

ABRvS 31 maart 2004 200302140/1, LJN: AO6516

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AO6516>

Wet openbaarheid van bestuur art. 3, tweede lid, art. 11, eerste lid, art. 10, eerste lid, aanhef en sub a en b en tweede lid, aanhef en sub e, f en g

Trefwoorden: Openbaarmaking (concept)draaiboek uitvaart leden Koninklijk Huis, ongespecificeerd verzoek, persoonlijke beleidsopvattingen, eenheid van de Kroon, veiligheid van de Staat, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Samenvatting

De minister is niet gehouden een niet nader gespecificeerd verzoek dat betrekking heeft op informatie die moet worden gedestilleerd uit een grote hoeveelheid op diverse plaatsen aanwezige stukken, in te willigen. Mitsdien faalt het betoog dat de rechtbank, in navolging van de minister, ten onrechte het verzoek om openbaarmaking heeft beperkt tot het draaiboek. Een draaiboek vormt een concept of model dat eerst definitief wordt bij de uitvoering daarvan en kan daarom worden beschouwd als te zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Het bevat echter geen persoonlijke beleidsopvattingen, maar vooral feitelijke gegevens die bovendien niet tot een of meer bepaalde personen zijn te herleiden. Openbaarmaking van het volledige draaiboek kan niet worden geweigerd op grond van de criteria veiligheid van de staat en eenheid van de Kroon. Wel kan op basis van een herbeoordeling door het bestuursorgaan openbaarmaking van specifieke onderdelen uit het draaiboek alsnog op deze absolute weigeringsgronden afstuiten. Het draaiboek bevat passages die de persoonlijke levenssfeer van leden van het Koninklijk Huis betreffen. De minister heeft zich op juiste gronden op het standpunt gesteld dat het publieke belang van het verstrekken van deze passages niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de betrokkenen. Dit oordeel is niet verder te motiveren zonder prijs te geven wat de minister aldus aan de openbaarheid heeft mogen onthouden. Daarnaast bevat het draaiboek passages die de persoonlijke levenssfeer niet of slechts in geringe mate raken. Ook in die gevallen is een nieuwe belangenafweging van de minister geboden. Volgt vernietiging van de aangevallen uitspraak.

NOOT

1. Deze uitspraak past in de trend van een verdergaande normalisering, of verzakelijking, van de betrekkingen met de Koningin, het Koninklijk Huis (Wet lidmaatschap koninklijk huis) en de koninklijke familie. In deze Wob-procedure gaat het om de weigering van openbaarmaking door de minister van AZ (minister-president) van het bij het ministerie van Algemene Zaken aanwezige (concept)draaiboek inzake overlijden en uitvaart van leden van het Koninklijk Huis. Nu de Rb. Den Haag het beroep tegen deze weigering ongegrond verklaarde, kreeg de ABRvS de gelegenheid om zich over de rechtmatigheid hiervan uit te spreken. In algemene zin vallen in deze uitspraak een drietal punten op. Allereerst de op onderdelen nogal krampachtig aandoende motivering waarmee van de zijde van de minister als bevoegd bestuursorgaan getracht is om openbaarmaking van het draaiboek te verhinderen. En dat terwijl familiegebeurtenissen, in het bijzonder huwelijken en uitvaarten binnen het Koninklijk huis bij uitstek publieke manifestaties zijn, waarin het persoonlijke en het functionele volledig zijn vervlochten. Tegen deze achtergrond is een verzoek om openbaarmaking van – delen van - een draaiboek toch niet zo vreemd, wordt immers door het openbare karakter van deze gebeurtenissen mede uitgelokt. De Afdeling gaat niet mee in deze afwerende - door de Rb. Den Haag gesauveerde - reactie, maar oordeelt volgens het bekende schema, waarbij het betreffende document niet als geheel, maar onderdeel voor onderdeel op rechtmatigheid van (weigering van) openbaarmaking wordt getoetst en de specifieke gevoeligheid van de materie, waaronder de persoonlijke en familiale aspecten, in de toepassing van de weigeringscriteria wordt verdisconteerd. Wat verder nog opvalt is dat in deze zaak, anders dan in ABRvS 25 november 1999, AB 2000, 393 m.nt. SZ en JB 2000, 24 m.nt. AWH (brieven kroonprins aan de minister-president over zijn beoogde lidmaatschap van het IOC), van de zijde van de minister van AZ geen beroep is gedaan op artikel 8:29, eerste lid, Awb, de

