ECLI:NL:RVS:2008:BD9942

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	13-08-2008
Datum publicatie	13-08-2008
Zaaknummer	200800078/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 mei 2006 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) het verzoek van [appellant] om openbaarmaking van informatie met betrekking tot het besluit tot inlijving van de [familie] in de Nederlandse adel, gedeeltelijk afgewezen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

200800078/1.

Datum uitspraak: 13 augustus 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaak nr. 06/3352 van de rechtbank Alkmaar van 6 november 2007 in het geding tussen:

appellant

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 mei 2006 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) het verzoek van [appellant] om openbaarmaking van informatie met betrekking tot het besluit tot inlijving van de [familie] in de Nederlandse adel, gedeeltelijk afgewezen.

Bij besluit van 3 oktober 2006 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 november 2007, verzonden op 15 november 2007, heeft de rechtbank Alkmaar (hierna: de rechtbank) het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 28 december 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 1 februari 2008.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief, bij de Afdeling ingekomen op 1 april 2008, heeft [appellant] de toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verleend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 juli 2008, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. F.W. Bleichrodt, advocaat te Den Haag, is verschenen. Tevens is aan de zijde van de minister verschenen drs. M.C.J.M. Hermes, ambtenaar in dienst van het ministerie.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), voor zover thans van belang, kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

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.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering over persoonlijke beleidsopvattingen informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm.

2.2. In het in bezwaar gehandhaafde besluit van 18 mei 2006 stelt de minister zich op het standpunt dat de artikelen 10 en 11 van de Wob in de weg staan aan openbaarmaking van een deel van de door [appellant] opgevraagde documenten die ten grondslag liggen aan het Koninklijk Besluit van 17 juli 1999, waarbij de [familie] in de Nederlandse adel is ingelijfd (hierna: het inlijvingsbesluit). Ten aanzien van zijn weigering tot openbaarmaking van het inlijvingsverzoek met bijlagen van de [familie], stelt de minister dat deze documenten persoonlijke gegevens bevatten en dat het belang, vermeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob moet prevaleren boven het belang gediend met openbaarmaking. De adviezen van de betrokken bestuursorganen en de ambtelijke nota's met betrekking tot het verzoek om inlijving en de ondertekening van het inlijvingsbesluit, zijn volgens de minister documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn neergelegd. Openbaarmaking van deze documenten heeft de minister geweigerd met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob.

2.3. De rechtbank heeft vastgesteld dat de rechtbank 's-Hertogenbosch bij uitspraak van 15 januari 2003 reeds heeft geoordeeld over een verzoek om openbaarmaking van de stukken die ten grondslag liggen aan het inlijvingsbesluit. De rechtbank heeft het verzoek van [appellant] om die reden aangemerkt als een herhaald verzoek en het door hem ingestelde beroep tegen de in bezwaar gehandhaafde gedeeltelijke afwijzing hiervan daarom ongegrond verklaard, reeds omdat door [appellant] geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn aangevoerd.

2.3.1. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, dient bij beantwoording van de vraag of sprake is van een herhaald verzoek, mede in aanmerking te worden genomen of beide verzoeken van dezelfde verzoeker

of verzoekers zijn uitgegaan. Nu niet is komen vast te staan dat die situatie zich hier voordoet, heeft de rechtbank zich ten onrechte onthouden van het geven van een inhoudelijk oordeel over de weigering van de minister het verzoek om openbaarmaking volledig in te willigen. Het betoog van [appellant] slaagt in zoverre.

2.4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank ingestelde beroep van [appellant] beoordelen.

2.5. [appellant] betoogt dat de minister zijn bezwaar tegen diens weigering een toelichting te geven op het gevoerde inlijvingsbeleid, ten onrechte ongegrond heeft verklaard.

2.5.1. Dit betoog faalt. Blijkens zijn verzoek om openbaarmaking heeft [appellant] de minister verzocht om "alle mogelijke informatie die u mij per post kunt doen toekomen, met betrekking tot de inlijving in de Nederlandse adel van de [familie]". De minister heeft dit verzoek van [appellant], gelet op de formulering hiervan, niet hoeven opvatten als gericht op het verkrijgen van een toelichting op het gevoerde inlijvingsbeleid. In het besluit op bezwaar heeft de minister zich derhalve op het standpunt mogen stellen dat de helderheid van het inlijvingsbeleid in deze procedure niet aan de orde is.

2.6. Voorts heeft de rechtbank, anders dan [appellant] betoogt, zijn verzoek om het verstrekken van een motivering van het inlijvingsbesluit kunnen opvatten als gericht op openbaarmaking van de achterliggende stukken bij dit besluit. Het betoog van [appellant] dat hij heeft bedoeld ingevolge artikel 3:48 van de Awb om een motivering van het inlijvingsbesluit te verzoeken, leidt niet tot een ander oordeel. Het tweede lid van die bepaling ziet op het geval dat vermelding van de motivering van een besluit achterwege is gebleven omdat werd aangenomen dat daaraan geen behoefte bestond. Het alsnog desverzocht verstrekken van die motivering is niet het nemen van een besluit dat vervolgens afzonderlijk, los van het besluit waarop die motivering ziet, vatbaar is voor bezwaar en beroep. Ook dit betoog faalt.

2.7. [appellant] betoogt verder dat met betrekking tot het inlijvingsbesluit onder de minister meer documenten berusten dan de openbaar gemaakte documenten en de documenten waarvan openbaarmaking is geweigerd.

