

No. H01.96.0808

Datum uitspraak: 8 JAN. 1998

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

H. Valkenier te Haarlem (appellant)

tegen de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Haarlem van
3 juli 1996, in het geschil tussen:

appellant

en

de Minister van Binnenlandse Zaken.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 1990 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken, hierna: de Minister, het verzoek van appelllant van 30 januari 1990 om informatie afgewezen en enkele vragen van appelllant beantwoord.

Bij besluit van 21 december 1990 heeft de Minister de bezwaren van appelllant tegen voornoemd besluit deels niet-ontvankelijk, deels gegrond en voor het overige ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft appelllant bij schrijven van 11 januari 1991 beroep ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Bij uitspraak van 9 juni 1994, no. R01.91.0306, heeft de Afdeling het besluit van de Minister van 21 december 1990 vernietigd.

Bij besluit van 9 augustus 1994 heeft de Minister opnieuw beslist op het bezwaarschrift van appelllant. Daarbij is alsnog inzage verleend in de gegevens die door de BVD over appelllant zijn vastgelegd binnen de context van het verdwenen logboek, met uitzondering van één passage. Het verzoek van appelllant om inzage in gegevens verband houdende met het onderzoek van de Plaatselijke Inlichtingendienst (PID) werd niet ingewilligd, omdat die gegevens zijn vernietigd. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appelllant bij schrijven van 16 september 1994 beroep ingesteld bij de arrondissementsrechtbank te Haarlem, hierna: de rechtbank.

Bij schrijven van 10 oktober 1995 heeft de Minister de originele documenten, op basis waarvan de inzagemap is vervaardigd die appelllant heeft mogen inzien en die alle thans nog bij of ten behoeve van de BVD over appelllant vastgelegde gegevens bevat betreffende het verdwenen logboek, bij de rechtbank ingezonden onder de mededeling dat uitsluitend zij kennis zal mogen nemen van deze stukken.

De rechtbank heeft beslist dat de door de Minister op grond van artikel 8:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht verzochte beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is.

Desgevraagd heeft appelllant aan de rechtbank meegedeeld geen toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene

wet bestuursrecht te verlenen om mede op grondslag van voormelde stukken uitspraak te doen.

Bij uitspraak van 3 juli 1996, reg. nr. AWB 94/4146, heeft de rechtbank het beroep van appelland ongegrond verklaard en het verzoek om schadevergoeding afgewezen.

De uitspraak van de rechtbank is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appelland bij schrijven van 12 augustus 1996, gemotiveerd bij schrijven van 7 november 1996, hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Laatstgenoemd schrijven is aangehecht.

Bij schrijven van 29 april 1997 heeft de Minister een memorie ingediend.

Het geschil is op 20 oktober 1997 behandeld in een zitting van de Afdeling, waarin appelland in persoon en vertegenwoordigd door mr J.K. Gaasbeek, advocaat te Haarlem, en de Minister, vertegenwoordigd door mr J. Van Overdam, ambtenaar ten departemente, hun standpunten hebben toegelicht.

Overwegingen

In artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703), hierna: de WOB, is bepaald dat een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid kan richten tot een overheidsorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Ingevolge het derde lid van dit artikel wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

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

Bij de uitspraak van 9 juni 1994 heeft de Afdeling overwogen dat het verzoek van appelland om inzage in het over hem aangelegde dossier had moeten worden getoetst aan de WOB. Daarbij dienden de verplichtingen

die voortvloeien uit de artikelen 8 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden in acht te worden genomen. Naar het oordeel van de Afdeling volgde hieruit dat de Minister in het kader van de toetsing van het verzoek van appelllant aan de WOB niet had mogen volstaan met een in algemene bewoordingen gestelde verwijzing naar de uitzonderingsgrond van de veiligheid van de Staat als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de WOB.

De Afdeling heeft het besluit van de Minister van 21 december 1990 dan ook wegens strijd met het motiveringsbeginsel vernietigd.

