

# ECLI:NL:RBMNE:2017:1596

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	03-04-2017
Datum publicatie	03-04-2017
Zaaknummer	UTR 16/5602-T
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Tussenuitspraak. RTL Nieuws heeft verzocht om openbaarmaking van twee documenten die betrekking hebben op de afhandeling van de MH17-ramp in 2014.

Het eerste document (bestaand uit een halve pagina A4-formaat) bevat de geobjectiverde verslagen van de ministerraad van juli en augustus 2014. Het tweede document is een verslag van een gesprek dat de Minister-President heeft gevoerd met de onderzoekers van de Universiteit Twente in het kader van het onderzoek 'Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsoperatie Vlucht MH17.' Verweerder heeft beide documenten integraal geweigerd openbaar te maken. De rechtbank oordeelt dat de geobjectiverde verslagen van de ministerraad, op de laatste zin na, geheim mogen blijven. Deze verslagen geven teveel inzicht in wat er in de ministerraad is besproken over de afhandeling van de MH17 -ramp. Openbaarmaking zou in dit geval leiden tot onevenredige benadeling van de ministerraad, omdat het een open en ongedwongen beraadslaging over dit onderwerp in de weg zou staan. Alleen voor de laatste zin van het laatste verslag moet verweerder nog wel motiveren waarom openbaarmaking niet kan. Het belang dat verweerder heeft bij vertrouwelijk overleg over de nasleep van de MH17- ramp lijkt hier toepassing te missen.

De rechtbank oordeelt over het gespreksverslag dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij dit verslag integraal heeft geweigerd openbaar te maken. Geen van de ingeroepen weigeringsgronden rechtvaardigt een integrale weigering van het gespreksverslag. Als verweerder verschillende weigeringsgronden wil toepassen, moet hij - volgens vaste rechtspraak - motiveren voor welke tekstgedeeltes welke weigeringsgrond van toepassing is. Dit heeft hij niet gedaan. De rechtbank doet een tussenuitspraak om verweerder in de gelegenheid te stellen de gebreken te herstellen.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 16/5602-T

### **tussenuitspraak van de meervoudige kamer van 3 april 2017 in de zaak tussen**

RTL Nieuws, als onderdeel van RTL Nederland B.V., te Hilversum, eiseres  
(gemachtigden: R.J.E. Vleugels en P.C. Klein),

en

de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, verweerder  
(gemachtigde: mr. E.C. Pietermaat).

### **Procesverloop**

Bij besluit van 22 juni 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseres om openbaarmaking van informatie over de ramp met vlucht MH17 afgewezen.

Bij besluit van 28 oktober 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 21 februari 2017. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. drs. [A] en zijn gemachtigde.

### **Overwegingen**

1. Eiseres heeft bij brief van 15 februari 2016 een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) aan verweerder gericht. Zij heeft verweerder verzocht om:

- openbaarmaking van de geobjectiverde verslagen van bijeenkomsten van de ministerraad op 23 juli 2014, 27 juli 2014 en 15 augustus 2014;

- openbaarmaking van het geaccordeerde verslag/de geaccordeerde verslagen van het gesprek/de gesprekken die verweerder heeft gevoerd met de onderzoekers van de Universiteit Twente in het kader van het onderzoek 'Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsoperatie Vlucht MH17'.

Verweerder heeft openbaarmaking van deze documenten bij het primaire besluit integraal geweigerd en deze weigering in bezwaar gehandhaafd.

2. Met toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de rechtbank kennisgenomen van de door verweerder overgelegde documenten waarop het Wob-verzoek ziet. Eiseres heeft toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb.

3. Verweerder heeft openbaarmaking van de geobjectiveerde verslagen van bijeenkomsten van de ministerraad geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a en g, van de Wob. Verweerder heeft openbaarmaking van het gespreksverslag ook geweigerd op deze twee weigeringsgronden, maar heeft daar tevens artikel 11, eerste lid, van de Wob op van toepassing geacht. Ter zitting heeft verweerder meegedeeld dat artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob als weigeringsgrond niet op alle passages in beide documenten ziet, maar dat deze weigeringsgrond slechts betrekking heeft op delen van de documenten. Hij heeft niet uitgesplitst op welke delen van de documenten de genoemde weigeringsgrond dan ziet.

4. Op grond van vaste rechtspraak moet in beginsel per document of onderdeel daarvan worden gemotiveerd op welke grond openbaarmaking daarvan achterwege wordt gelaten. De rechtbank wijst als voorbeeld naar de uitspraak van de ABRvS van 27 december 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY7336). Als dat zou leiden tot herhalingen die geen redelijk doel dienen, kan daarvan worden afgezien. Als er meer dan één weigeringsgrond van toepassing is geacht op een document dat uit verschillende onderdelen bestaat, kan deze uitzondering zich alleen voordoen als voldoende kenbaar is van welke weigeringsgrond voor welk onderdeel wordt uitgegaan. Dit betekent dat verweerder, als hij de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob toepast en deze grond – zoals hij ter zitting heeft betoogd – niet geldt voor de gehele tekst van een document (sdeel), moet aangeven voor welk deel van het document deze weigeringsgrond dan wel geldt. Verweerder heeft dit nagelaten. Dit hoeft echter geen gevolg te hebben voor de uitkomst van dit beroep als de andere door verweerder ingeroepen weigeringsgronden de weigering van openbaarmaking in hun geheel kunnen dragen. De rechtbank zal in het navolgende aan de hand van de beroepsgronden beoordelen of verweerder openbaarmaking van de documenten met de gegeven motivering heeft kunnen weigeren op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob en, in het geval van het gespreksverslag, ook op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Aan een bespreking van de beroepsgronden die zien op de toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob komt de rechtbank gelet op het voorgaande in dit stadium van de procedure niet toe.

*De geobjectiveerde verslagen van bijeenkomsten van de ministerraad op 23 juli 2014, 27 juli 2014 en 15 augustus 2014*

5. Eiseres heeft zich op het standpunt gesteld dat het hier gaat om geobjectiveerde verslagen van de ministerraad en dat verweerder niet heeft kunnen volstaan met een algemene opmerking dat de notulen van de ministerraad altijd geheim moeten blijven.

Eiseres heeft verwezen naar de uitspraak van de ABRvS van 17 februari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL4132), waarin de ABRvS heeft geoordeeld dat notulen van de ministerraad op zichzelf genomen niet geheim zijn. De ABRvS heeft in die zaak het beroep van het bestuursorgaan op artikel 45 van de Grondwet en artikel 26, eerste lid, van het reglement van orde voor de ministerraad, opgevat als een pleidooi voor het in vrijheid en ongedwongen kunnen functioneren van de ministerraad. De ABRvS heeft dat pleidooi in die uitspraak verder beoordeeld in het kader van de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob.

In dit geval zijn de verslagen ontdaan van de persoonlijke beleidsopvattingen en daarom mist artikel 11, eerste lid, van de Wob toepassing. Dit heeft verweerder ook bij het bestreden besluit bevestigd. Verweerder heeft daarom openbaarmaking geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Hiermee heeft verweerder dit artikel feitelijk als vangnet gebruikt om openbaarheid alsnog te kunnen weigeren. Dat getuigt van een onjuiste opvatting van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, aldus eiseres. Verweerder zal moeten motiveren waarin deze geobjectiveerde verslagen zich onderscheiden van andere notulen van de ministerraad en waarom zij geheim moeten blijven. Er is sprake van een motiveringsgebrek, nu verweerder bij het bestreden besluit slechts heeft volstaan met een standaardoverweging. Eiseres heeft er verder op gewezen dat verweerder zelf heeft gezegd dat in het MH17-dossier de onderste steen boven moet komen. Dit verhoudt zich niet met zijn besluit om deze verslagen geheim te houden. De Tweede Kamer is volgens eiseres ook niet tevreden over de tot nu toe gegeven voorlichting over dit onderwerp en het geeft dan ook geen pas om te stellen dat de beide kamers van de Staten-Generaal de geheimhouding van de verslagen van de ministerraad respecteren. Verweerder heeft de geobjectiveerde verslagen ter inzage gegeven aan de onderzoekers van de Universiteit Twente.

Ze zijn dus al op een bepaalde manier openbaar gemaakt en daarom is verweerder gehouden deze verslagen ook op grond van de Wob openbaar te maken, zo stelt eiseres.

6. Verweerder heeft in het verweerschrift verwezen naar artikel 45 van de Grondwet, waarin is bepaald dat de ministers tezamen de ministerraad vormen. Op grond van artikel 45, derde lid, van de Grondwet beraadslaagt en besluit de ministerraad over het algemeen regeringsbeleid en bevordert hij de eenheid van dat beleid. Nadere regels over de ministerraad zijn gesteld in het reglement van orde voor de ministerraad, waarvan de nu geldende versie dateert van 2 maart 1994, Stb. 203. Uit artikel 26 van het reglement van orde volgt volgens verweerder dat de notulen van de ministerraad geheim moeten blijven. Deze geheimhouding wordt ook gerespecteerd door de Eerste en Tweede Kamer, aldus verweerder. In dit verband wijst verweerder op artikel 20 van de Wet op de parlementaire enquête 2008, waarin het geheime karakter van de notulen van de ministerraad wordt bevestigd. Uit de parlementaire geschiedenis van dit artikel blijkt dat beide Kamers van de Staten-Generaal hebben onderschreven dat de geheimhouding van notulen van de ministerraad noodzakelijk is om de vrije uitwisseling van gedachten en gevoelens in de ministerraad te verzekeren. Omdat het hier om geobjectiverde notulen van de speciale bijeenkomsten van de ministerraad gaat, mist artikel 11, eerste lid, van de Wob toepassing, maar verweerder heeft openbaarmaking alsnog kunnen weigeren op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.

7. Onder verwijzing naar rechtsoverweging 2.6.1 van de uitspraak van de ABRvS van 17 februari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL4132) overweegt de rechtbank dat de wettelijke weigeringsgronden in artikel 10 en 11 van de Wob geen verwijzing behelzen naar de samenstelling en de taak van de ministerraad als neergelegd in artikel 45 van de Grondwet, noch naar de voor de vergaderingen van die raad geldende geheimhoudingsplicht. Verweerder heeft dit ook erkend en hij heeft artikel 45 van de Grondwet, artikel 26, eerste lid, van het reglement van orde en artikel 20 van de Wet op de parlementaire enquête 2008 ingeroepen in het kader van de gemaakte belangenafweging op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. De uitkomst van deze belangenafweging kan echter niet, zoals verweerder ter zitting heeft betoogd, altijd ten voordele van het bestuursorgaan uitpakken. Anders zou feitelijk toch sprake zijn van een geheimhoudingsregeling die de Wob terzijde schuift en daarvan is - daar zijn partijen het over eens en de rechtbank volgt hen daarin - geen sprake. Het belang van de vrije uitwisseling van gedachten en gevoelens in de ministerraad is een belang dat hier een rol speelt. Artikel 11, eerste lid, van de Wob is speciaal bedoeld om mogelijk te maken dat ambtenaren, bewindspersonen en bestuurders tijdens intern beraad hun opvattingen vertrouwelijk naar voren kunnen brengen. Artikel 11, eerste lid, van de Wob is er dus specifiek voor bedoeld om een ongestoorde uitwisseling van gedachten en gevoelens mogelijk te maken. Het belang van een ongestoorde uitwisseling van gedachten en gevoelens kan echter ook een rol spelen bij de te maken belangenafweging van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. In dit verband wijst de rechtbank op de uitspraak van de ABRvS van 2 april 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1153). Artikel 10, tweede, lid aanhef en onder g, van de Wob kan daarmee aanvullend werken op artikel 11, eerste lid, van de Wob. Daar waar verweerder in dit geval dus geen beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob kan doen, omdat de geobjectiverde verslagen geen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, kan hij in beginsel wel de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob toepassen. De eerdergenoemde uitspraak van de ABRvS van 17 februari 2010 bevat evenmin een aanwijzing dat het pleidooi voor het in vrijheid en ongedwongen kunnen functioneren van de ministerraad uitsluitend in het kader van artikel 11, eerste lid, van de Wob tot een weigering van openbaarheid zou kunnen leiden. Wel moet verweerder bij de toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob motiveren waarom openbaarmaking in dit specifieke geval tot onevenredige benadeling zou leiden.

8. In het bestreden besluit heeft verweerder slechts in algemene zin gesteld dat de verslagen van de ministerraad geheim moeten blijven. Eiseres heeft naar het oordeel van de rechtbank, gelet op wat hiervoor onder 7 is overwogen, terecht aangedragen dat het bestreden besluit op dit punt onvoldoende is gemotiveerd. Deze beroepsgrond slaagt. Verweerder heeft echter in het verweerschrift toegelicht dat de geobjectiverde verslagen inzicht geven in wat er tijdens de bijeenkomsten van de ministerraad is besproken. Uit de samenvatting blijkt welk onderwerp op de agenda stond, welke aspecten in de beraadslaging zijn betrokken en aan welke elementen door de ministerraad een doorslaggevend belang is toegekend, en de conclusies die hieraan werden verbonden. Openbaarmaking daarvan zou gevolg hebben voor het goed functioneren van de ministerraad. Het zou in dit geval leiden tot onevenredige benadeling,

omdat het een open en ongedwongen beraadslaging over dit onderwerp in de weg zou staan. Het feit dat de verslagen geobjectiveerd zijn, maakt geen verschil: openbaarmaking geeft nog steeds teveel informatie prijs over de beraadslagingen. Er is in dit geval een constitutioneel belang bij geheimhouding dat een groter gewicht in de schaal legt dan het algemeen belang van openbaarheid.