2.7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 22 augustus 2007 in zaak nr. <a target="_blank" href="http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken_veld=200701417/1&verdict_id=18022&utm_id=1&utm_source=Zoeken_in_uitspraken&utm_campaign=uitspra
is het, wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek van het bestuursorgaan, een bepaald document toch bij dat bestuursorgaan berust. Geen aanleiding bestaat te twijfelen aan de geloofwaardigheid van de mededeling van de minister dat onder hem geen andere dan de openbaar gemaakte en geheimgehouden documenten berusten. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd biedt geen grond voor het oordeel dat aannemelijk is gemaakt dat dit standpunt van de minister niettemin onjuist is. Het betoog faalt.

2.8. [appellant] kan evenmin worden gevolgd in zijn betoog dat de minister documenten waarop het verzoek om openbaarmaking ziet en die niet onder hem berusten, van elders dient te vergaren. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 6 mei 2004 in zaak nr. <a target="_blank" href="http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken_veld=200305693/1&verdict_id=7235&utm_id=1&utm_source=Zoeken_in_uitspraken&utm_campaign=uitsprak
voorziet de Wob niet in een dergelijke vergaringsplicht.

2.9. [appellant] betoogt ten slotte dat de minister meer informatie openbaar dient te maken dan hij thans heeft gedaan. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2005 (zaak nr. <a

target="_blank" href="http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken_veld=200405981/1&verdict_id=10307&utm_id=1&utm_source=Zoeken_in_uitspraken&utm_campaign=uitspra
stelt hij zich op het standpunt dat in ieder geval het verzoek van de [familie] om in de Nederlandse adel te worden ingelijfd, openbaar gemaakt dient te worden. Hij verwijst in dit verband naar het door hem overgelegde, door de minister in antwoord op een eerder verzoek om openbaarmaking grotendeels openbaar gemaakte, inlijvingsverzoek van een andere familie. Daarnaast voert hij aan, samengevat weergegeven, dat de informatie die in het kader van een verzoek om inlijving moet worden overgelegd, in overwegende mate feitelijk van aard is. Openbaarmaking van deze informatie kan volgens [appellant] derhalve niet met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob worden geweigerd. Voor zover de minister beschikt over documenten ten behoeve van intern beraad waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn neergelegd, kunnen deze met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob openbaar worden gemaakt, aldus [appellant].

2.9.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 28 april 2004 in zaak nr. <a target="_blank" href="http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken_veld=200304412/1&verdict_id=7199&utm_id=1&utm_source=Zoeken_in_uitspraken&utm_campaign=uitsprak
kan er, gelet op de aard van het belang als beschermd door de in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e van de Wob geformuleerde uitzonderingsgrond, niet aan worden ontkomen om per document de vraag te beantwoorden of aan dat belang een zodanig gewicht toekomt dat openbaarmaking van de gevraagde gegevens achterwege mag blijven. Deze afweging is door de minister evenwel slechts in haar algemeenheid en niet per concreet document of onderdeel van een document gemaakt. In zoverre berust het besluit op bezwaar niet op een deugdelijke motivering. Daar komt bij dat de Afdeling, na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb van de vertrouwelijk overgelegde stukken kennis te hebben genomen, het niet genoegzaam gemotiveerd acht dat het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ten aanzien van alle documenten moet prevaleren boven het belang van openbaarheid. Dit geldt in het bijzonder de in de stukken voorkomende stamboomgegevens. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat aan deze stamboomgegevens bij de bestuurlijke besluitvorming naar aanleiding van een inlijvingsverzoek doorslaggevende betekenis toekomt, en dat de publieke controle van inlijvingsbesluiten wordt bemoeilijkt als openbaarmaking van deze gegevens wordt geweigerd. Daarnaast kent de Afdeling gewicht toe aan de omstandigheid dat degene die een inlijvingsverzoek doet, besluitvorming initieert op grond van gegevens die weliswaar van min of meer persoonlijke aard zijn, doch het privéleven niet in zodanige mate raken dat het belang uit dien hoofde bij geheimhouding zonder meer moet prevaleren boven het belang van openbaarmaking ten dienste van publieke controle van die besluitvorming. Voorts blijkt uit de door [appellant] overgelegde nadere stukken, dat de minister in het verleden naar aanleiding van een ander verzoek om openbaarmaking de stamboomgegevens vervat in een inlijvingsverzoek van een andere familie openbaar heeft gemaakt. De minister heeft niet duidelijk kunnen maken waarom destijds wel tot openbaarmaking is overgegaan en openbaarmaking in dit geval is geweigerd.

2.9.2. Ook met betrekking tot de documenten waarvan openbaarmaking met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob is geweigerd, heeft de minister niet voldoende gemotiveerd waarom hij zich tot volledige geheimhouding van deze documenten gehouden heeft geacht. Met name ten aanzien van de eerste twee alinea's van een tot deze stukken behorend advies van de Hoge Raad van Adel, valt zonder motivering niet in te zien waarom niet tot openbaarmaking is overgegaan, zo nodig met toepassing van het tweede lid van artikel 11 van de Wob.

2.10. Gelet op het vorenoverwogene is het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond. De Afdeling zal het besluit van de minister van 3 oktober 2006 vernietigen. De minister dient met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op het door [appellant] tegen het besluit van 18 mei 2006 gemaakte bezwaar te besluiten.

2.11. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

3. 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 Alkmaar van 6 november 2007 in zaak nr. 06/3352;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister Binnenlandse Zaken van 3 oktober 2006, kenmerk BK06/51589, voor zover daarbij de weigering tot volledige openbaarmaking van de achterliggende stukken bij het inlijvingsbesluit is gehandhaafd;

V. gelast dat de staat der Nederlanden (het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 355,00 (zegge: driehonderdvijfenvijftig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. C.H.M. van Altena, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.F.N. Pikart-van den Berg, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Pikart-van den Berg
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2008

350-546.