Met het oog op de nieuw door de Minister te nemen beslissing op het bezwaarschrift van appelllant, heeft de Afdeling het volgende overwogen:

"Nu verweerder reeds heeft erkend dat het naar appelllant ingestelde onderzoek onnodig is geweest, valt voorshands niet goed in te zien waarom de veiligheid van de staat zich thans nog verzet tegen het aan appelllant verstrekken van de door hem gevraagde gegevens, voor zover deze bestaan. Verweerder dient voorts na te gaan, of door het verstrekken van deze gegevens de belangen van derden, die op enigerlei wijze bij dit onderzoek zijn betrokken of anderszins in deze gegevens worden genoemd, kunnen worden geschaad".

Bij besluit van 9 augustus 1994 heeft de Minister aan voormelde uitspraak uitvoering gegeven door appelllant inzage te verlenen in de - binnen de context van het verdwenen logboek - over appelllant vastgelegde gegevens, met uitzondering van één passage. Deze passage is zodanig geherformuleerd dat geen zicht wordt geboden op het actuele kennisniveau van de BVD. Het verzoek van appelllant om inzage in gegevens verband houdende met het onderzoek van de Plaatselijke Inlichtingendienst (PID) werd niet ingewilligd, omdat die gegevens zijn vernietigd.

De rechtbank heeft aannemelijk geacht dat de documenten over het PID-onderzoek niet meer kunnen worden overgelegd, omdat ze zijn vernietigd. De vraag of de vernietiging van de stukken, dan wel de daarbij gevolgde procedure, onrechtmatig is geweest, ligt naar het oordeel van de rechtbank in de onderhavige procedure niet ter toetsing voor en dient om die reden buiten beschouwing te blijven. Ten aanzien van het verzoek van appelllant om, indien de documenten niet meer bestaan, de gevraagde informatie te reconstrueren door onder

meer getuigen te horen, heeft de rechtbank overwogen dat een zodanig verzoek de strekking van de WOB te buiten gaat.

Verder heeft de rechtbank overwogen dat indien een verzoek van een bestuursorgaan om beperkte kennisneming van de stukken ingevolge artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht zou worden afgewezen, daarmee materieel tevens een eindoordeel in de zaak ten gronde is gegeven. De rechtbank acht hierin voldoende grond gelegen om in WOB-procedures zoals de onderhavige geen zelfstandige betekenis toe te kennen aan het in het tweede lid van artikel 8:29 vervatte criterium.

Appellant kan zich met deze overwegingen niet verenigen.

Uit het hoger-beroepschrift komt naar voren dat hij, gelet op het verloop van deze procedure, geen vertrouwen meer heeft in hetgeen de Minister in samenhang met de onderhavige zaak heeft overwogen en bovendien het vermoeden heeft dat er nog gegevens voorhanden zijn die door de Minister worden achtergehouden. Dit gevoelen is met name ingegeven door het feit dat de Minister eerst bij besluit van 9 augustus 1994 aan appellant heeft meegedeeld dat alle gegevens omtrent het FID-onderzoek zijn vernietigd en dat de Minister eerst bij schrijven van 2 juli 1996 - na de zitting bij de rechtbank - stukken openbaar heeft gemaakt waaruit de verwijdering van deze gegevens blijkt. Appellant stelt zich voorts op het standpunt dat de vernietiging van de PID-gegevens onrechtmatig is en bestrijdt de overweging van de rechtbank dat deze kwestie geen voorwerp van geschil vormt in de onderhavige procedure. Verder acht appellant het uiterst merkwaardig dat namens de Minister bij de rechtbank is verzocht om beperkte kennisname van de stukken terwijl hem bij voortdurende kennis is gegeven dat al het nog beschikbare materiaal aan hem is verstrekt. Appellant betwist daarom de juistheid van de door de Voorzitter van de Sector bestuursrechtspraak van de rechtbank ingevolge artikel 8:29, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht genomen beslissing. Ten slotte is appellant van mening dat de rechtbank zijn verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 8:73 van de Algemene wet bestuursrecht ten onrechte heeft afgewezen.

De Afdeling overweegt als volgt.

Uit artikel 3 van de WOB volgt dat deze wet slechts betrekking heeft informatie die is neergelegd in documenten. Gelet hierop is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het verzoek van appellant om, indien de documenten niet meer bestaan, de gevraagde informatie te

reconstrueren, de strekking van de WOB - en dientengevolge ook van het onderhavige geschil - te buiten gaat.