9. De rechtbank volgt verweerder grotendeels in zijn standpunt, gelet op de inhoud van geobjectiveerde verslagen. Daarbij merkt de rechtbank op dat de verslagen per bijeenkomst één of twee korte alinea's bevatten en in totaal ongeveer een halve pagina (A4-formaat) beslaan. De motivering van verweerder is toereikend voor de weigering van openbaarmaking van de geobjectiveerde verslagen van de ministerraad van 23 juli 2014, 27 juli 2014 en de eerste twee zinnen van het verslag van 15 augustus 2014. Openbaarmaking van die informatie geeft teveel inzicht in wat in de ministerraad vertrouwelijk is besproken en zou leiden tot onevenredige benadeling van de ministerraad. Geheimhouding is in dit verband noodzakelijk om de vrije uitwisseling van gedachten en gevoelens in de ministerraad te verzekeren. Voor de laatste zin van het verslag van 15 augustus 2014 ziet de rechtbank in de gegeven motivering van verweerder echter geen aanleiding voor geheimhouding. Het belang dat verweerder heeft bij vertrouwelijk overleg over de nasleep van de MH-17 ramp lijkt hier namelijk toepassing te missen. Waaruit de onevenredige benadeling bij openbaarmaking van deze zin bestaat, ziet de rechtbank zonder nadere motivering dan ook niet in. Op dit punt is het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd. De rechtbank zal aan het eind van deze uitspraak toelichten wat hiervan het gevolg moet zijn.

10. De rechtbank merkt ter toelichting op haar hiervoor onder 9 gegeven oordeel dat de geobjectiveerde verslagen grotendeels terecht zijn geweigerd, nog het volgende op.

11. Anders dan eiseres, ziet de rechtbank geen aanleiding om op grond van het feit dat het hier om documenten gaat die betrekking hebben op de MH17-ramp een ander toetsingskader toe te passen dan de wet biedt. In de uitspraken van 25 april 2000 (ECLI:NL:RVS:2000:AA5845) en 28 augustus 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:910) heeft de ABRvS overwogen dat het recht op openbaarmaking ingevolge de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering dient, welk belang de Wob vooronderstelt. Dat verweerder heeft betoogd dat hij in dit dossier de onderste steen boven wil hebben, leidt niet tot een ander beoordelingskader of tot een andere weging van de belangen. Ook het belang van de nabestaanden, waar eiseres ter zitting op heeft gewezen, is in dit verband niet relevant. Bij de te verrichten belangenafweging worden slechts het publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen betrokken, niet het specifieke belang van de verzoeker of derden. Deze beroepsgrond slaagt dus niet.

12. Ook volgt de rechtbank eiseres niet in haar standpunt dat de verslagen al openbaar zijn gemaakt, omdat zij ter inzage zijn gelegd bij (een deel van) de onderzoekers van de Universiteit Twente. Dat verweerder in het kader van een uit te voeren onderzoek een kleine groep onderzoekers inzage heeft gegeven in de geobjectiveerde verslagen, is naar het oordeel van de rechtbank op geen enkele manier gelijk te stellen met openbaarmaking aan een ieder op grond van de Wob. De conclusie van eiseres dat verweerder de verslagen al gedeeltelijk openbaar heeft gemaakt, is onjuist. Openbaarmaking op grond van de Wob is dan ook niet op die grond aan de orde. Deze beroepsgrond slaagt niet.

13. Eiseres heeft verwezen naar artikel 7 van de Wob en zich op het standpunt gesteld dat er op verweerder bij weigering van openbaarmaking een verplichting rust om een samenvatting van de gevraagde stukken op te stellen, zodat de gevraagde informatie alsnog openbaar kan worden gemaakt. Eiseres heeft gesteld dat veel bestuursorganen - al dan niet tegen betaling - samenvattingen verstrekken van gevraagde documenten. Het is niet duidelijk waarom verweerder niet bereid is om op deze manier de gevraagde documenten te verstrekken, aldus eiseres.

14. Verweerder heeft betoogd dat artikel 7 van de Wob gaat over de wijze van verstrekken van de gevraagde stukken. Pas nadat een beslissing is genomen om tot openbaarmaking over te gaan, neemt het bestuursorgaan een beslissing over de wijze waarop hij de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten, verstrekt. Dit kan in de vorm van een uittreksel of een samenvatting van de inhoud daarvan. In dit geval heeft verweerder niet beslist tot openbaarmaking van de gevraagde documenten en komt artikel 7 van de Wob dus niet in beeld, aldus verweerder.

15. De rechtbank onderschrijft dit standpunt van verweerder. De wijze van informatieverstrekking komt pas aan de orde wanneer een bestuursorgaan heeft besloten dat de betreffende informatie kan worden verstrekt. De rechtbank verwijst in dit verband naar de uitspraak van de ABRvS van 27 september 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AY8914). Omdat verweerder niet gehouden is om de hiervoor genoemde passages van de geobjectiveerde verslagen van de ministerraad openbaar te maken, komt de wijze van verstrekking op grond van de artikel 7 van de Wob niet aan de orde. Deze beroepsgrond slaagt dus niet.

*Geaccordeerde verslag van het gesprek/de gesprekken die verweerder heeft gevoerd met de onderzoekers van de Universiteit Twente in het kader van het onderzoek 'Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsoperatie Vlucht MH17'.*

16. Verweerder heeft openbaarmaking van het gespreksverslag geweigerd met toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a en g, van de Wob en artikel 11, eerste lid, van de Wob. Ook hier geldt wat de rechtbank heeft overwogen over artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob: daar waar verweerder niet heeft toegelicht op welke passages deze weigeringsgrond ziet, kan de rechtbank de toepassing daarvan niet beoordelen. Dit betekent dat de overige weigeringsgronden, artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g en/of artikel 11, eerste lid, van de Wob, op de gehele tekst van het document van toepassing moeten zijn om dat document niet openbaar te hoeven maken.

17. Eiseres heeft zich op het standpunt gesteld dat verweerder openbaarmaking met de gegeven motivering niet heeft mogen weigeren. De onderzoekers van de Universiteit Twente hebben de geïnterviewde sleutelfiguren weliswaar vertrouwelijkheid toegezegd in een gespreksprotocol, maar dit gespreksprotocol kan de Wob niet opzij zetten. De onderzoekers hadden daar vooraf rekening mee moeten houden door een passende clause over de wettelijke bepalingen bij dit gespreksprotocol op te nemen. Er zijn in het verleden meer onderzoeken vanuit de overheid geweest, die over minder zwaarwegende onderwerpen gingen, waarbij gespreksverslagen wel openbaar zijn gemaakt. Eiseres wijst op het onderzoek van de commissie Oosting. Eiseres betoogt verder dat er gedeeltelijke openbaarmaking heeft plaatsgevonden door middel van het rapport van het onderzoek van de Universiteit Twente. Er is een zelfstandig maatschappelijk en journalistiek belang bij toegang tot het gespreksverslag. De belangenafweging van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob moet volgens eiseres in het voordeel van openbaarheid uitpakken. Eiseres ziet verder ook geen grond voor toepassing van artikel 11, eerste lid, van de Wob, omdat de minister-president hier niet als persoon heeft gesproken en er dus ook geen sprake kan zijn van persoonlijke beleidsopvattingen.

18. Verweerder heeft gewezen op het belang dat de onderzoekers hebben bij vrije en vertrouwelijke uitwisseling van gedachten. Het doel van de gesprekken met de sleutelfiguren rond de afhandeling van de MH17-ramp is om zoveel mogelijk informatie in te winnen. In het gespreksprotocol dat door de Universiteit Twente is opgesteld, is expliciet opgenomen dat de gespreksverslagen niet openbaar gemaakt zullen worden, omdat zij persoonlijke beleidsopvattingen van de geïnterviewden bevatten. De bereidheid om in de toekomst aan dergelijke onderzoeken mee te werken zal afnemen als de gespreksverslagen, ondanks toezegging van vertrouwelijkheid, openbaar worden gemaakt. Openbaarheid zou de geïnterviewden en de onderzoekers ook onevenredig benadelen, zo stelt verweerder. Dit rechtvaardigt toepassing van de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. De omstandigheid dat de gespreksverslagen van sleutelfiguren zijn gebruikt bij het onderzoek naar de MH17-ramp, maakt niet dat van openbaarmaking op grond van de Wob sprake is geweest. De geïnterviewden zijn ook niet vrijelijk geciteerd. Eiseres heeft verder een onjuiste opvatting over de toepassing van artikel 11, eerste lid, van de Wob: een bestuursorgaan kan persoonlijke beleidsopvattingen hebben, zo ook de minister-president. Aldus steeds verweerder.

19. Voor de toepassing van de weigeringsgronden van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob en artikel 11, eerste lid, van de Wob geldt, zoals hiervoor onder 7 is overwogen, dat het belang van een bestuursorgaan bij vertrouwelijke communicatie een belang kan zijn dat bij beide gronden meeweegt. Dit laat onverlet dat verweerder niet, onder een algemene verwijzing naar het gespreksprotocol van de Universiteit Twente, het persoonlijk belang van de geïnterviewde en het belang van het onderzoek (en de onderzoekers), heeft kunnen weigeren het gehele gespreksverslag openbaar te maken. Dat het hier om een gevoelige kwestie gaat, neemt niet weg dat verweerder specifiek moet motiveren waarom artikel 10,

tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob en artikel 11, eerste lid, van de Wob zich verzetten tegen openbaarmaking en waarom ook een gedeeltelijke openbaarmaking niet mogelijk zou zijn. Ook hier geldt, daar waar een weigeringsgrond in beginsel niet kan worden ingezet op het hele document, verweerder moet toelichten op welk documentsdeel de betreffende weigeringsgrond van toepassing is. Eiseres heeft dit terecht in beroep aangevoerd.

Eiseres wordt echter niet gevolgd in haar standpunt dat een bestuursorgaan geen persoonlijke beleidsopvattingen zou kunnen hebben. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 11, eerste lid, van de Wob en uit vaste rechtspraak, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRvS van 1 september 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BN5701), blijkt dat het doel van de in dat artikel neergelegde bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen is: de bescherming van de vrije meningsvorming, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen "brainstormen" zonder vrees voor gezichtsverlies en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten (Kamerstukken II, 19 859, nr. 3, p. 14 en 38). Onder persoonlijke beleidsopvatting wordt verstaan een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. De beroepsgrond dat verweerder als minister-president nooit gebruik zou kunnen maken van de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob, slaagt dus niet.

20.

De rechtbank volgt ook niet het standpunt van eiseres dat het gespreksverslag al gedeeltelijk openbaar is gemaakt, omdat de onderzoekers van de Universiteit Twente hiervan gebruik hebben gemaakt bij het opstellen van hun onderzoeksrapport. Openbaarmaking aan een ieder is – zoals hiervoor onder 12 ook al is toegelicht - wezenlijk anders dan het ter inzage leggen van een document of het laten gebruikmaken van een document voor onderzoek. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de onderzoekers ook niet geciteerd hebben uit de gespreksverslagen van de sleutelfiguren. Het is dus niet zo dat via het onderzoeksverslag de inhoud uit de gesprekken feitelijk openbaar is gemaakt. Ook deze beroepsgrond slaagt niet.

21. De rechtbank komt echter na lezing van het gespreksverslag tot de conclusie dat geen van de door verweerder ingeroepen weigeringsgronden voor de gehele tekst kan gelden. Zo bevatten de eerste twee alinea's (regels 14 tot en met 30) bijvoorbeeld geen persoonlijke beleidsopvattingen. Het gaat deels om feiten, maar die zijn niet nauw verweven met persoonlijke beleidsopvattingen. De weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob mist voor deze twee alinea's dus toepassing. Voor deze zelfde twee alinea's geldt naar het oordeel van de rechtbank dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob wellicht tot een weigering van openbaarheid zouden kunnen leiden als verweerder hiervoor een op de tekst toegesneden motivering zou geven. Het is de rechtbank niet duidelijk waarom openbaarheid van deze tekst zou leiden tot onevenredige benadeling van de geïnterviewde of de onderzoekers. Zoals gezegd is het algemene standpunt van verweerder dat het belang van vertrouwelijkheid van het onderzoek naar de ramp absolute geheimhouding vergt, een onvoldoende motivering voor het integraal weigeren van dit gehele gespreksverslag. Wat verder opvalt is dat in het gespreksverslag ook feiten voorkomen van algemene bekendheid en informatie die verweerder (of een derde) zelf al op enig moment openbaar heeft gemaakt via andere kanalen. De rechtbank ziet niet in op grond waarvan verweerder deze feiten en deze informatie niet in dit verband openbaar zou kunnen maken. De rechtbank komt gelet op het voorgaande tot de conclusie dat verweerder de weigering van openbaarmaking van het gespreksverslag onvoldoende heeft gemotiveerd en dat er dus aan het bestreden besluit een tweede gebrek kleeft.