gewichtige reden als grondslag van weigering aan de rechter tot (vertrouwelijke) kennisneming van de in het geding zijnde stukken. Terecht, omdat de inzet in beide procedures sterk verschilt. Een draaiboek is immers wat anders dan een potentieel gevoelige briefwisseling die bovendien qua inhoud goed beschreven kon worden, zodat de rechter over voldoende informatie beschikte om tot een verantwoorde uitspraak te kunnen komen. Zoals gebruikelijk is in deze zaak echter wel artikel 8:29, vijfde lid, Awb toegepast.

Afgezien van deze algemene observaties is deze uitspraak ook van zelfstandige betekenis, met name betreffende de volgende punten: (a) de nadere inperking van het informatierecht op grond van de Wob, (b) de inhoud van de weigeringsgrond “eenheid van de Kroon” en (c) de afbakening van de persoonlijke levenssfeer van leden van het Koninklijk Huis als weigeringsgrond.

2. Het betreffende draaiboek met bijlagen was afkomstig van de Grootmeester van het Koninklijk Huis. Deze functionaris is belast met de dagelijkse leiding van de hofhouding (art. 41 Grw.) Zie voor de inrichting van de hofhouding de website van het Koninklijk Huis:

www.koninklijkhuis.nl/hofhouding. De Wob is niet van toepassing op documenten bij de hofhouding. De Koningin kan - als erfelijk staatshoofd - immers niet als bestuursorgaan in de zin van artikel 3, eerste lid, Wob jo. artikel 1, eerste lid, sub a Awb worden gekwalificeerd. Ook stuit een dergelijke ruime werkings sfeer van de Wob af op art. 42, tweede lid, Grw, de onschendbaarheid van de Koning en de ministeriële verantwoordelijkheid. Vergelijk in dit verband ABRs 6 mei 2004, LJN nr. AO8867, waarin de Afdeling heeft bepaald dat een kabinetsinformatie geen bestuursorgaan is. Zie echter het kabinetsstandpunt inzake Grondrechten in het digitale tijdperk, met het voorstel tot opneming in de grondwet van een (klassiek) grondrecht op toegang tot bij de overheid berustende informatie, waarbij ook de Koning onder de reikwijdte van dit artikel valt (TK 2000-2001, 27460, nr. 1, p. 30 en 34 en nr. 2, p. 67). Voor de toepasselijkheid van de huidige Wob is de herkomst van de stukken in beginsel niet relevant, met uitzondering van documenten afkomstig van de Europese instellingen, waarop het communautaire openbaarheidsrecht van toepassing is (Verordening (EG) nr. 1049/2001 van 30 mei 2001, Pb. EG 2001, L 145). In deze gevallen staat de herkomst van de betreffende informatie derhalve in het teken van de afbakening in gelding tussen nationaal en communautair recht.