Op grond van artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is het bestuursorgaan verplicht om aan de rechtbank de op de zaak betrekking hebbende stukken te zenden. Indien het geschil een ingevolge de WOB genomen besluit betreft, worden de documenten waarvan inzage is geweigerd ook aangemerkt als stukken in de zin van voornoemd artikel. Indien daarvoor naar zijn oordeel gewichtige redenen zijn - hetgeen in een WOB-procedure altijd aan de orde is - kan het bestuursorgaan de rechtbank mededelen dat uitsluitend zij kennis zal mogen nemen van de desbetreffende stukken. De rechtbank beslist ingevolge het derde lid van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht of de verzochte beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is. De wet schrijft niet voor dat de rechtbank de andere partijen moet informeren omtrent dit verzoek alvorens een beslissing te nemen. Wel wordt in artikel 8:29, vijfde lid, bepaald dat de rechtbank slechts met toestemming van de andere partijen mede op grondslag van die stukken uitspraak kan doen.

Blijkens de brief van 10 oktober 1995 heeft het verzoek van de Minister om toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht betrekking op de over appellant vastgelegde gegevens binnen de context van het verdwenen logboek. Aan appellant zijn deze gegevens weliswaar ter inzage gegeven, maar met uitzondering van één passage. Anders dan appellant wellicht heeft begrepen, ziet het verzoek van de Minister slechts op deze passage, welke - naar het oordeel van de Minister - zicht zou kunnen bieden op het actuele kennisniveau van de BVD.

De Afdeling stelt vast dat de bij de rechtbank gevolgde procedure inzake beperkte kennisneming conform de daarvoor geschreven wettelijke bepalingen heeft plaatsgevonden. De grieven van appellant, gericht tegen dit onderdeel van de aangevallen uitspraak, treffen mitsdien geen doel. Overigens kan de Afdeling de conclusie van de rechtbank onderschrijven dat de weigering van appellant toestemming te geven om mede op de grondslag van deze stukken uitspraak te doen, voor zijn rekening en risico dient te komen.

Ten aanzien van de stelling van appellant dat de Minister de gegevens omtrent het PID-onderzoek niet had mogen vernietigen hangende de onderhavige procedure, overweegt de Afdeling als volgt.

B 20/17 v

Blijkens de aan appellant op 2 juli 1996 door de Minister toegezonden stukken zijn op 20 december 1990 "alle gegevens betreffende het ten onrechte door de PID-Haarlem naar H. Valkenier ingestelde onderzoek uit dit rapport verwijderd". Hoewel hier slechts wordt gesproken over "verwijdering" en niet over "vernietiging" van gegevens, heeft de Minister bij besluit van 9 augustus 1994, alsmede in later ingediende memoriën en ter zitting, aangevoerd dat de ten onrechte door de PID over appellant vastgelegde gegevens zijn verwijderd en vernietigd op grond van artikel 12 van het Privacyregeling BVD (Stcrt. 1988, 126). Dit artikel beoogt de privacy van de betrokkene te beschermen en luidt als volgt:

- "1. De persoonsgegevens die gelet op de doelstelling van een registratie hun betekenis hebben verloren, worden verwijderd.
- 2. De persoonsgegevens waarvan blijkt dat zij onjuist of ten onrechte zijn opgenomen, worden verbeterd of verwijderd. De houder doet hiervan mededeling aan hen wie hij de betrokken gegevens heeft verstrekt.
- 3. De persoonsgegevens in de PID- en grensbewakingsregistraties worden verwijderd indien sedert de datum van de laatste mutatie zes jaren zijn verstreken.
- 4. De verwijderde persoonsgegevens worden vernietigd, tenzij wettelijke regels omtrent bewaring daaraan in de weg staan.
- 5. Ten minste éénmaal per jaar worden de registraties in beschouwing genomen met het oog op toepassing van het gestelde in dit artikel."

De Afdeling stelt voorop dat een overheidsorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf na de indiening van een verzoek op grond van artikel 3, eerste lid, van de WOB niet de vrijheid bezit over te gaan tot vernietiging van documenten waarop het verzoek betrekking heeft. Een ander uitgangspunt zou immers de aanspraken die de WOB beoogt te bieden bij voorbaat illusoir maken. Dit houdt in dat - onverminderd de toepasselijkheid van andere wettelijke bepalingen - geen vernietiging van dergelijke documenten dient plaats te vinden voordat in voorkomende gevallen de vrijheid daartoe voortvloeit uit een definitieve rechterlijke uitspraak omtrent het WOB-verzoek. Reeds hierom kan het door de Minister in het onderhavige geval gedane beroep op artikel 12 van de Privacyregeling BVD geen doel treffen, daargelaten dat de privacy-bescherming die de Minister met vernietiging zou hebben beoogd zich bezwaarlijk laat rijmen met de

kennelijke wens van appellant om van de inhoud van de documenten kennis te nemen.

Vernietiging van de gegevens omtrent het PID-onderzoek heeft verder tot gevolg dat de Afdeling door toedoen van de Minister niet meer in staat is om na te gaan of verstrekking van de desbetreffende informatie de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden. Zoals de Afdeling rechtspraak eerder heeft overwogen - in haar uitspraak van 6 juni 1991 inzake No. R03.87.4846 (aangehecht) - dienen de gevolgen van de door het bestuursorgaan teweeggebrachte bewijsnood voor rekening van dat bestuursorgaan te komen. Dit betekent voor het onderhavige geval dat de Afdeling het ervoor zal houden dat de in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder b, van de WOB genoemde grond om het verzoek van appellant om informatie af te wijzen zich hier niet voordeed. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het besluit van de Minister van 9 augustus 1994 voor zover dit betrekking heeft op de gegevens omtrent het PID-onderzoek is genomen in strijd met het bepaalde in artikel 10 van de WOB.

Het hoger beroep van appellant is wat dit onderdeel betreft gegrond. De aangevallen uitspraak komt in zoverre in aanmerking te worden vernietigd.

Overigens ziet de Afdeling in de omstandigheden van het geval aanleiding om te bepalen dat de Minister niet opnieuw in de zaak behoeft te voorzien.

Ten aanzien van het verzoek van appellant om schadevergoeding als bedoeld in artikel 8:73 van de Algemene wet bestuursrecht, overweegt de Afdeling dat zij thans over onvoldoende gegevens beschikt om dit te kunnen beoordelen. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:73, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht - ter voorbereiding van een uitspraak omtrent een eventuele schadevergoedingsplicht van de Minister - het onderzoek te heropenen.

Voorts acht de Afdeling termen aanwezig om toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

- I. vernietigt de uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Haarlem van 3 juli 1996, reg. nr. AWB 94/4146 voor zover daarbij het beroep van appelllant tegen de weigering hem informatie te verstrekken, neergelegd in documenten betreffende het PID-onderzoek ongegrond is verklaard;
- II. verklaart het beroep van appelllant bij de rechtbank in zoverre alsnog gegrond;
- III. bevestigt de uitspraak van de rechtbank voor het overige;
- IV. vernietigt alsnog het besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken van 9 augustus 1994 voor zover daarbij de bezwaren van appelllant tegen de weigering hem informatie te verstrekken, neergelegd in documenten betreffende het PID-onderzoek ongegrond zijn verklaard;
- V. bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken wat dit onderdeel betreft niet opnieuw in de zaak behoeft te voorzien;
- VI. bepaalt dat ter voorbereiding van een uitspraak terzake van schadevergoeding het onderzoek zal worden heropend;
- VII. veroordeelt de Minister van Binnenlandse Zaken in de door appelllant in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep gemaakte kosten tot een bedrag van f 3.096,40, waarvan f 2.840,-- is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Het totale bedrag dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Binnenlandse Zaken) aan appelllant te worden vergoed;
- VIII. gelast dat door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Binnenlandse Zaken) aan appelllant het door hem in beroep en in hoger beroep gestorte recht (f 500,--) wordt vergoed.

Aldus vastgesteld te Den Haag door dr J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, mr L. Dorhout en mr J.J. van der Weel, Leden, in tegenwoordigheid van mr J. Schukking, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel
Voorzitter

w.g. Schukking
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op **8 JAN. 1998**

Voor eensluidend afschrift,
de Secretaris van de Raad van State,
voor deze,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

No. H01.96.0808/143

Verzonden: