf de publiciteit niet geschuwd hebben en tot de zgn. “public figures” gerekend kunnen worden. Uit het voorgaande blijkt, dat een inlijvingsbesluit aan twee wettelijke criteria moet voldoen: (a) het behoren tot de wettelijk erkende adel van een staat met een vergelijkbaar adelsstatuut en (b) de koppeling van het inlijvingsverzoek aan het tijdstip van verkrijging van het Nederlanderschap. Dit zijn heldere juridische beoordelingscriteria, nader in te kleuren tegen de achtergrond van de uitgangspunten van de Wet op de adeldom, die de Kroon in beginsel geen beleidsruimte laten. De verzoeker blijkt de rechtmatigheid van het inlijvingsbesluit in twijfel te trekken, hoewel dit element in het kader van de Wob geen rol kan spelen. De discussie over de rechtmatigheid van het

inlijvingsbesluit is gestart door een interview in de Volkskrant met Jesserun d’Oliveira ten tijde van de Margarita-affaire. De vader van de kinderen Bourbon de Parme, Carel Hugo, behorend tot het Huis Bourbon-Parma, de Italiaanse linie van het Huis Bourbon, had de Franse nationaliteit tot hij in 1979 tot Spanjaard genaturaliseerd werd. In Spanje zou hij geen adellijke titel mogen voeren en zijn (in Nederland geboren) kinderen dus ook niet. Daarmee zou niet zijn voldaan aan het inlijvingsvereiste in art. 8 in de Wet op de adeldom. Zie in dit verband ook de recente discussie over de versnelde naturalisatie van (thans) prinses Maxima. Ongelijke behandeling ligt in onze (rechts)cultuur nu eenmaal zeer gevoelig, ook wanneer het gaat om het koninklijk huis c.a. In deze uitspraak bevestigt de Afdeling nog weer eens de nogal ruime interpretatie van art. 11 Wob als weigeringsgrond (zie ook E.J. Daalder, Toegang tot overheidsinformatie (diss.), Den Haag 2005, p. 165 e.v.). Wat de juridische elementen in de besluitvorming betreft is deze geheimhoudingsmarge mijns inziens te ruim bemeten. De inlijving bij de Nederlandse adeldom kent als statusinformatie een publieke dimensie. Dit blijkt uit de gebruikelijke publicatie van inlijvings- en goedkeuringsbesluiten inzake inschrijving in het Filiatieregister, zij het dat ik de publicatie van het inlijvingsbesluit van de kinderen Bourbon de Parme in de Staatscourant (elektronisch) niet heb kunnen terugvinden. Dat geldt overigens ook voor de door de minister aangevoerde discussie over deze inlijving in de Tweede Kamer. Gezien deze publieke dimensie wringt het wanneer op grond van art. 11 Wob de aan een inlijvingsbesluit ten grondslag liggende overwegingen uit de openbaarheid worden gehouden. Het bestuurlijk oordeel mag geen “black box” zijn, ook niet in zaken die de koninklijke familie betreffen. Naar uit de considerans van de Wob blijkt staan openheid en openbaarheid van bestuur immers mede ten dienste van een “goede” bestuursvoering, d.w.z. facilitering van de publieke bewaking van de integriteit van bestuur. Naar in de considerans van de Wob nog eens wordt bevestigd ligt de controle op deugdelijkheid van bestuur in ons systeem van checks en balances niet alleen bij de volksvertegenwoordiging, maar is sprake van een driehoeksverhouding, waarin de burgers de derde partij zijn. Inderdaad is het nodige aan te merken op de “hijgerigheid” en conflictbelustheid van bepaalde media. Er kan echter niet aan worden voorbijgegaan, dat de toenemende betekenis van de onderzoeksjournalistiek correspondeert met een sterker wordende maatschappelijke behoefte aan transparantie en verantwoording, ook van het bestuur. Door art. 11 Wob ruim toe te passen zoals de Afdeling ook in deze zaak weer doet, komt het beginsel van publieke (democratische) verantwoording van het bestuur teveel in de knel en daarmee ook de mogelijkheid van maatschappelijke activering van het politieke controlesysteem. De betekenis van deze uitspraak is tevens dat de feitelijk bestaande kloof wordt geillustreerd tussen het informatierecht van de burger op grond van de Wob en de parlementaire inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen op grond van art. 68 Gw. jo. hun politieke verantwoordingsplicht ex art. 42, tweede lid, Gw. Zie met name de Margarita-affaire, TK 2002-2003, 28811, nrs. 1 t/m 11. Politieke controle op het bestuur is echter mede afhankelijk van openbare informatie.

4. De opvatting van de Afdeling dat de persoonlijke levenssfeer niet aan openbaarmaking van aanvraagformulieren en aanbiedingsbrieven in de weg staat, lijkt mij juist. Er is weinig jurisprudentie over de openbaarmaking van aanvragen c.a. Zie ABRvS 1 mei 2002, AB 2003, 37 m.nt. PJS inzake ligplaatsvergunningen voor woonboten en Daalder a.w. p. 223 e.v. Dat in de uitvoeringspraktijk op dit punt nogal wat onduidelijkheid bestaat houdt verband met de samenloop in toepassing van de Wob en de Wet bescherming persoonsgegevens. Zie mijn noot bij ABRvS 8 december 2004, JB 2005, 26. Aannemelijk is dat ook de Wbp op de gegevensverwerking (persoonsdossiers) inzake inlijvingsverzoeken van toepassing is (zie artt. 1, aanhef, sub a, b en c jo. 2, eerste lid, Wbp). Weliswaar geldt een Wob-verstreking als een vorm van gegevensverwerking die noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen in de zin van art. 8, aanhef en sub c, Wbp en daarmee als (potentiële) rechtvaardigingsgrond in de zin van deze wet, een te beperkte interpretatie van het begrip persoonlijke levenssfeer als weigeringsgrond in art. 10, eerste en tweede lid, Wob kan voor een bestuursorgaan/achterliggende rechtspersoon echter resulteren in een voor de civiele rechter geldend te maken vordering tot schadevergoeding op grond van art. 49 Wbp, nog afgezien van het risico van bestuurlijke reputatie-schade en eventuele politieke consequenties. Deze onzekerheid is in de uitvoeringspraktijk nog toegenomen door de sterke groei van het aantal elektronische publicaties van aanvragen en besluiten (actieve openbaarmaking), met name door

gemeenten. Om die reden is het wenselijk dat er meer jurisprudentie komt en de bestuursrechter, anders dan in de voorliggende uitspraak, ook bereid is om uit een oogpunt van rechtsvorming zijn opvattingen breder te motiveren. Niettemin denk ik dat er op dit punt wel enige lijnen zijn te trekken. De eerste categorie (actief) openbaar te maken aanvragen c.a. betreft die waarvoor op grond van wet of besluit een openbare voorbereidingsprocedure is voorgeschreven (afd. 3.4 en 3.5 Awb, binnenkort te vervangen door de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure, Stb. 2002, 54). Uit de huidige en nieuwe regeling blijkt weliswaar dat de ter inzage legging van stukken kan worden beperkt op grond van art. 10 Wob (thans artt. 3:11, tweede lid en 3:21, derde lid Awb en art. 3:11, tweede lid van de uniforme regeling), doch uit doel en strekking van deze voorziening blijkt, dat het hier hooguit gaat om partiële weigering van openbaarmaking, toegespitst op specifieke persoonsgegevens. De tweede categorie betreft de openbaarheid op verzoek van aanvragen c.a. van derden in die gevallen dat sprake is of kan zijn van derdebelanghebbenden. In zo'n geval is het volgen van eenzelfde lijn aangewezen, waarbij als uitgangspunt dient te gelden dat de informatieverstrekking zodanig is, dat rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. De benedengrens van openbaarmaking zou dan moeten liggen bij de (rechtspraak op) de artt. 8:29 en 8:32 Awb, mede in het licht van de grondrechten op persoonlijke levenssfeer, toegang tot de rechter en een eerlijk proces. Is sprake van termijnoverschrijding en kan derhalve niet meer tegen een besluit bij de rechter worden opgekomen dan zal overeenkomstig gehandeld moeten worden. Eenmaal (potentieel) openbaar is immers altijd openbaar. Bij de op dit punt te verwachten tegenwerping dat de Wob slechts ziet op het publiek belang van openbaarmaking en dus niet het (particuliere) belang van belanghebbenden beschermt, kunnen twee kanttekeningen worden gemaakt. Allereerst de – mede grondrechtelijk gewaarborgde – eisen van deugdelijke rechtsbescherming, die het bestuur onder omstandigheden tot openbaarmaking verplichten. En voorts de recente wijziging van de Wob door de inwerkingtreding van de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, Stb. 2004, 519, betreffende de openbaarheid van milieu-informatie. Uit dit verdrag (Trb. 2001, nr. 73) en de uitvoeringsrichtlijnen 2003/4/EG en 2003/35/EG blijkt, dat deze internationaalrechtelijke en communautaire openbaarheidsregeling mede ten dienste staat van de – individuele en collectieve – rechtsbescherming in milieukwesties. Door dit regime zonder voorbehoud in de Wob te integreren, ook in de algemene bepalingen, zal de Wob althans wat de openbaarmaking van milieugegevens betreft, in die zin verdragsconform geïnterpreteerd moeten worden en ligt het voor de hand het begrip publiek belang van openbaarmaking in deze zin te expliciteren. Dit behoort immers tevens het belang te omvatten dat tegen (onrechtmatige) besluiten bij de rechter kan worden opgekomen, een belang dat in het Verdrag van Aarhus wat het – breed geïnterpreteerde – milieu betreft ook is vastgelegd. Bij de derde categorie van verzoeken van derden om openbaarmaking van aanvragen c.a., d.w.z. in die gevallen dat er in beginsel slechts één belanghebbende is, ligt de afweging genuanceerder, en zal het belang van de persoonlijke levenssfeer in kwesties van openbaarmaking derhalve eerder moeten prevaleren.

5. Ter afsluiting nog een kanttekening bij het Kabinet van de Koningin. Uit deze uitspraak blijkt dat dit dienstonderdeel de facto tevens een secretariaatsrol ten behoeve van de koninklijke familie vervulde. Zie over de taken en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het Kabinet het parlementaire debat in de Margarita-affaire (TK 2002-2003, 28811, nr. 1 e.v.), resulterend in het KB van 18 december 2003, houdende bepalingen over het Kabinet van de Koning, Stb. 2004, 8.

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg  
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR