

Wet openbaarheid van bestuur en deelname derde-partij

(ABRvS 18 april 2018, zaaknummer 201700522/1/A3)

Bij besluit van 19 juni 2015 heeft de minister grotendeels afwijzend besloten op het verzoek van RTL om openbaarmaking van documenten, waaronder interne memoranda en beeldmateriaal inzake de bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht in de strijd tegen ISIS in Irak. Deze weigering is gebaseerd op artikel 10, eerste lid, onder b, van de Wob en artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob.

Bij besluit van 27 januari 2016 heeft minister het door RTL daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 6 december 2016 heeft de rechtbank het door RTL daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft RTL hoger beroep ingesteld. Airwars LGB en de vereniging Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (hierna: NJCM) hebben verzocht om op grond van artikel 8:26 van de Awb in de gelegenheid te worden gesteld om als partij aan het geding deel te nemen. RTL heeft de toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb, verleend. Een ieder kan op grond van artikel 3 van de Wob een verzoek doen om informatie neergelegd in documenten. Daartoe behoeft geen belang te worden gesteld. Dat een ieder een Wob-verzoek kan doen en dat bepaalde (rechts)personen bijzondere interesse kunnen hebben in en belang kunnen hebben bij kennisname van bepaalde documenten betekent niet dat deze (rechts)personen ook belanghebbende zijn als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb bij een besluit op een verzoek dat door een ander is gedaan. Dat Airwars en NJCM belangen behartigen die samenhangen met de verzochte informatie en de transparantie van die informatie, maakt niet dat zij bij een besluit op een Wob-verzoek van een ander dat ziet op dergelijke informatie belanghebbende zijn. Airwars en NJCM kunnen zelf een Wob-verzoek doen om de door hen gewenste informatie te verstrekken. Tegen een besluit op een dergelijk verzoek staan de rechtsmiddelen van bezwaar en (hoger) beroep open waarin Airwars en NCJM hun standpunt omtrent die aan hen gerichte weigering kenbaar kunnen maken. Van strijd met het van artikel 10 van het EVRM afgeleide recht op informatie is door het niet toelaten als partij in deze procedure, gelet op de mogelijkheid zelf een verzoek te doen en te procederen over een

hierop te nemen besluit, geen sprake. Airwars en NCJM hebben geen rechtstreeks betrokken belang bij het aan RTL gerichte besluit en kunnen derhalve niet als belanghebbende bij dat besluit worden aangemerkt en kunnen daarom ook niet op grond van artikel 8:26 van de Awb als partij aan het geding deelnemen. Voor toepassing van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob is het niet noodzakelijk dat men een verslechtering van de goede betrekkingen als zodanig met andere landen of met internationale organisaties voorziet. Voldoende is dat men als gevolg van het verschaffen van informatie ingevolge de wet, voorziet dat het internationale contact op bepaalde punten stroever zal gaan lopen, met bijvoorbeeld als gevolg dat het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, of het voeren van bilateraal overleg met landen of internationale organisaties, moeilijker zou gaan verlopen dan voorheen, of dat men in die landen of internationale organisaties minder geneigd zou zijn tot het verstrekken van bepaalde gegevens dan voorheen, aldus de Memorie van Toelichting bij het voorstel voor de Wob (TK 1986-1987, 19 859, nr. 3, p. 34). Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis te hebben genomen van de interne memoranda en de beelden stelt de Afdeling vast dat de informatie in de interne memoranda gedetailleerde informatie betreft over lopende operaties en inzicht geeft in deze operaties. De informatie betreft gegevens over wapensystemen, aanvallen, doelen, tijdstippen, afloop van acties, slachtoffers en betrokken coalitiepartners. Uit de informatie kan worden afgeleid welke doelen zijn geraakt, wanneer welke coalitielanden actief zijn en of slachtoffers zijn gemaakt. De informatie over betrokkenheid van Nederland bij specifieke aanvallen kan leiden tot een versterking van de bedreiging van Nederland. De minister heeft het openbaar maken van deze informatie aan kunnen merken als een gevaar voor de veiligheid van de staat. In dat geval dient de minister openbaarmaking van de informatie te weigeren. Ook heeft de minister gelet op de aard van de informatie terecht aangenomen dat het openbaar maken daarvan bij een lopende missie de relatie met andere staten en internationale organisaties kan schaden.

De minister heeft in redelijkheid aan de weigering ten grondslag kunnen leggen dat het belang bij de openbaarmaking van de interne memoranda en het materiaal niet opweegt tegen het belang bij de betrekkingen met andere staten en internationale organisaties. De minister heeft zelfstandig aan de hand van de hem bekende feiten en omstandigheden beoordeeld of openbaarmaking van de verzochte informatie kan geschieden. Bij zijn beoordeling is de minister niet gebonden aan de praktijk van openbaarmaking van de coalitiepartners. De door andere landen openbaar gemaakte informatie is voorts niet vergelijkbaar met de gedetailleerde informatie die in de interne memoranda is vevat. Ter zitting heeft RTL betoogd dat gedeeltelijke openbaarmaking van de interne memoranda, bijvoorbeeld alleen plaats van het doel en aantal slachtoffers, waarbij de overige informatie is weggelakt, tot de mogelijkheid behoort. De interne memoranda bevatten in compacte vorm gedetailleerde informatie die inzicht geeft in werkwijze en patroon van de missie. Ook bij het verstrekken van slechts enkele gegevens is dit het geval. De minister is derhalve terecht niet tot gedeeltelijke verstrekking van de interne memoranda overgegaan.

Noot van de redacteur (RBo)

Op grond van artikel 8:26 Awb kan de bestuursrechter tot de sluiting van het onderzoek ter zitting ambtshalve, op verzoek van een partij of op hun eigen verzoek, belanghebbenden in de gelegenheid stellen als partij aan het geding deel te nemen. De zogenoemde 'toegelaten partij'. Die partij moet wel belanghebbende zijn in de zin van artikel 1:2 Awb (PG Awb II, p. 416). Is onzeker of iemand belanghebbende is, dan kan die partij vooralsnog als partij worden aangemerkt en hierover ter zitting worden gehoord. De beslissing om een partij op grond van artikel 8:26 Awb toe te laten, is op grond van artikel 2:2 Procesreglement Bestuursrecht 2017 voorlopig. Uit de rechtspraak volgt – weliswaar gewezen onder de voorheen geldende procesregeling – dat de bestuursrechter op elk moment in de procedure op de beslissing om een derde toe te laten kan terugkomen (o.a. CBb 22 juni 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW9146). Tot het geding kan steeds worden toegelaten de derde wiens belang tegengesteld is aan dat van de eiser en die door toewijzing van het beroep in een nadeliger positie zou komen te verkeren, ook zonder dat deze derde eerst aan een bezwaarschriftprocedure of beroepsprocedure in eerste aanleg heeft deelgenomen. Wanneer een derde overigens dezelfde belangen heeft als belanghebbende, is dat op zichzelf genomen onvoldoende reden

<https://portal.rechtsorde.nl/pages/Export.ashx?requestid=13cadd61cf6d4b5891c4be31...> 15-08-2018

om toegelaten te worden tot het geding. Artikel 8:26 Awb is niet bedoeld om een belanghebbende de gelegenheid te bieden om zich te mengen in een rechtsgeding enkel, omdat hij zelf een ander geding voert waarin dezelfde of een vergelijkbare rechtsvraag wordt opgeworpen als het geding waarin hij wenst te worden toegelaten. In de uitspraak van de Afdeling van 18 april 2018 lijken Airwars LGB en de vereniging NJCM zich ook te scharen achter het verzoek van RTL omdat zij eveneens bijzondere interesse (en belang) hebben in de door RTL verzochte documenten. Dat maakt hen volgens de Afdeling echter nog niet tot belanghebbende in de zin van de Awb. Airwars en NJCM kunnen zelf een Wob-verzoek doen om de door hen gewenste informatie te verkrijgen. Tegen een besluit op een dergelijk verzoek staan de rechtsmiddelen van bezwaar en (hoger) beroep open waarin Airwars en NCJM hun standpunt omtrent die aan hen gerichte weigering kenbaar kunnen maken. Van strijd met artikel 10 EVRM is om die reden ook geen sprake. Dat betekent dat Airwars en NCJM geen rechtstreeks betrokken belang hebben bij het aan RTL gerichte besluit. Om van een rechtstreeks belang te kunnen spreken moet er een voldoende direct geraakt persoonlijk belang zijn. Daarvan is in casu geen sprake nu Airways en NCJM zelf een Wob-verzoek kunnen indienen. Deze uitspraak bevestigt nogmaals dat voor toepassing van artikel 8:26 Awb wel is vereist dat de partij die om toelating verzoekt, ook belanghebbende is. Dat de partij die om toelating verzoekt een bijzondere interesse in de stukken heeft, doet aan het voorgaande niets af. Immers; het vereiste dat in het kader van de Wob geen belang gesteld hoeft te worden, betekent (juist!) niet dat eenieder ook belanghebbend is bij een verzoek.