3. De eerste grief van appellant betreft de herdefiniëring van zijn informatieverzoek, want door de minister versmald tot het concept-draaiboek met bijlagen. Hij heeft immers gevraagd om alle brieven, memo's, notities, agenda's, verslagen e.d. inzake overleg tussen de betrokken overheden over het onderwerp koninklijke uitvaart. In navolging van de redenering van de minister oordeelt de Afdeling echter, dat deze niet verplicht is om een dergelijk niet gespecificeerd verzoek met betrekking tot grote aantallen en verspreid aanwezige stukken, in te willigen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister het verzoek om openbaarmaking dan ook terecht beperkt tot het draaiboek. Daarbij wordt aangehaakt bij ABRs van 20 mei 1994, AB 1995, 52, suggererend dat het hierbij zou gaan om vaste rechtspraak. Daarop is wel wat af te dingen. Het Wob-verzoek in genoemde uitspraak was echter veel onbepalder dan in deze casus. Het ging hier om een informatieverzoek van iemand die jarenlang als rustend burger vanuit Alicante/ Spanje de Belastingdienst (minister van Financiën) met veelal ongespecificeerde Wob-verzoeken bestoekte en aldus ook menige Wob-uitspraak van de Afdeling wist uit te lokken. Deze uitspraak is bovendien achterhaald, omdat betrokkene persoonlijke documenten opvroeg ter complementering van eigen dossiervorming en derhalve sprake was van een verzoek om selectieve openbaarmaking, in tegenstelling tot de huidige lijn in de jurisprudentie waarbij slechts het publieke belang van openbaarmaking als afwegingsfactor telt. Zie in dit verband ook ARRS 3 februari 1988, AB 1988, 373, met dezelfde persoon als appellant, waarin de Afdeling vanwege de grote hoeveelheid verlangde stukken globale toetsing door de minister van Financiën toestond, evenals een categoriale motivering van weigeringsbesluiten. Als motivering van de voorliggende uitspraak is deze rechtspraak derhalve niet erg overtuigend, want teveel toegesneden op indamming van deze specifieke vorm van juridisch activisme. Dit betekent dat de hiervoor opgenomen uitspraak op dit onderdeel zelfstandige betekenis heeft, immers het aan de Wob ten grondslag liggende informatiestelsel enigszins nuanceert in de richting van een documentenstelsel, zij het met een actieve, ondersteunende rol van het bestuursorgaan bij de selectie van de betreffende documenten. Bij indiening van een Wob-verzoek moet niet alleen een nader gespecificeerd onderwerp worden aangegeven (de bestuurlijke aangelegenheid), op grond

van deze uitspraak stelt de Afdeling daarnaast de eis dat het hierbij gaat om informatie in specifieke documenten, die bovendien gemakkelijk toegankelijk/vindbaar zijn. Op het bestuursorgaan rust kortom niet de verplichting tot interne vergaring en/of bewerking van de gevraagde informatie (vgl. ARRS 20 september 1990, AB 1991, 484 m.nt. HJdR en ABRS 16 april 2003, AB 2003, 242). Het is derhalve bevoegd om het informatieverzoek met het oog hierop nader af te bakenen via herdefiniëring van de informatievraag.

4. Het door de Rb. Den Haag ingenomen standpunt dat verstrekking van het draaiboek op grond van artikel 11, eerste lid, Wob moet worden geweigerd, deelt de Afdeling niet. Vanwege het concept-karakter ervan kan het draaiboek weliswaar worden beschouwd als te zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, het bevat echter geen persoonlijke beleidsopvattingen maar vooral feitelijke gegevens, die bovendien niet tot een of meer bepaalde personen herleidbaar zijn.

Derhalve is niet voldaan aan de voorwaarden van gelding van artikel 11 Wob. Evenmin volgt de Afdeling het standpunt van minister en rechtbank dat met openbaarmaking van het volledige draaiboek de veiligheid van de Staat geschaad zou kunnen worden. Wel kan met een beroep op deze absolute weigeringsgrond in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b Wob openbaarmaking van onderdelen van het draaiboek worden geweigerd. Het derde argument van de minister om openbaarmaking van het volledige draaiboek te weigeren, t.w. een beroep op het voorkomen van gevaar voor de eenheid van de Kroon (artikel 10, eerste lid, aanhef en sub a) wordt eveneens ondeugdelijk bevonden, zij het dat de Afdeling ook op dit punt voor de minister de mogelijkheid openhoudt om op deze grond openbaarmaking van onderdelen van het draaiboek alsnog te weigeren, met name vanwege de directe, zowel functionele als persoonlijke betrokkenheid van het staatshoofd. Omdat de betreffende informatie niet nader is beschreven, blijft onduidelijk hoe de Afdeling het begrip “eenheid van de Kroon”, dat staat voor het communicatiegeheim van Koning(in) en minister(s) als afgeleide van art. 42, tweede lid, Grw., in dit verband wil afbakenen. Zie ook de hiervoor reeds genoemde uitspraak van de ABRS van 25 november 1999, AB 2000, 393 en JB 2000, 24, waaruit blijkt dat ook de kroonprins hieronder wordt begrepen. Wel is duidelijk dat de Afdeling dit begrip ruimer blijft interpreteren dan wel is verdedigd op basis van de wetsgeschiedenis van de Wob, met name de (korte) toelichting op deze bepaling in TK 1986-1987, 19859, nr. 3, p. 33. Zie in dit verband ook de brief van de minister-president met een beschouwing over het koningschap, TK 1999-2000, 27409, nr. 1, in het bijzonder de opmerkingen over de ministeriële verantwoordelijkheid.

5. Vervolgens komen de relatieve weigeringsgronden aan de orde. Zo constateert de Afdeling dat de rechtbank terecht heeft vastgesteld dat het draaiboek passages bevat die de persoonlijke levenssfeer van leden van het Koninklijk Huis betreffen, waarbij het publieke belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen (artikel 10, tweede lid, aanhef en sub e). Het onderwerp van deze passages vindt de Afdeling blijkbaar al zo privacygevoelig, dat van verdere motivering wordt afgezien. Niet onmogelijk is dat het hierbij (o.m.) gaat om de verzorging van de (toekomstige) overledene. Ook op dit punt stelt de Afdeling echter grenzen door de noodzaak van objectieve belangenafweging in concreto als voorwaarde voor een rechtmatige toepassing van deze weigeringsgrond te benadrukken. Van gedeeltes die de persoonlijke levenssfeer van leden van het Koninklijk Huis niet of slechts in geringe mate raken kan openbaarmaking niet geweigerd worden omdat in dat geval het publieke belang van het verstrekken van deze passages dient te prevaleren. Dit betekent dat de Afdeling deze weigeringsgrond ten aanzien van leden van het Koninklijk Huis niet anders lijkt te willen toepassen dan gebruikelijk is in het kader van de Wob, zij het dat deze aanpak voldoende ruimte laat voor verdiscontering van de bijzondere aspecten van de uitoefening van de koninklijke functie, waarbij een evenwicht gevonden moet worden tussen het publieke karakter ervan en de noodzaak van privacybescherming van betrokkenen. Met betrekking tot de kwalificatie van het type gevoelige gegevens als door de Afdeling aangeduid is van belang of de gevraagde openbaarmaking procedures en handelingen in een (concept)draaiboek voor toekomstige gebeurtenissen met het oog op thans nog levende personen betreft, dan wel dat het gaat om gegevens omtrent een reeds overleden persoon. Persoonsinformatie omtrent een overledene wordt immers niet beschermd door het (grond)recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de artikelen 10 Grw. en 8 EVRM, zodat openbaarmaking niet op deze - hiermee corresponderende - weigeringsgrond in de Wob kan worden gebaseerd. Evenmin kent ons rechtssysteem voor de nabestaanden een vorm van afgeleide privacybescherming. Deze komt

slechts toe aan levende, natuurlijke personen. Zie hieromtrent ARRS van 2 januari 1986, AB 1986, 216 m.nt. HJdR (King Kong) en de definitie van het begrip persoonsgegevens in art. 1, aanhef en sub a van de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit betekent dat een Wob-verzoek inzake een concept-draaiboek op dit punt tot een andere uitkomst kan leiden dan wanneer dit het definitieve, gepersonaliseerde draaiboek zou betreffen.

7. Na vervolgens korte metten gemaakt te hebben met de eveneens ingeroepen (relatieve) weigeringsgronden in artikel 10, tweede lid, aanhef en sub f en g oordeelt de Afdeling het hoger beroep als gegrond onder vernietiging van de uitspraak van de rechtbank en de beslissing op bezwaar. Daarmee is het aan de minister om opnieuw op het destijds ingediende bezwaarschrift te beslissen, bijna drie jaar na ontvangst van het Wob-verzoek in kwestie. En dat terwijl in de tussentijd in Delft op basis van dit (concept)draaiboek reeds een tweetal Koninklijke uitvaartplechtigheden hebben plaatsgevonden. Zie ook de noot van Stolk bij deze uitspraak in AB 2004, 159, met name zijn kritiek op het ex tunc-karakter van de rechterlijke toetsing.

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