22. Zoals hiervoor is overwogen onder 9 en 21 is het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd en dus in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb genomen. Op grond van artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb kan de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. Op grond van artikel 8:80a van de Awb doet de rechtbank dan een tussenuitspraak. De rechtbank ziet aanleiding om verweerder in de gelegenheid te stellen het gebrek te herstellen. Dat herstellen kan hetzij met een aanvullende motivering, hetzij, voor zover nodig, met een nieuwe beslissing op bezwaar, na of tegelijkertijd met intrekking van het nu bestreden besluit. Om het gebrek te herstellen, moet verweerder:

- nader motiveren waarom hij heeft geweigerd de laatste regel van het geobjectiverde verslag van de ministerraad van 15 augustus 2014 openbaar te maken;
- nader motiveren op basis waarvan hij het geaccordeerde verslag van het gesprek/de gesprekken die verweerder heeft gevoerd met de onderzoekers van de Universiteit Twente in het kader van het onderzoek

'Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsoperatie Vlucht MH17' integraal heeft geweigerd. Daar waar verweerder verschillende weigeringsgronden van toepassing acht op verschillende tekstgedeeltes, zal hij daar een splitsing in moeten aanbrengen, zodat de rechtbank kan zien op welke tekstgedeeltes welke weigeringsgrond van toepassing is. Verweerder zal een specifieke belangenafweging in het kader van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob moeten maken. Het kan zijn dat verweerder de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob van toepassing acht op bepaalde tekstgedeeltes. In dat geval zal duidelijk moeten zijn hoe deze tekstgedeeltes de internationale betrekkingen van Nederland raken en welke belangenafweging aan de weigering ten grondslag ligt. De rechtbank bepaalt de termijn waarbinnen verweerder het gebrek kan herstellen op vier weken na verzending van deze tussenuitspraak.

23. Verweerder moet op grond van artikel 8:51b, eerste lid, van de Awb èn om nodeloze vertraging te voorkomen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken, meedelen aan de rechtbank of hij gebruik maakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen. Als verweerder gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eiseres in de gelegenheid stellen binnen vier weken te reageren op de herstel poging van verweerder. In beginsel, ook in de situatie dat verweerder de hersteltermijn ongebruikt laat verstrijken, zal de rechtbank zonder tweede zitting uitspraak doen op het beroep.

24. De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak op het beroep. Dat laatste betekent ook dat zij over de proceskosten en het griffierecht nu nog geen beslissing neemt.

## **Beslissing**

De rechtbank:

- draagt verweerder op binnen twee weken aan de rechtbank mee te delen of hij gebruik maakt van de gelegenheid de gebreken te herstellen;
- stelt verweerder in de gelegenheid om binnen vier weken na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.A. Bouter-Rijksen, voorzitter, en mr. V.E. van der Does en mr. J.L.W. Broeksteeg, leden, in aanwezigheid van mr. M.E.C. Bakker, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 april 2017.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

## **Rechtsmiddel**



Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.



# ECLI:NL:RBMNE:2017:4601

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	07-09-2017
Datum publicatie	11-09-2017
Zaaknummer	UTR 16/5602
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	MH-17, Wob, bestuurlijke lus, motiveringsgebrek

In de tussenuitspraak van 3 april 2017 heeft de rechtbank gebreken geconstateerd in de motivering van het besluit om de gevraagde stukken over de MH17-ramp niet openbaar te maken. Verweerder is in de gelegenheid gesteld om alsnog te voorzien in een motivering die wel voldoet. Verweerder heeft geweigerd mee te werken aan de bestuurlijke lus. Eiseres heeft verzocht om een tweede zitting, omdat zij meent dat de rechtbank in eerdere Wob-procedures over de MH17-ramp verder ging dan zij nu in de tussenuitspraak heeft gedaan. Ook doet eiseres, als 'social watchdog', een beroep op artikel 10 van het EVRM en wil zij dit beroep verder toelichten op een tweede zitting. De rechtbank ziet echter geen aanleiding voor een tweede zitting. Als eiseres vindt dat de tussenuitspraak niet ver genoeg strekt, kan zij hiertegen samen met de einduitspraak hoger beroep instellen. Het beroep op artikel 10 van het EVRM is te laat gedaan en de rechtbank bespreekt dit dus niet. De rechtbank verklaart het beroep gegrond en draagt verweerder op om opnieuw op het bezwaar van eiseres te beslissen met inachtneming van de tussenuitspraak. Er bestaat geen aanleiding om aan verweerder een dwangsom op te leggen om op tijd te beslissen.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 16/5602

### uitspraak van de meervoudige kamer van 7 september 2017 in de zaak tussen

RTL Nieuws, als onderdeel van RTL Nederland B.V., te Hilversum, eiseres  
(gemachtigden: R.J.E. Vleugels en P.C. Klein),

en

de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, verweerder  
(gemachtigde: mr. E.C. Pietermaat).

### **Procesverloop**

Bij besluit van 22 juni 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseres om openbaarmaking van informatie over de ramp met vlucht MH17 afgewezen.

Bij besluit van 28 oktober 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 21 februari 2017. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. drs. M. van der Klaauw en zijn gemachtigde.

Bij tussenuitspraak van 3 april 2017 (de tussenuitspraak) heeft de rechtbank verweerder in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken na verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat in de tussenuitspraak is overwogen, de geconstateerde gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

Verweerder heeft in reactie op de tussenuitspraak schriftelijk verklaard geen gebruik te maken van de gelegenheid de gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

Eiseres heeft hierop een schriftelijke zienswijze (de zienswijze) gegeven en daarin om een tweede zitting verzocht.

Verweerder heeft de rechtbank verzocht geen tweede zitting te houden.

**De rechtbank heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft.  
Overwegingen**

1. Deze uitspraak bouwt voort op de tussenuitspraak. De rechtbank blijft bij al wat zij in de tussenuitspraak heeft overwogen en beslist, tenzij hierna uitdrukkelijk anders wordt overwogen. Het staat de rechtbank niet vrij om terug te komen van zonder voorbehoud gegeven oordelen in de tussenuitspraak. Dit is alleen anders in zeer uitzonderlijke gevallen. De rechtbank verwijst hiervoor naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 12 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1013) en 15 augustus 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX4694).

2. In haar tussenuitspraak heeft de rechtbank, kort weergegeven, overwogen dat verweerder onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de laatste zin van het geobjectiveerde verslag van de bijeenkomst van de ministerraad op 15 augustus 2014 niet openbaar kan maken. De gegeven motivering dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) aan openbaarmaking in weg zou staan, volgt de rechtbank zonder nadere motivering niet. Verweerder moet daarom beter toelichten waaruit volgens hem de onevenredige benadeling zou bestaan. Verweerder heeft verder naar het oordeel van de rechtbank de integrale weigering om het geaccordeerde verslag van het gesprek/de gesprekken die verweerder heeft gevoerd met de onderzoekers van de Universiteit Twente in het kader van het onderzoek 'Evaluatie Nationale Crisisbeheersingsoperatie Vlucht MH17' openbaar te maken, evenmin voldoende gemotiveerd. Verweerder heeft openbaarmaking van dat gespreksverslag geweigerd onder toepassing van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a en g, van de Wob en artikel 11, eerste lid, van de Wob. Geen van de door verweerder ingeroepen weigeringsgronden kan het gehele document beslaan en verweerder zal daarom nader moeten toelichten welke weigeringsgronden hij van toepassing acht op de verschillende tekstgedeeltes. Verweerder zal een specifieke belangenafweging in het kader van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob moeten maken. Het kan zijn dat verweerder de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wob van toepassing acht op bepaalde tekstgedeeltes. In dat geval zal duidelijk moeten zijn hoe deze tekstgedeeltes de internationale betrekkingen van Nederland raken en welke belangenafweging aan de weigering ten grondslag ligt. Verweerder wordt hiertoe in de gelegenheid gesteld.

3. Verweerder heeft de rechtbank meegedeeld dat hij geen gebruik maakt van de gelegenheid de gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

4. In reactie hierop heeft eiseres de rechtbank verzocht om een tweede zitting. Aan dit verzoek legt zij ten grondslag dat zich twee ontwikkelingen hebben voorgedaan na de eerste zitting bij de rechtbank die onvoldoende ten volle konden worden meegewogen door de rechtbank. Eiseres wijst ten eerste op de uitspraken die de rechtbank heeft gedaan in een eerdere Wob-procedure die ging over alle documenten die betrekking hebben op de afhandeling van de MH17-ramp. De uitspraken die de rechtbank heeft gedaan in die beroepsprocedure gaan volgens eiseres verder dan de tussenuitspraak. Eiseres is ten tweede van mening dat de rechtbank in de tussenuitspraak onvoldoende het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 8 november 2016, Magyar Helsinki Bizottság tegen Hongarije, nr. 18030/11 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)) inzake artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) heeft meegenomen. De ABRvS heeft bij uitspraak 22 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:498) volgens eiseres onder verwijzing naar dit arrest de deur naar meer openbaarheid opengezet met name voor verzoeken van 'social watchdogs', zoals een persorgaan, omdat er sprake is van een verzwaarde expliciete toetsing en beoordeling conform het noodzakelijkheidsvereiste.

5. Verweerder heeft in reactie op het standpunt van eiseres meegedeeld dat hij een tweede zitting niet noodzakelijk vindt. Hiervoor bestaat slechts aanleiding als eiseres nieuwe feiten en omstandigheden naar voren zou willen brengen die rechtstreeks zien op de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken. Wat eiseres naar voren heeft gebracht voldoet daar niet aan. Waarom de rechtbank gelet op de eerdere uitspraken over openbaarheid van stukken over de afhandeling van de MH17-ramp tot een andere conclusie zou moeten komen, heeft eiseres namelijk niet toegelicht. Eiseres heeft met haar beroep op artikel 10 van het EVRM een nieuwe beroepsgrond naar voren gebracht. Hiervoor is gelet op de goede procesorde geen ruimte, aldus verweerder. Verweerder verzoekt daarom om een einduitspraak in deze beroepsprocedure.

6. De rechtbank onderschrijft het standpunt van verweerder. De rechtbank heeft op 24 februari 2017 einduitspraken gedaan op verzoeken van - onder andere - eiseres om openbaarmaking van alle documenten over de politiek-bestuurlijke afhandeling van de vlieg-ramp met de MH17 (ECLI:NL:RBMNE:2017:901 en ECLI:NL:RBMNE:2017:902). Eiseres heeft gesteld dat deze einduitspraken

over dezelfde documenten gaan als hier aan de orde en dat zij verder strekken dan de tussenuitspraak. Eiseres heeft haar standpunt waarom zij bespreking van deze uitspraken op een tweede zitting relevant vindt, echter niet nader toegelicht. De rechtbank ziet in die uitspraken ook zelf geen aanleiding voor een nadere zitting. Als eiseres het niet eens is met de tussenuitspraak en meent dat deze uitspraak niet ver genoeg strekt, ligt het op haar weg om tegelijk met deze einduitspraak hoger beroep in te stellen tegen de tussenuitspraak.

7. Eiseres heeft niet eerder dan in haar zienswijze een beroep gedaan op artikel 10 van het EVRM. Zoals de rechtbank in de tussenuitspraak heeft overwogen, blijft het geding zoals dat na die tussenuitspraak kan worden gevoerd in beginsel beperkt tot de beroepsgronden zoals die tot dan toe zijn aangevoerd. Daarbij heeft de rechtbank aangekondigd dat zij het in beginsel in strijd met de goede procesorde zal achten als na de tussenuitspraak nieuwe geschilpunten worden ingebracht. Met het beroep op artikel 10 van het EVRM voert eiseres juist wel een geheel nieuwe grond aan. Verweerders reactie op de tussenuitspraak geeft evenmin aanleiding voor het aanvoeren van deze nieuwe beroepsgrond, nu deze reactie niet meer omvat dan een weigering om mee te werken aan de bestuurlijke lus. Ook ziet de rechtbank in wat eiseres in de zienswijze heeft aangevoerd geen aanleiding af te wijken van het in de tussenuitspraak geformuleerde uitgangspunt. Eiseres had haar beroep op artikel 10 van het EVRM, onder verwijzing naar het arrest Magyar, eerder kunnen en ook moeten doen. De beroepsgrond is te laat ingebracht en de rechtbank bespreekt daarom deze beroepsgrond niet inhoudelijk.

8. De rechtbank verklaart, gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, het beroep gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De rechtbank ziet geen aanleiding om zelf in de zaak te voorzien, omdat de rechtmatige uitkomst naar de huidige stand van zaken nog te veel open ligt. Verweerder moet daarom een nieuw besluit nemen met inachtneming van deze uitspraak en de tussenuitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak.

9. Eiseres heeft de rechtbank verzocht om een symbolische dwangsom op te leggen voor het niet uitvoeren van deze uitspraak. De rechtbank vat dit verzoek op als een verzoek om een dwangsom vast te stellen om verweerder te bewegen binnen de gestelde termijn opnieuw op het bezwaar van eiseres te beslissen. Zij ziet echter geen aanleiding om daartoe over te gaan, omdat zij geen aanknopingspunten heeft om te veronderstellen dat verweerder niet binnen deze termijn zou beslissen.

10. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

11. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 990,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het bijwonen van de zitting met een waarde per punt van € 495,- en een wegingsfactor 1).

## **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak en de tussenuitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 334,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 990,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.A. Bouter-Rijksen, voorzitter, en mr. V.E. van der Does en mr. J.L.W. Broeksteeg, leden, in aanwezigheid van mr. M.E.C. Bakker, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 7 september 2017.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

### **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak en de tussenuitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerbereepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.





# ECLI:NL:RBMNE:2016:3019

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	03-06-2016
Datum publicatie	03-06-2016
Zaaknummer	UTR 15/4934
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

De minister van Veiligheid en Justitie moet een gedeelte van de documenten over de

MH-17 die zij op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) weigerde te verstrekken aan RTL, De Volkskrant en de NOS opnieuw doornemen en beoordelen. Dat heeft de rechtbank Midden-Nederland vrijdag in een tussenuitspraak beslist.

De zaak

RTL, De Volkskrant en de NOS hebben op grond van de Wob de minister verzocht om openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot de vliegcrash met de MH-17. Het gaat hierbij om documenten van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. De minister heeft een deel van de documenten verstrekt en een deel geweigerd. De stukken zijn geweigerd omdat de documenten buiten het Wob-verzoek zouden vallen of omdat er sprake was van persoonlijke beleidsopvattingen. Dit zijn onder andere gronden waarop de minister de openbaarmaking van stukken mag weigeren.

Opnieuw beoordelen

De rechtbank oordeelt dat de afgewezen stukken zoals conceptversies van nota's en factsheets onder het Wob-verzoek vallen en alsnog verstrekt zouden moeten kunnen worden. De rechtbank vindt ook dat er opnieuw gekeken moet worden naar onderdelen die weggelakt zijn. Volgens de minister zijn alleen de persoonlijke beleidsopvattingen weggelakt maar de rechtbank oordeelt dat onder sommige weggelakte onderdelen feitelijke gegevens en beschrijvingen staan, die niet verweven zijn met persoonlijke beleidsopvattingen. De rechtbank oordeelt dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom bepaalde documenten zijn geweigerd. De minister moet daarom deze weggelakte onderdelen binnen acht weken opnieuw doornemen en beoordelen. RTL, De Volkskrant en de NOS krijgen daarna de gelegenheid om op de beoordeling van de minister te reageren. Vervolgens zal de rechtbank in een einduitspraak beoordelen of de minister juist heeft gehandeld.

Persoonsgegevens niet openbaar

De documenten met persoonsgegevens van slachtoffers en hulpverleners, maar ook de contactgegevens van betrokken ambtenaren mocht de minister

wel weigeren. De openbaarmaking van die stukken zou een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 15/4934

#### **tussenuitspraak van de meervoudige kamer van 3 juni 2016 in de zaak tussen**

RTL Nieuws, te Hilversum, eiseres  
(gemachtigden: [X] en [Y] ),

en

de minister van Veiligheid en Justitie, verweerder  
(gemachtigde: mr. E.C. Pietermaat).

#### **Procesverloop**

Bij besluit van 10 februari 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseres tot openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot de politiek-bestuurlijke afhandeling van de vliegcrash met de MH-17 op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedeeltelijk ingewilligd.

Bij besluit van 11 augustus 2015 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 februari 2016. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door [Y] . Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, mr. D.W.M. Wenders en [A] .

## Overwegingen

1. Eiseres heeft verzocht om openbaarmaking van alle documenten van of bij de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) inzake de vliegcrash met de MH-17, in het bijzonder agenda's, convocaties, ingekomen stukken, adviezen, vergaderstukken, besluiten en besluitenlijsten, verslagen en notulen en alle overige documenten die via deze gremia zijn gewisseld. Bij het primaire besluit heeft verweerder vastgesteld dat het verzoek betrekking heeft op 176 documenten van de ICCb en 79 documenten van de MCCb. Een deel van deze documenten is (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Bij het bestreden besluit heeft verweerder dit besluit gehandhaafd onder aanvulling van de motivering ervan.

2. Met toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de rechtbank kennis genomen van alle documenten. Eiseres heeft toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb.

3. De rechtbank heeft allereerst geconstateerd dat in de mappen met de ongelakte stukken de documenten met nummer 132, de bijlagen bij document A10 en documenten A76 tot en met A79 ontbreken. De rechtbank kan dus niet beoordelen of verweerder deze documenten terecht heeft geweigerd. Verweerder dient deze documenten alsnog aan de rechtbank toe te sturen, zodat de rechtbank de beoordeling alsnog kan uitvoeren.

Verder heeft de rechtbank geconstateerd dat bij de stukken, zoals deze aan eiseres openbaar zijn gemaakt, pagina 2 van document 98, pagina's 1 en 2 van document 144 en de bijlagen van A10 ontbreken. Deze documenten dient verweerder alsnog aan eiseres toe te sturen, voor zover ze naar het oordeel van verweerder openbaar gemaakt kunnen worden. Als verweerder delen van deze pagina's/documenten wil weigeren, dan dient deze weigering te worden voorzien van een toereikende motivering.

4. De rechtbank heeft verder vastgesteld dat de weigeringsgronden zoals vermeld op de documenten, niet altijd corresponderen met de weigeringsgronden zoals deze staan vermeld op de bijgevoegde lijsten. De rechtbank heeft waar dit zich voordoet, steeds de weigeringsgronden zoals vermeld op de documenten zelf, als uitgangspunt genomen. In het bijzonder ten aanzien van de documenten 71, 153 en A42 overweegt de rechtbank dat verweerder op de bijgevoegde lijst heeft vermeld dat deze documenten gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt. De rechtbank heeft echter vastgesteld dat deze documenten volledig openbaar zijn gemaakt.

5. Eiseres heeft aangevoerd dat niet voldaan is aan het 'noodzakelijkheidsvereiste' van artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het noodzakelijkheidsvereiste beoogt paal en perk te stellen aan een beroep op de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob. De EVRM-jurisprudentie beoogt te bewerkstelligen dat informatie alleen kan worden geweigerd als er zeer dwingende redenen zijn om informatie aan het publieke domein te onthouden. Dit geldt volgens het EHRM te meer als het gaat om verzoeken afkomstig van zogenoemde social watchdogs, zoals de pers. Verweerder heeft zich hierover op het standpunt gesteld dat met artikel 10 en artikel 11 van de Wob is voorzien in inmenging in artikel 10, eerste lid, van het EVRM.

6. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) kan aan artikel 10 van het EVRM in beginsel een recht op het ontvangen van inlichtingen worden ontleend. De rechtbank neemt dan ook aan dat eiseres aan artikel 10 van het EVRM dit recht kan ontleenen. Zoals verder

volgt uit rechtspraak van de ABRvS (bijvoorbeeld de uitspraak van 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6945) vereist artikel 10 van het EVRM echter niet dat alle informatie wordt verstrekt of openbaar gemaakt en biedt dat artikel staten die partij zijn bij het verdrag de mogelijkheid bij wet beperkingen te verbinden aan het verstrekken dan wel openbaar maken van gegevens en documenten. Artikel 10, tweede lid, van het EVRM bepaalt immers dat de uitoefening van de vrijheid om inlichtingen te ontvangen, kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Door de regeling in de artikelen 10 en 11 van de Wob is de beperking van het in artikel 10, eerste lid, van het EVRM vervatte recht om die inlichtingen te ontvangen in dit geval bij de wet voorzien. Deze wettelijke beperkingen voldoen aan de eisen van artikel 10, tweede lid, van het EVRM. Dit betekent dat niet iedere concrete weigering nog rechtstreeks aan artikel 10 van het EVRM moet worden getoetst. De positie van eiseres als social watchdog maakt dit niet anders. Voor het EHRM is deze positie relevant voor de beantwoording van de vraag of aan artikel 10, van het EVRM een recht op het ontvangen van inlichtingen kan worden ontleend. Zoals hiervoor al is overwogen, wordt dit door de ABRvS in beginsel en door de rechtbank in dit geval, aangenomen. Deze beroepsgrond slaagt niet.

7. Eiseres heeft bestreden dat delen van documenten niet onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen. Alle informatie in de relevante documenten moet worden geacht onder de reikwijdte van het verzoek te vallen. Verweerder heeft zich hierover op het standpunt gesteld dat in de documenten informatie van (zeer) geringe omvang is opgenomen die niet ziet op of van belang is voor de politiek-bestuurlijke afwikkeling van de ramp met de MH-17. De rechtbank heeft geconstateerd dat verweerder in een aantal documenten passages onleesbaar heeft gemaakt op deze grond onder aanduiding met de letter E. De rechtbank overweegt hierover dat het systeem van de Wob zich hiertegen verzet. Alle documenten betreffen in hun geheel een bestuurlijke aangelegenheid als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob. In dat geval kan het verstrekken van informatie daaruit niet achterwege blijven op de grond dat die informatie geen bestuurlijke aangelegenheid betreft. Verweerder heeft deze passages dus niet op deze grond kunnen weigeren en zal tot openbaarmaking over moeten gaan als ook geen andere weigeringsgrond van de Wob zich tegen openbaarmaking verzet. Verweerder zal deze beoordeling alsnog moeten maken. In het bijzonder met betrekking tot de rubricering van de documenten, die op deze grond onleesbaar is gemaakt, overweegt de rechtbank dat verweerder hierover ter zitting heeft opgemerkt dat de rubricering van de documenten niet geheim is en dat hierop geen andere weigeringsgrond van toepassing is. Verweerder dient de rubricering van de documenten dan ook openbaar te maken. Onder verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS van 22 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2303) laat de rechtbank het aan verweerder over hiervoor de meest geëigende wijze te kiezen.

8. Over de documenten met nummers 40, 69, 87, 102, 107, 114, 117, 125, 171 en A17 heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat deze buiten de strekking van het Wob-verzoek vallen, omdat het conceptversies van nota's en factsheets betreffen. De rechtbank overweegt hierover dat niet in te zien valt waarom deze documenten niet onder de reikwijdte van het Wob-verzoek van eiseres zouden vallen. Het verzoek omvat immers 'Ingekomen stukken, adviezen en vergaderstukken' en 'Alle overige documenten die via de MCCb en ICCb zijn gewisseld'. Eiseres heeft daarbij conceptversies van documenten niet expliciet uitgesloten, zodat er voor verweerder geen enkele aanleiding bestond om aan te nemen dat eiseres niet geïnteresseerd zou zijn in conceptversies van documenten. Verweerder had eiseres op grond van artikel 3, vierde lid, van de Wob kunnen verzoeken hierover duidelijkheid te verschaffen, maar heeft dit nagelaten. Verweerder zal zich dus alsnog een oordeel dienen te vormen of deze documenten openbaar gemaakt kunnen worden, dan wel of er weigeringsgronden van toepassing zijn die aan openbaarmaking op grond van de Wob in de weg staan.

9. Eiseres heeft aangevoerd dat verweerder ten onrechte het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder heeft laten wegen dan het belang van de openbaarheid. Verweerder heeft zich hierover op het standpunt gesteld dat hij in redelijkheid het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren zwaarder heeft kunnen laten wegen. Het betreft persoonsgegevens van ambtenaren die gelet op hun functie beroepsmatig niet regelmatig in de

openbaarheid optreden, aldus verweerder. Verweerder heeft de weigeringen waaraan deze weigeringsgrond ten grondslag ligt in alle documenten aangeduid met de letter A.

10. De rechtbank is van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat openbaarmaking van de geweigerde persoonsgegevens inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Aan het belang bij eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, zoals slachtoffers en hulpverleners, mocht verweerder een zwaarder gewicht toekennen dan aan het belang bij openbaarmaking van de namen van die betrokkenen. De geweigerde persoonsgegevens betreffen daarnaast namen en contactgegevens van betrokken ambtenaren. Hoewel, waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer, ligt dit anders als het gaat om het openbaar maken van namen en contactgegevens van ambtenaren. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder ook waar het gaat om betrokken ambtenaren een zwaarder gewicht mogen toekennen aan het belang bij eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De rechtbank acht daarbij van belang dat de ambtenaren wiens persoonsgegevens zijn geweigerd, zichzelf niet reeds uit hoofde van hun functie in de openbaarheid presenteren. Alle passages aangeduid met de letter A zijn door verweerder terecht geweigerd. Deze beroepsgrond slaagt niet.

11. Eiseres heeft aangevoerd dat verweerder ten onrechte documenten integraal heeft geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob. Per deel van ieder document behoort te worden beoordeeld of openbaarmaking van een feit, feitelijk gegeven of besluit inderdaad de relaties met andere landen of internationale organisaties zou kunnen schaden. De rechtbank stelt vast dat verweerder alle verslagen van de ICCb en de MCCb (74 documenten in totaal) integraal heeft geweigerd. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat aan de integrale weigering van deze verslagen de weigeringsgronden van de artikelen 10, tweede lid, onder g, en 11, eerste lid, van de Wob ten grondslag zijn gelegd en dat op passages uit de verslagen ook nog de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob van toepassing is. Verweerder heeft zich daartoe op het standpunt gesteld dat dit bij uitstek documenten zijn bestemd voor intern beraad. De ratio van artikel 11, eerste lid, van de Wob is de bescherming van de vrije meningsvorming. De noodzaak van vertrouwelijkheid en van ongedwongen beraadslaging geldt te meer bij een gevoelig onderwerp zoals de ramp met de MH-17 en in gremia zoals de MCCb en de ICCb. De verslagen bevatten persoonlijke beleidsopvattingen en voor zover ze zuiver feitelijke informatie bevatten, is deze informatie zodanig verweven met de in de documenten opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen dat deze daarvan niet kan worden gescheiden. Om die reden moet openbaarmaking van feitelijke informatie ook worden geweigerd. Verder zou openbaarmaking van de verslagen tot een onevenredige benadeling leiden, omdat openbaarmaking de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van beide commissies zal belemmeren. Het belang van het goed functioneren van deze gremia en het voorkomen van onevenredige benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken organisaties weegt zwaarder dan het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking.

12. Voor de rechtbank staat vast dat de verslagen van de MCCb en de ICCb zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Een aantal van deze documenten bevatten ontegenzeggelijk ook persoonlijke beleidsopvattingen. De rechtbank stelt echter, na bestudering van de documenten, ook vast dat in vele passages geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn vervat, omdat het niet gaat om een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over de bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. In het bijzonder onder de kopjes 'Situatiebeschrijving', 'Duiding' en 'Omgevingsanalyse' staan feitelijke gegevens en beschrijvingen. Dit zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en naar het oordeel van de rechtbank zijn deze feiten ook niet zodanig met persoonlijke beleidsopvattingen verweven dat zij niet los daarvan kunnen worden gezien. Door de gekozen opmaak van de documenten zijn deze passages goed zelfstandig leesbaar. Onder het kopje 'Besluiten' staan veelal besluiten en ook dat zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen. Artikel 11, eerste lid, van de Wob verzet zich dan ook niet tegen openbaarmaking van deze passages, zodat integrale weigering van alle verslagen in strijd is met artikel 11, eerste lid, van de Wob. De door verweerder gemaakte vergelijking van de verslagen van de MBBb en de ICCb met de notulen van de Ministerraad en de verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS van 17 februari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL4132) gaat naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet op. Steun voor dit oordeel vindt de rechtbank in het feit dat verweerder, blijkens het rapport Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17 van de Universiteit Twente van 9 december 2015, de verslagen van de MCCb en de ICCb richting de onderzoekers ook anders heeft

gewaardeerd. De verslagen zijn immers integraal aan de onderzoekers ter beschikking gesteld, terwijl dit niet is gebeurd met de notulen van de Ministerraad (pagina's 57 en 58 van het rapport).

12. Aan de integrale weigering van de openbaarmaking van de verslagen van de MCCb en de ICCb heeft verweerder ook artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob ten grondslag gelegd. De rechtbank overweegt hierover dat er, volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS, gelet op de aard van het belang als beschermd door de in dit artikel opgenomen uitzonderingsgrond, niet aan kan worden ontkomen om per document of gedeelte van het document de vraag te beantwoorden of aan dat belang een zodanig gewicht toekomt dat openbaarmaking van de gevraagde gegevens achterwege mag blijven (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 28 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8477). Gelet op de omvang van de documenten en de opsplitsing daarvan in verschillende hoofdstukken moet per onderdeel van ieder document worden bepaald of openbaarmaking ertoe kan leiden dat de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van beide commissies wordt belemmerd en zo ja, of daaraan zodanig gewicht moet worden toegekend dat het belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken. Nu deze afweging ontbreekt, is het besluit in zoverre onvoldoende gemotiveerd.

14. Uit het voorgaande vloeit voort dat verweerder de verslagen van de MCCb en de ICCb zal moeten doornemen en per onderdeel daarvan zal moeten beoordelen of het openbaar gemaakt moet worden of dat een weigeringsgrond zich tegen openbaarmaking ervan verzet. Gelet hierop acht de rechtbank het op dit moment niet opportuun om te beoordelen of verweerder terecht de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob aan de weigering van een aantal passages ten grondslag heeft gelegd. Pas nadat verweerder de documenten geheel heeft doorgenomen en beoordeeld, zal de rechtbank hierover een oordeel geven.

15. Zoals hiervoor onder rechtsoverweging 3 is overwogen ontbreken de documenten A76 tot en met A79 bij de ongelakte stukken, maar omdat uit de bijgevoegde lijst blijkt dat het ook om verslagen van de MCCb gaat, geldt voor deze documenten hetzelfde als wat daarover hiervoor in rechtsoverweging 13 en 14 is overwogen.

15. Ook de volgende documenten zijn door verweerder integraal geweigerd: Memo dreigingsbeeld van 25 juli 2014 (document 45), de scenario's MH-17 (documenten 83 en A52), de Nota evaluatie crash met MH-17 (document 138), toevoeging besluit MCCb van 29 juli 2014 (document A37) en het verslag teleconferentie MCCb 14 augustus 2014 (document A58). Wat betreft documenten 45, 83 en A52 is de rechtbank van oordeel dat de daaraan ten grondslag gelegde weigeringsgronden van artikel 10, tweede lid, onder g en artikel 11, eerste lid, van de Wob de weigering tot openbaarmaking kunnen dragen. Voor documenten 138, A37 en A58 geldt hetzelfde als hiervoor is overwogen over de verslagen van de ICCb en de MCCb. Deze documenten bevatten niet uitsluitend persoonlijke beleidsopvattingen. Per onderdeel van het document dient verweerder dan ook te motiveren welke weigeringsgrond van toepassing is. Voor zover in deze documenten de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob en de grond dat een passage buiten de bestuurlijke aangelegenheid valt, zijn toegepast, verwijst de rechtbank naar de overwegingen die hierover gaan. Deze zijn in zoverre ook van toepassing op deze documenten.

17. De rechtbank stelt verder vast dat verweerder in alle documenten getiteld "Situatieschets en duiding" de volledige tekst onder het kopje Duiding heeft weggelakt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Ook hiervoor geldt hetzelfde als de rechtbank hiervoor over de verslagen van de ICCb en de MCCb heeft overwogen. Het gehele document is weliswaar opgemaakt ten behoeve van intern beraad, maar niet alle tekst onder het kopje Duiding bevat persoonlijke beleidsopvattingen. Sommige bulletpoints bevatten feitelijke gegevens en beschrijvingen, die niet zodanig verweven zijn met persoonlijke beleidsopvattingen dat ze niet los daarvan gelezen kunnen worden. Verweerder zal dus alle tekst onder het kopje Duiding opnieuw moeten doornemen en beoordelen.

18. Verder heeft de rechtbank geconstateerd dat verweerder geweigerd heeft passages openbaar te maken, terwijl deze zelfde passages in eenzelfde of vrijwel identiek document wel openbaar zijn gemaakt. De rechtbank doelt op de volgende passages. In document A21 zijn de woorden "presentabel moeten zijn" openbaar gemaakt en in document 29 zijn ze weggelakt. In document 33 is de zin "President Obama en

premier Rutte hebben afgesproken dat Rusland meer sancties kan verwachten als het land niet ophoudt met het leveren van troepen en materieel aan de rebellen" weggelakt; in document A22 is deze zin wel openbaar gemaakt. In document A57, dat inhoudelijk grotendeels overeenkomt met document 94 zijn onder het kopje Hoofdpunten zinnen weggelakt die in documenten A57 wel openbaar zijn gemaakt. In document A75 zijn onder het kopje b) Protocol – placering niet-nabestaanden vanuit gekozen vorm de eerste en derde alinea weggelakt, terwijl exact dezelfde tekst in document 160 wel is blijven staan; het omgekeerde geldt voor de alinea onder het kopje d) Uitnodigingskaart MP: Bijgevoegd voorstel accorderen; in document 160 is de tekst weggelakt, terwijl deze in document A75 wel is blijven staan. Dit is, in ieder geval zonder nadere motivering, niet begrijpelijk. Verweerder dient hiervoor een nadere motivering te geven, dan wel deze gegevens ook openbaar te maken.

19. Met betrekking tot alle geweigerde passages in de navolgende documenten die niet vallen onder één van de rechtsoverwegingen hiervoor, is de rechtbank van oordeel dat verweerder terecht heeft geweigerd deze openbaar te maken op de grond, zoals daarbij in het document vermeld. Dit betreft de passages in de documenten 11, 14, 18, 22, 23, 26, 33, 34, 39, 48, 53, 57, 59, 61, 64, 67, 78, 82, 99, 103, 113, 130, 131, 135, 145, 146, 151, 160, 161, 162, 163, 166A, 175, A5, A10, A14, A35 en A75.

20. Ten aanzien van de hierna volgende (onderdelen van) documenten is de rechtbank van oordeel dat de door verweerder gehanteerde weigeringsgrond de weigering niet kan dragen, dan wel onvoldoende gemotiveerd is waarom de weigeringsgrond zich tegen openbaarmaking verzet.

Document 1: de derde bulletpoint onder 'Feiten' behelst geen persoonlijke beleidsopvatting; over de tekst bij de laatste bulletpoint onder ditzelfde kopje is de rechtbank van oordeel dat de daaraan ten grondslag gelegde weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking verzet.

Document 3: de 11e bulletpoint onder 'Feiten' bevat geen persoonlijke beleidsopvatting; voor de 12e bulletpoint geldt hetzelfde als voor de laatste bulletpoint van document 1 (hiervoor genoemd), omdat dit dezelfde tekst is. Over de weigering van de tekst achter de eerste bulletpoint op pagina 3 is de rechtbank van oordeel dat deze onvoldoende gemotiveerd is.

Document 6: de tekst achter de eerste bulletpoint op pagina 2 bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 7: de tekst achter de tweede bulletpoint op pagina 3 bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 21: de tekst achter de vijfde bulletpoint bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 29: de tekst achter 'Nederlandse Hercules' en achter 'Australische C17' bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 35: de tekst achter 'Nederlandse Hercules' en achter 'Australische C17' en de tekst achter het laatste gedachtestreepje op pagina 2 bevat geen persoonlijke beleidsopvattingen, maar zelfstandig leesbare feiten, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 38: de weigering van de openbaarmaking van de tekst achter de tweede bulletpoint onder 'Bergen, identificeren en repatriëren slachtoffers' is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gemotiveerd. Het is geen persoonlijke beleidsopvatting en zonder nadere toelichting ziet de rechtbank niet in dat de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob de weigering kan dragen.

Document 62: de tekst achter 'Nederlandse Hercules' en achter 'Australische C17' bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 63: de weigering van de openbaarmaking van de tekst achter de eerste bulletpoint op pagina 4 is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gemotiveerd. Zonder nadere toelichting is het de rechtbank niet duidelijk waarom sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting.

Document 75: de weigering van de openbaarmaking van de tekst onder 'Optreden regering en reacties internationale organisaties' is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gemotiveerd. Het is geen

persoonlijke beleidsopvatting en zonder nadere toelichting ziet de rechtbank niet in dat de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob de weigering kan dragen.

Document 76: naar het oordeel van de rechtbank valt niet in te zien, althans niet zonder nadere motivering, waarom de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob zich verzet tegen openbaarmaking van de nationaliteiten van de slachtoffers en het aantal slachtoffers met die nationaliteit.

Document 88: de weggelakte passages op pagina 2 na Vervolg: en achter de twee laatste bulletpoints en op pagina 3 de eerste twee bulletpoints bevatten geen persoonlijke beleidsopvattingen, maar procedurele afspraken. De gehanteerde weigeringsgrond kan de weigering dus niet dragen.

Verder is zonder nadere motivering niet begrijpelijk dat op pagina 3 een passage is weggelakt die op pagina 4 wel leesbaar is gebleven.

Document 89: met betrekking tot de weggelakte passages op pagina's 1, 3 en 7 is de rechtbank van oordeel dat zonder nadere motivering de gehanteerde weigeringsgrond de weigering tot openbaarmaking niet kan dragen. Verder acht de rechtbank niet begrijpelijk dat de weggelakte passage op pagina 10 onder Doel/omvang van het deelproject is geweigerd, terwijl deze zelfde passage in document 88 wel openbaar is gemaakt.

Document 98: naar het oordeel van de rechtbank kan de door verweerder gehanteerde weigeringsgrond, de weigering tot openbaar making van de passages achter de bulletpoints onder Hoofdpunten, zonder nadere motivering niet dragen. Hetzelfde geldt voor de passage achter de tweede bulletpoint onder het kopje Contextueel.

Document 100: zonder nadere motivering valt niet in te zien waarom de tekst op pagina 4 onder het kopje Beleidsuitgangspunten persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Verweerder dient dit nader te motiveren.

Document 111: de weigering van de tekst achter de tweede bulletpoint onder het kopje Hoofdpunten en achter de derde bulletpoint onder het kopje Onderzoek ramp met een beroep op de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob, dient verweerder nader te motiveren.

Documenten 126, 137 en 141: de weglakkingen met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob zijn zonder nadere motivering naar het oordeel van de rechtbank niet begrijpelijk. Verder valt niet in te zien dat passages in document 126 wel leesbaar zijn gelaten, terwijl deze in document 137 zijn weggelakt en omgekeerd.

Document 156: zonder nadere motivering valt naar het oordeel van de rechtbank niet in te zien dat de weggelakte alinea onderaan pagina 1 doorlopend op pagina 2 persoonlijke beleidsopvattingen bevat.

Document 157: zonder nadere motivering valt niet in te zien dat de weggelakte passage na MP, een persoonlijke beleidsopvatting bevat. Verweerder dient dit nader te motiveren. De weggelakte specificaties en kosten op pagina 1 bevatten in ieder geval geen persoonlijke beleidsopvattingen. Deze weigeringsgrond kan de weigering van de openbaarmaking daarvan dan ook niet dragen. Dit laatste geldt ook voor de bijlage; deze bevat geen persoonlijke beleidsopvatting.

Document 166B: naar het oordeel van de rechtbank bevat de weggelakte tweede alinea op pagina 1 geen persoonlijke beleidsopvatting. Deze weigeringsgrond kan de weigering tot openbaarmaking van deze alinea dan ook niet dragen.

Document 172: de weglakking op de pagina 3 Schematische weergave en acties en deadlines is niet begrijpelijk en bevat geen persoonlijke beleidsopvatting.

Document A21: de tekst achter 'Nederlandse Hercules' en achter 'Australische C17' bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document A37: de rechtbank stelt vast dat van een persoonlijke beleidsopvatting geen sprake is, nu het document betrekking heeft op een besluit. Deze weigeringsgrond kan de weigering tot openbaarmaking dan ook niet dragen. De weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob, die eveneens aan de weigering ten grondslag is gelegd, is zonder nader motivering niet begrijpelijk.

21. Uit al hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke motivering en niet zorgvuldig is voorbereid. Het besluit is in zoverre dan ook genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb.



22. Voor zover eiseres heeft aangevoerd dat verweerder onvoldoende aandacht heeft gehad voor beperkte verstrekkingvormen overweegt de rechtbank dat de wijze van informatieverstrekking pas aan de orde komt wanneer een bestuursorgaan heeft besloten dat de gevraagde informatie kan worden verstrekt. Derhalve speelt dit punt hier geen rol.

23. Op grond van artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb kan de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. Op grond van artikel 8:80a van de Awb doet de rechtbank dan een tussenuitspraak. De rechtbank ziet aanleiding om verweerder in de gelegenheid te stellen de gebreken te herstellen. Dat herstellen kan hetzij met een aanvullende motivering, hetzij, voor zover nodig, met een nieuwe beslissing op bezwaar, na of tegelijkertijd met intrekking van het nu bestreden besluit. Om de gebreken te herstellen, moet verweerder de integraal geweigerde documenten (behalve de documenten 45, 83 en A52; zie rechtsoverweging 16) en de tekst onder het kopje Duiding in de documenten getiteld "Situatieschets en duiding" doornemen en per onderdeel daarvan beoordelen of het openbaar gemaakt moet worden. Als verweerder ervoor kiest een onderdeel van een document te weigeren, dan dient deze weigering voorzien te zijn van een toereikende motivering. Verder dient verweerder alle passages die aangeduid zijn met de letter E opnieuw te beoordelen, alsook de in rechtsoverweging 18, 19 en 20 genoemde passages. De rechtbank bepaalt de termijn waarbinnen verweerder de gebreken kan herstellen op acht weken na verzending van deze tussenuitspraak.

24. Verweerder moet op grond van artikel 8:51b, eerste lid, van de Awb èn om nodeloze vertraging te voorkomen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken, meedelen aan de rechtbank of hij gebruik maakt van de gelegenheid de gebreken te herstellen. Als verweerder gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eiseres in de gelegenheid stellen binnen vier weken te reageren op de herstellpoging van verweerder. In beginsel, ook in de situatie dat verweerder de herstelltermijn ongebruikt laat verstrijken, zal de rechtbank zonder tweede zitting uitspraak doen op het beroep.

25. De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak op het beroep. Dat laatste betekent ook dat zij over de proceskosten en het griffierecht nu nog geen beslissing neemt.

## **Beslissing**

De rechtbank:

- draagt verweerder op binnen twee weken aan de rechtbank mee te delen of hij gebruik maakt van de gelegenheid de gebreken te herstellen;
- stelt verweerder in de gelegenheid om binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.J. Praamstra, voorzitter, en mr. G.A. Bouter-Rijksen en mr. T. Pavićević, leden, in aanwezigheid van mr. A.M. Slierendrecht, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 juni 2016.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**Rechtsmiddel**

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.

# ECLI:NL:RBMNE:2017:901

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	24-02-2017
Datum publicatie	24-02-2017
Zaaknummer	UTR 15/4934
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Eisers hebben verzocht om openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot de politiek-bestuurlijke afhandeling van de vliegcrash met de MH-17. Op 3 juni 2016 heeft de rechtbank tussenuitspraak gedaan en verweerder in de gelegenheid gesteld gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

In deze einduitspraak blijft de rechtbank bij hetgeen zij heeft overwogen in de tussenuitspraak. Wat betreft de verslagen van de MCCb heeft verweerder geen gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid het gebrek te herstellen. Uit wat verweerder hierover heeft opgemerkt in zijn aanvullend besluit volgt naar het oordeel van de rechtbank niet dat zich hier zo'n zeer uitzonderlijk geval voordoet dat rechtvaardigt dat de rechtbank terugkomt van haar tussenuitspraak. Het bestreden besluit en het aanvullende besluit worden in zoverre vernietigd.

Verweerder heeft veel andere documenten alsnog openbaar gemaakt. De geheimhouding van passages in deze documenten wordt naar het oordeel van de rechtbank, op een enkele uitzondering na, door de door verweerder daaraan ten grondslag gelegde weigeringsgrond gedragen.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

## Uitspraak

### RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 15/4934

**uitspraak van de meervoudige kamer van 24 februari 2017 in de zaak tussen**

**RTL Nieuws, te Hilversum, eiseres**

(gemachtigden: P.C. Klein en R.J.E. Vleugels),

en

**de Minister van Veiligheid en Justitie, verweerder**

(gemachtigde: mr. E.C. Pietermaat).

**Procesverloop**

Bij besluit van 10 februari 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eiseres tot openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot de politiek-bestuurlijke afhandeling van de vliegcrash met de MH-17 op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedeeltelijk ingewilligd.

Bij besluit van 11 augustus 2015 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 februari 2016, waar het beroep gezamenlijk met de beroepen met nummers UTR 15/4950 en UTR 15/5091, is behandeld. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door R.J.E. Vleugels. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, mr. D.W.M. Wenders en E. van Kappen.

Bij tussenuitspraak van 3 juni 2016 (de tussenuitspraak) heeft de rechtbank verweerder in de gelegenheid gesteld om binnen acht weken na verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat in de tussenuitspraak is overwogen, de geconstateerde gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

Bij tweede tussenuitspraak van 21 juli 2016 (de verlengingsuitspraak) heeft de rechtbank de termijn die zij verweerder heeft gegeven om de gebreken te herstellen, verlengd tot 26 augustus 2016.

Verweerder heeft in reactie op de tussenuitspraak op 26 augustus 2016 een aanvullend besluit op bezwaar genomen.

Eiseres heeft hierop een schriftelijke zienswijze (de zienswijze) gegeven.

Op 19 januari 2017 heeft de rechtbank het onderzoek heropend om verweerder in de gelegenheid te stellen de juiste versie van documenten 108 en 147 over te leggen. Bij brief van 24 januari 2017 heeft verweerder deze documenten aan het dossier toegevoegd.

De rechtbank heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft.

## Overwegingen

1. Deze uitspraak bouwt voort op de tussenuitspraak. De rechtbank blijft bij al wat zij in de tussenuitspraak heeft overwogen en beslist, tenzij hierna uitdrukkelijk anders wordt overwogen. Het staat de rechtbank niet vrij om terug te komen van zonder voorbehoud gegeven oordelen in de tussenuitspraak. Dit is alleen anders in zeer uitzonderlijke gevallen. De rechtbank verwijst hiervoor naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs) van 24 augustus 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR5704) en 15 augustus 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX4694).
2. Eiseres heeft in de zienswijze een aantal maal opgemerkt dat er discrepanties bestaan tussen de vermeldingen op de bijgevoegde inventarislijst over de openbaarheid van een document (openbaar of deels openbaar) en de toegepaste weigeringsgrond enerzijds en de daadwerkelijke mate van openbaarheid van het document en de vermelding van de toegepaste weigeringsgrond op het document zelf anderzijds. De rechtbank overweegt hierover, zoals zij ook in de tussenuitspraak al heeft gedaan, dat zij ook nu steeds is uitgegaan van de weigeringsgronden zoals op het document zelf vermeld (tenzij hierna anders is aangegeven) en van de daadwerkelijke mate van openbaarheid van het document. De rechtbank ziet geen aanleiding om aan de opgemerkte discrepanties consequenties te verbinden.
3. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank met betrekking tot de rubricering van de documenten overwogen dat verweerder de rubricering van de documenten openbaar dient te maken. Onder verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS van 22 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2303) heeft de rechtbank het aan verweerder overgelaten hiervoor de meest geëigende wijze te kiezen. In zijn besluit van 26 augustus 2016 heeft verweerder ervoor gekozen om de rubricering van de documenten openbaar te maken door deze op de inventarislijst te vermelden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in redelijkheid de oorspronkelijke rubricering kunnen verstrekken door deze te vermelden op de inventarislijst.
4. De rechtbank stelt vast dat verweerder in zijn aanvullend besluit van 26 augustus 2016 een groot aantal documenten alsnog openbaar heeft gemaakt. In een aantal documenten heeft verweerder (alleen nog) de persoonsgegevens weggelakt. Onder verwijzing naar de tussenuitspraak van 3 juni 2016 overweegt de rechtbank ook nu dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat openbaarmaking van de geweigerde persoonsgegevens inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Alle passages aangeduid met de letter A in deze voor het overige openbaar gemaakte documenten zijn door verweerder terecht geweigerd. In de documenten 1, 3, 102, 107, 117 en A37 zijn door verweerder passages weggelakt op andere gronden. Naar het oordeel van de rechtbank kunnen de door verweerder ingeroepen weigeringsgronden met de daaraan ten grondslag gelegde motivering de geheimhouding dragen.
5. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat verweerder ten onrechte alle verslagen van de MCCb en de ICCb integraal heeft geweigerd. De rechtbank heeft verweerder in de gelegenheid gesteld om per onderdeel daarvan te beoordelen of het openbaar gemaakt moet worden of dat een weigeringsgrond zich tegen openbaarmaking ervan verzet.
6. De rechtbank stelt vast dat verweerder van deze gelegenheid gebruik heeft gemaakt wat betreft de verslagen van de ICCb. Verweerder heeft deze verslagen grotendeels openbaar gemaakt. De door verweerder weggelakte passages in deze verslagen zijn op goede gronden geheim gehouden, met uitzondering van de volgende:  
Document 19: de tekst achter de derde bulletpoint onder kopje Duiding is blijven staan, terwijl dezelfde tekst onder het kopje Situatiebeschrijving is weggelakt;  
Document 24: de tekst achter de eerste bulletpoint onder het kopje Omgevingsanalyse (beeld van pers en publiek) bevat naar het oordeel van de rechtbank geen persoonlijke beleidsopvatting. Deze weigeringsgrond verzet zich dan ook niet tegen openbaarmaking van deze passage;  
Document 58: de tekst achter de eerste bulletpoint onder Communicatie-actualiteiten bevat naar het

oordeel van de rechtbank geen persoonlijke beleidsopvatting. Deze weigeringsgrond kan de weigering tot openbaarmaking niet dragen;

Document 104: de tekst achter de derde en vierde bulletpoint onder Nazorg/lange termijn bevat naar het oordeel van de rechtbank geen persoonlijke beleidsopvatting;

Document 118: naar het oordeel van de rechtbank valt niet in te zien waarom de weigeringsgrond onevenredige benadeling zich verzet tegen openbaarmaking van de tekst achter de achtste bulletpoint onder Separatistengebied/plaats delict (2).

Met betrekking tot document 147 merkt de rechtbank op dat op de openbaar gemaakte versie op pagina 3 geen weigeringsgrond staat vermeld. De rechtbank is in dit geval dan ook uitgegaan van de weigeringsgrond zoals vermeld op de inventarislijst. De rechtbank is van oordeel dat de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob de weigering tot openbaarmaking van de weggelakte passage kan dragen.

7. Wat betreft de verslagen van de MCCb heeft verweerder geen gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid het gebrek te herstellen. De rechtbank kan, zoals al overwogen onder rechtsoverweging 1, behalve in zeer uitzonderlijke gevallen, niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Uit wat verweerder hierover heeft opgemerkt in zijn aanvullend besluit van 26 augustus 2016 volgt niet dat zich hier zo'n zeer uitzonderlijk geval voordoet dat rechtvaardigt dat de rechtbank terugkomt van haar tussenuitspraak. De rechtbank blijft dan ook bij haar oordeel in de tussenuitspraak dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd door het ontbreken van een afweging per onderdeel van ieder document of openbaarmaking ertoe kan leiden dat de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van de commissie wordt belemmerd en zo ja, of daaraan zodanig gewicht moet worden toegerekend dat het belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken.

Voor de volledigheid merkt de rechtbank op dat vorenstaande ook opgaat voor de documenten A76 t/m A79. Verweerder heeft deze documenten alsnog aan de rechtbank toegezonden en de rechtbank stelt vast dat verweerder in het aanvullend besluit van 26 augustus 2016 terecht heeft overwogen dat dit verslagen van de MCCb betreffen.

Met betrekking tot document A58 stelt de rechtbank vast dat verweerder dit document opnieuw integraal heeft geweigerd. Volgens verweerder betreft ook dit document een MCCb-verslag. Gelet hierop overweegt de rechtbank dat ook voor dit document hetzelfde geldt als hiervoor is overwogen over de overige verslagen van de MCCb.

8. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat verweerder ten onrechte in alle documenten getiteld "Situatieschets en duiding" de volledige tekst onder het kopje Duiding heeft weggelakt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob, omdat sommige bulletpoints feitelijke gegevens en beschrijvingen bevatten, die niet zodanig verweven zijn met persoonlijke beleidsopvattingen dat ze niet los daarvan gelezen kunnen worden. De rechtbank heeft verweerder daarom in de gelegenheid gesteld alle tekst onder het kopje Duiding opnieuw door te nemen en te beoordelen.

In zijn besluit van 26 augustus 2016 heeft verweerder van deze gelegenheid gebruik gemaakt en de tekst onder het kopje Duiding in alle documenten "Situatieschets en duiding" grotendeels openbaar gemaakt. Naar het oordeel van de rechtbank zijn de door verweerder nu nog geweigerde passages onder dit kopje op goede gronden geweigerd. De daaraan ten grondslag gelegde weigeringsgronden kunnen de weigering tot openbaarmaking steeds dragen.

9. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank met betrekking tot de documenten 113, 145 en 166A overwogen dat verweerder terecht heeft geweigerd passages uit deze documenten openbaar te maken. In de door eiseres over deze documenten in de zienswijze gemaakte opmerkingen ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een zeer uitzonderlijk geval dat rechtvaardigt dat de rechtbank op dit punt terugkomt van haar tussenuitspraak.

10. De rechtbank constateert verder dat verweerder de tekst achter de vijfde bulletpoint in document 21 opnieuw heeft geweigerd en aan deze weigering nu de weigeringsgronden van artikel 10, tweede lid, onder a en g, van de Wob ten grondslag heeft gelegd. De rechtbank is evenwel van oordeel dat ook deze weigeringsgronden de weigering tot openbaarmaking niet kunnen dragen.

Met betrekking tot document 157 merkt de rechtbank naar aanleiding van de zienswijze van eiseres hierover op dat over de weigering tot openbaarmaking van de passages op pagina's 2 en 3 in de tussenuitspraak al is geoordeeld. Zoals verweerder terecht heeft opgemerkt is de weigering van deze passages door de rechtbank in de tussenuitspraak akkoord bevonden.

10. De rechtbank overweegt dat met betrekking tot de in de tussenuitspraak genoemde documenten die in deze einduitspraak niet concreet zijn genoemd, de herstelpoging van verweerder geslaagd is en geen aanleiding geeft tot nadere opmerkingen.

10. Gelet op de in de tussenuitspraak en de hiervoor genoemde geconstateerde gebreken zijn de beroepen gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit en het besluit van 26 augustus 2016 in zoverre. De rechtbank ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien. Het primaire besluit wordt herroepen voor zover verweerder daarbij heeft geweigerd de verslagen van de MCCb en de in rechtsoverwegingen 6 en 10 genoemde passages in de documenten 19, 21, 24, 58, 104 en 118 openbaar te maken. De rechtbank bepaalt dat deze (passages in deze) documenten openbaar worden gemaakt. Verweerder wordt opgedragen om binnen zes weken uitvoering te geven aan deze uitspraak. Daarmee heeft verweerder indien gewenst de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen deze uitspraak en de voorzitter van de ABRvS te verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen die de werking van deze uitspraak opschort.

10. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

10. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. De kosten stelt de rechtbank op grond van het voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 990,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 495,- en een wegingsfactor 1). De rechtbank ziet geen aanleiding een punt toe te kennen voor het indienen van een schriftelijke zienswijze na een bestuurlijke lus, omdat eiseres heeft volstaan met te verwijzen naar de zienswijze zoals die is uitgebracht in de zaken met nummers UTR 15/4950 en UTR 15/5091.

## Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit en het besluit van 26 augustus 2016, voor zover daarbij de openbaarmaking is geweigerd van alle verslagen van de MCCb en de in rechtsoverwegingen 6 en 10 genoemde passages in de documenten 19, 21, 24, 58, 104 en 118;
- herroept het primaire besluit in zoverre;
- willigt het verzoek om openbaarmaking in zoverre in;
- bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit en het besluit van 26 augustus 2016;
- draagt verweerder op binnen zes weken uitvoering te geven aan deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 331,- aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 990,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.J. Praamstra, voorzitter, en mr. G.A. Bouter-Rijksen en mr. T. Pavićević, leden, in aanwezigheid van mr. M.L. Bressers, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 24 februari 2017.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak en de tussenuitspraken kan binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.



# ECLI:NL:RBMNE:2016:3018

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	03-06-2016
Datum publicatie	03-06-2016
Zaaknummer	UTR 15/4950 en UTR 15/5091
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

De minister van Veiligheid en Justitie moet een gedeelte van de documenten over de MH-17 die zij op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) weigerde te verstrekken aan RTL, De Volkskrant en de NOS opnieuw doornemen en beoordelen. Dat heeft de rechtbank Midden-Nederland vrijdag in een tussenuitspraak beslist.

## De zaak

RTL, De Volkskrant en de NOS hebben op grond van de Wob de minister verzocht om openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot de vliegcrash met de MH-17. Het gaat hierbij om documenten van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. De minister heeft een deel van de documenten verstrekt en een deel geweigerd. De stukken zijn geweigerd omdat de documenten buiten het Wob-verzoek zouden vallen of omdat er sprake was van persoonlijke beleidsopvattingen. Dit zijn onder andere gronden waarop de minister de openbaarmaking van stukken mag weigeren.

## Opnieuw beoordelen

De rechtbank oordeelt dat de afgewezen stukken zoals conceptversies van nota's en factsheets onder het Wob-verzoek vallen en alsnog verstrekt zouden moeten kunnen worden. De rechtbank vindt ook dat er opnieuw gekeken moet worden naar onderdelen die weggelakt zijn. Volgens de minister zijn alleen de persoonlijke beleidsopvattingen weggelakt maar de rechtbank oordeelt dat onder sommige weggelakte onderdelen feitelijke gegevens en beschrijvingen staan, die niet verweven zijn met persoonlijke beleidsopvattingen. De rechtbank oordeelt dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom bepaalde documenten zijn geweigerd. De minister moet daarom deze weggelakte onderdelen binnen acht weken opnieuw doornemen en beoordelen. RTL, De Volkskrant en de NOS krijgen daarna de gelegenheid om op de beoordeling van de minister te reageren. Vervolgens zal de rechtbank in een einduitspraak beoordelen of de minister juist heeft gehandeld.

## Persoonsgegevens niet openbaar

De documenten met persoonsgegevens van slachtoffers en hulpverleners, maar ook de contactgegevens van betrokken ambtenaren mocht de minister wel weigeren. De openbaarmaking van die stukken zou een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokken personen.

# Uitspraak

## RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 15/4950 en UTR 15/5091

### tussenuitspraak van de meervoudige kamer van 3 juni 2016 in de zaak tussen

1. Nederlandse Omroep Stichting, te Hilversum,
  2. Volkskrant B.V., te Amsterdam, eisers
- (gemachtigde: mr. J.H.A. van der Grinten),

en

De Minister van Veiligheid en Justitie, verweerder

(gemachtigde: mr. E.C. Pietermaat).

### Procesverloop

Bij besluit van 10 februari 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder het verzoek van eisers tot openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot de politiek-bestuurlijke afhandeling van de vliegcrash met de MH-17 op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedeeltelijk ingewilligd.

Bij besluit van 11 augustus 2015 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eisers ongegrond verklaard.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 februari 2016. Namens eisers zijn verschenen [A] , [B] , [C] (Nederlandse Omroep Stichting) en [D] (Volkskrant B.V.), bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, mr. D.W.M. Wenders en E. van Kappen.

## Overwegingen

1. Eisers hebben verzocht om openbaarmaking van alle documenten van of bij de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) inzake de vliegcrash met de MH-17, in het bijzonder agenda's, convocaties, ingekomen stukken, adviezen, vergaderstukken, besluiten en besluitenlijsten, verslagen en notulen en alle overige documenten die via deze gremia zijn gewisseld. Bij het primaire besluit heeft verweerder vastgesteld dat het verzoek betrekking heeft op 176 documenten van de ICCb en 79 documenten van de MCCb. Een deel van deze documenten is (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Bij het bestreden besluit heeft verweerder dit besluit gehandhaafd onder aanvulling van de motivering ervan.
2. Met toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de rechtbank kennis genomen van alle documenten. Eisers hebben toestemming verleend als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb.
3. De rechtbank heeft allereerst geconstateerd dat in de mappen met de ongelakte stukken de documenten met nummer 132, de bijlagen bij document A10 en documenten A76 tot en met A79 ontbreken. De rechtbank kan dus niet beoordelen of verweerder deze documenten terecht heeft geweigerd. Verweerder dient deze documenten alsnog aan de rechtbank toe te sturen, zodat de rechtbank de beoordeling alsnog kan uitvoeren.

Verder heeft de rechtbank geconstateerd dat bij de stukken, zoals deze aan eisers openbaar zijn gemaakt, pagina 2 van document 98, pagina's 1 en 2 van document 144 en de bijlagen van A10 ontbreken. Deze documenten dient verweerder alsnog aan eisers toe te sturen, voor zover ze naar het oordeel van verweerder openbaar gemaakt kunnen worden. Als verweerder delen van deze pagina's/documenten wil weigeren, dan dient deze weigering te worden voorzien van een toereikende motivering.

4. De rechtbank heeft verder vastgesteld dat de weigeringsgronden zoals vermeld op de documenten, niet altijd corresponderen met de weigeringsgronden zoals deze staan vermeld op de bijgevoegde lijsten. De rechtbank heeft waar dit zich voordoet, steeds de weigeringsgronden zoals vermeld op de documenten zelf, als uitgangspunt genomen. In het bijzonder ten aanzien van de documenten 71, 153 en A42 overweegt de rechtbank dat verweerder op de bijgevoegde lijst heeft vermeld dat deze documenten gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt. De rechtbank heeft echter vastgesteld dat deze documenten volledig openbaar zijn gemaakt.

5. Eisers hebben aangevoerd dat niet voldaan is aan het 'noodzakelijkheidsvereiste' van artikel 10 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het noodzakelijkheidsvereiste beoogt paal en perk te stellen aan een beroep op de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob. De EVRM-jurisprudentie beoogt te bewerkstelligen dat informatie alleen kan worden geweigerd als er zeer dwingende redenen zijn om informatie aan het publieke domein te onthouden. Dit geldt volgens het EHRM te meer als het gaat om verzoeken afkomstig van zogenoemde social watchdogs, zoals de pers. Verweerder heeft zich hierover op het standpunt gesteld dat met artikel 10 en artikel 11 van de Wob is voorzien in inmenging in artikel 10, eerste lid, van het EVRM.

6. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) kan aan artikel 10 van het EVRM in beginsel een recht op het ontvangen van inlichtingen worden ontleend. De rechtbank neemt dan ook aan dat eisers aan artikel 10 van het EVRM dit recht kunnen ontleenen. Zoals verder volgt uit rechtspraak van de ABRvS (bijvoorbeeld de uitspraak van 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6945) vereist artikel 10 van het EVRM echter niet dat alle informatie wordt verstrekt of openbaar gemaakt en biedt dat artikel staten die partij zijn bij het verdrag de mogelijkheid bij wet beperkingen te verbinden aan het verstrekken dan wel openbaar maken van gegevens en documenten. Artikel 10, tweede lid, van het EVRM bepaalt immers dat de uitoefening van de vrijheid om inlichtingen te ontvangen, kan worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de

bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Door de regeling in de artikelen 10 en 11 van de Wob is de beperking van het in artikel 10, eerste lid, van het EVRM vervatte recht om die inlichtingen te ontvangen in dit geval bij de wet voorzien. Deze wettelijke beperkingen voldoen aan de eisen van artikel 10, tweede lid, van het EVRM. Dit betekent dat niet iedere concrete weigering nog rechtstreeks aan artikel 10 van het EVRM moet worden getoetst. De positie van eisers als social watchdog maakt dit niet anders. Voor het EHRM is deze positie relevant voor de beantwoording van de vraag of aan artikel 10, van het EVRM een recht op het ontvangen van inlichtingen kan worden ontleend. Zoals hiervoor al is overwogen, wordt dit door de ABRvS in beginsel en door de rechtbank in dit geval, aangenomen. Deze beroepsgrond slaagt niet.

7. Eisers hebben aangevoerd dat, nu het gaat om de vliegcrash met de MH-17, meer gewicht moet toekomen aan het belang van openbaarheid van overheidsinformatie. De afwikkeling van de vliegcrash heeft grote maatschappelijke impact en heeft geleid tot veel maatschappelijke discussie. Eisers hebben in dit kader verwezen naar een uitspraak van de ABRvS van 1 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3559), waaruit volgt dat aan het zwaarwegende belang van openbaarheid van overheidsinformatie door aanvullende redenen, zoals grote maatschappelijke impact of –discussie, meer gewicht kan toekomen. Daarnaast heeft verweerder volgens eisers het journalistieke belang niet in acht genomen. De pers vervult een belangrijke functie in de controle op de goede en democratische besluitvorming. Verweerder heeft zich hierover op het standpunt gesteld dat een uitvoerige maatschappelijke en politieke discussie onverlet laat dat verweerder een zwaarder gewicht kan toekennen aan de belangen die ten grondslag liggen aan de toegepaste weigeringsgronden. Verweerder heeft daarbij verwezen naar de uitspraak van de ABRvS van 17 februari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL4132), waaruit volgens verweerder de algemene lijn kan worden afgeleid dat het gewicht van het belang van een goede en democratische besluitvorming niet afhankelijk is van het onderwerp van de documenten.

8. De rechtbank overweegt, onder verwijzing naar vaste rechtspraak van de ABRvS (bijvoorbeeld de uitspraak van 27 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3246), dat het recht op openbaarmaking op grond van de Wob uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvorming dient. Het uitgangspunt is dan ook dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij een uitzonderingsgrond op grond van de Wob van toepassing is. Dit moet per document worden beoordeeld. Bij de te verrichten belangenafweging wordt het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie afgezet tegen de door de weigeringsgronden te beschermen belangen. Aan het specifieke belang van de Wob-verzoeker wordt in deze belangenafweging geen waarde toegekend. Uit vaste rechtspraak van de ABRvS volgt verder dat een groot publiek belang bij openbaarheid evenmin een rol kan spelen bij de te verrichten belangenafweging. De rechtbank verwijst naar de door verweerder aangehaalde uitspraak van 17 februari 2010, waarin de ABRvS overweegt dat de Wob het belang van openbaarmaking voor een goede en democratische besluitvorming als een op zichzelf staand belang vooronderstelt en dat het gewicht van dit belang niet afhankelijk is van het onderwerp waarop de documenten betrekking hebben. De ABRvS lijkt in zijn uitspraak van 1 oktober 2014 een ander standpunt in te nemen. De rechtbank ziet echter op dit moment onvoldoende aanleiding om - op basis van een enkele uitspraak - aan te nemen dat de ABRvS de vaste lijn zoals onder meer in de uitspraak van 17 februari 2010 verwoord heeft verlaten. Dit laat onverlet dat de context waarin bepaalde stukken zijn opgesteld een rol kan spelen bij de belangenafweging, bijvoorbeeld bij de beoordeling of openbaarmaking van een naam kan worden geweigerd gelet op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De beroepsgrond slaagt niet.

9. Eisers hebben bestreden dat delen van documenten niet onder de reikwijdte van het Wob-verzoek vallen. Alle informatie in de relevante documenten moet worden geacht onder de reikwijdte van het verzoek te vallen. Verweerder heeft zich hierover op het standpunt gesteld dat in de documenten informatie van (zeer) geringe omvang is opgenomen die niet ziet op of van belang is voor de politiek-bestuurlijke afwikkeling van de ramp met de MH-17. De rechtbank heeft geconstateerd dat verweerder in een aantal documenten passages onleesbaar heeft gemaakt op deze grond onder aanduiding met de letter E. De rechtbank overweegt hierover dat het systeem van de Wob zich hiertegen verzet. Alle documenten betreffen in hun geheel een bestuurlijke aangelegenheid als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob. In dat geval kan het verstrekken van informatie daaruit niet achterwege blijven op de grond dat die informatie geen bestuurlijke aangelegenheid betreft. Verweerder heeft deze passages dus niet op deze grond kunnen weigeren en zal tot openbaarmaking over moeten gaan als ook geen andere

weigeringsgrond van de Wob zich tegen openbaarmaking verzet. Verweerder zal deze beoordeling alsnog moeten maken. In het bijzonder met betrekking tot de rubricering van de documenten, die op deze grond onleesbaar is gemaakt, overweegt de rechtbank dat verweerder hierover ter zitting heeft opgemerkt dat de rubricering van de documenten niet geheim is en dat hierop geen andere weigeringsgrond van toepassing is. Verweerder dient de rubricering van de documenten dan ook openbaar te maken. Onder verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS van 22 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2303) laat de rechtbank het aan verweerder over hiervoor de meest geëigende wijze te kiezen.

10. Over de documenten met nummers 40, 69, 87, 102, 107, 114, 117, 125, 171 en A17 heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat deze buiten de strekking van het Wob-verzoek vallen, omdat het conceptversies van nota's en factsheets betreffen. De rechtbank overweegt hierover dat niet in te zien valt waarom deze documenten niet onder de reikwijdte van het Wob-verzoek van eisers zouden vallen. Het verzoek omvat immers 'Ingekomen stukken, adviezen en vergaderstukken' en 'Alle overige documenten die via de MCCb en ICCb zijn gewisseld'. Eisers hebben daarbij conceptversies van documenten niet expliciet uitgesloten, zodat er voor verweerder geen enkele aanleiding bestond om aan te nemen dat eisers niet geïnteresseerd zou zijn in conceptversies van documenten. Verweerder had eisers op grond van artikel 3, vierde lid, van de Wob kunnen verzoeken hierover duidelijkheid te verschaffen, maar heeft dit nagelaten. Verweerder zal zich dus alsnog een oordeel dienen te vormen of deze documenten openbaar gemaakt kunnen worden, dan wel of er weigeringsgronden van toepassing zijn die aan openbaarmaking op grond van de Wob in de weg staan.

11. Eisers hebben aangevoerd dat verweerder ten onrechte het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zwaarder heeft laten wegen dan het belang van de openbaarheid. Verweerder heeft zich hierover op het standpunt gesteld dat hij in redelijkheid het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren zwaarder heeft kunnen laten wegen. Het betreft persoonsgegevens van ambtenaren die gelet op hun functie beroepsmatig niet regelmatig in de openbaarheid optreden, aldus verweerder. Verweerder heeft de weigeringsgronden waaraan deze weigeringsgrond ten grondslag ligt in alle documenten aangeduid met de letter A.

12. De rechtbank is van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat openbaarmaking van de geweigerde persoonsgegevens inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Aan het belang bij eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, zoals slachtoffers en hulpverleners, mocht verweerder een zwaarder gewicht toekennen dan aan het belang bij openbaarmaking van de namen van die betrokkenen. De geweigerde persoonsgegevens betreffen daarnaast namen en contactgegevens van betrokken ambtenaren. Hoewel, waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep kan worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer, ligt dit anders als het gaat om het openbaar maken van namen en contactgegevens van ambtenaren. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder ook waar het gaat om betrokken ambtenaren een zwaarder gewicht mogen toekennen aan het belang bij eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De rechtbank acht daarbij van belang dat de ambtenaren wiens persoonsgegevens zijn geweigerd, zichzelf niet reeds uit hoofde van hun functie in de openbaarheid presenteren. Alle passages aangeduid met de letter A zijn door verweerder terecht geweigerd. Deze beroepsgrond slaagt niet.

13. Eisers hebben aangevoerd dat verweerder ten onrechte documenten integraal heeft geweigerd op grond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob. Per deel van ieder document behoort te worden beoordeeld of openbaarmaking van een feit, feitelijk gegeven of besluit inderdaad de relaties met andere landen of internationale organisaties zou kunnen schaden. De rechtbank stelt vast dat verweerder alle verslagen van de ICCb en de MCCb (74 documenten in totaal) integraal heeft geweigerd. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat aan de integrale weigering van deze verslagen de weigeringsgronden van de artikelen 10, tweede lid, onder g, en 11, eerste lid, van de Wob ten grondslag zijn gelegd en dat op passages uit de verslagen ook nog de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob van toepassing is. Verweerder heeft zich daartoe op het standpunt gesteld dat dit bij uitstek documenten zijn bestemd voor intern beraad. De ratio van artikel 11, eerste lid, van de Wob is de bescherming van de vrije meningsvorming. De noodzaak van vertrouwelijkheid en van ongedwongen beraadslaging geldt te meer bij een gevoelig onderwerp zoals de ramp met de MH-17 en in gremia zoals de MCCb en de ICCb. De verslagen bevatten persoonlijke beleidsopvattingen en voor zover ze zuiver feitelijke informatie bevatten, is deze informatie zodanig verweven met de in de documenten opgenomen persoonlijke

beleidsopvattingen dat deze daarvan niet kan worden gescheiden. Om die reden moet openbaarmaking van feitelijke informatie ook worden geweigerd. Verder zou openbaarmaking van de verslagen tot een onevenredige benadeling leiden, omdat openbaarmaking de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van beide commissies zal belemmeren. Het belang van het goed functioneren van deze gremia en het voorkomen van onevenredige benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken organisaties weegt zwaarder dan het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking.

14. Voor de rechtbank staat vast dat de verslagen van de MCCb en de ICCb zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad. Een aantal van deze documenten bevatten ontegenzeggelijk ook persoonlijke beleidsopvattingen. De rechtbank stelt echter, na bestudering van de documenten, ook vast dat in vele passages geen persoonlijke beleidsopvattingen zijn vervat, omdat het niet gaat om een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van één of meer personen over de bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten. In het bijzonder onder de kopjes 'Situatiebeschrijving', 'Duiding' en 'Omgevingsanalyse' staan feitelijke gegevens en beschrijvingen. Dit zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen en naar het oordeel van de rechtbank zijn deze feiten ook niet zodanig met persoonlijke beleidsopvattingen verweven dat zij niet los daarvan kunnen worden gezien. Door de gekozen opmaak van de documenten zijn deze passages goed zelfstandig leesbaar. Onder het kopje 'Besluiten' staan veelal besluiten en ook dat zijn geen persoonlijke beleidsopvattingen. Artikel 11, eerste lid, van de Wob verzet zich dan ook niet tegen openbaarmaking van deze passages, zodat integrale weigering van alle verslagen in strijd is met artikel 11, eerste lid, van de Wob. De door verweerder gemaakte vergelijking van de verslagen van de MBBb en de ICCb met de notulen van de Ministerraad en de verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS van 17 februari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL4132) gaat naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet op. Steun voor dit oordeel vindt de rechtbank in het feit dat verweerder, blijkens het rapport Evaluatie nationale crisisbeheersingsorganisatie vlucht MH17 van de Universiteit Twente van 9 december 2015, de verslagen van de MCCb en de ICCb richting de onderzoekers ook anders heeft gewaardeerd. De verslagen zijn immers integraal aan de onderzoekers ter beschikking gesteld, terwijl dit niet is gebeurd met de notulen van de Ministerraad (pagina's 57 en 58 van het rapport).

14. Aan de integrale weigering van de openbaarmaking van de verslagen van de MCCb en de ICCb heeft verweerder ook artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob ten grondslag gelegd. De rechtbank overweegt hierover dat er, volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS, gelet op de aard van het belang als beschermd door de in dit artikel opgenomen uitzonderingsgrond, niet aan kan worden ontkomen om per document of gedeelte van het document de vraag te beantwoorden of aan dat belang een zodanig gewicht toekomt dat openbaarmaking van de gevraagde gegevens achterwege mag blijven (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 28 april 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8477). Gelet op de omvang van de documenten en de opsplitsing daarvan in verschillende hoofdstukken moet per onderdeel van ieder document worden bepaald of openbaarmaking ertoe kan leiden dat de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van beide commissies wordt belemmerd en zo ja, of daaraan zodanig gewicht moet worden toegekend dat het belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken. Nu deze afweging ontbreekt, is het besluit in zoverre onvoldoende gemotiveerd.

16. Uit het voorgaande vloeit voort dat verweerder de verslagen van de MCCb en de ICCb zal moeten doornemen en per onderdeel daarvan zal moeten beoordelen of het openbaar gemaakt moet worden of dat een weigeringsgrond zich tegen openbaarmaking ervan verzet. Gelet hierop acht de rechtbank het op dit moment niet opportuun om te beoordelen of verweerder terecht de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder a, van de Wob aan de weigering van een aantal passages ten grondslag heeft gelegd. Pas nadat verweerder de documenten geheel heeft doorgenomen en beoordeeld, zal de rechtbank hierover een oordeel geven.

17. Zoals hiervoor onder rechtsoverweging 3 is overwogen ontbreken de documenten A76 tot en met A79 bij de ongelakte stukken, maar omdat uit de bijgevoegde lijst blijkt dat het ook om verslagen van de MCCb gaat, geldt voor deze documenten hetzelfde als wat daarover hiervoor in rechtsoverweging 15 en 16 is overwogen.

18. Ook de volgende documenten zijn door verweerder integraal geweigerd: Memo dreigingsbeeld van 25 juli 2014 (document 45), de scenario's MH-17 (documenten 83 en A52), de Nota evaluatie crash met MH-

17 (document 138), toevoeging besluit MCCb van 29 juli 2014 (document A37) en het verslag teleconferentie MCCb 14 augustus 2014 (document A58). Wat betreft documenten 45, 83 en A52 is de rechtbank van oordeel dat de daaraan ten grondslag gelegde weigeringsgronden van artikel 10, tweede lid, onder g en artikel 11, eerste lid, van de Wob de weigering tot openbaarmaking kunnen dragen. Voor documenten 138, A37 en A58 geldt hetzelfde als hiervoor is overwogen over de verslagen van de ICCb en de MCCb. Deze documenten bevatten niet uitsluitend persoonlijke beleidsopvattingen. Per onderdeel van het document dient verweerder dan ook te motiveren welke weigeringsgrond van toepassing is. Voor zover in deze documenten de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob en de grond dat een passage buiten de bestuurlijke aangelegenheid valt, zijn toegepast, verwijst de rechtbank naar de overwegingen die hierover gaan. Deze zijn in zoverre ook van toepassing op deze documenten.

19. De rechtbank stelt verder vast dat verweerder in alle documenten getiteld "Situatieschets en duiding" de volledige tekst onder het kopje Duiding heeft weggelakt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob. Ook hiervoor geldt hetzelfde als de rechtbank hiervoor over de verslagen van de ICCb en de MCCb heeft overwogen. Het gehele document is weliswaar opgemaakt ten behoeve van intern beraad, maar niet alle tekst onder het kopje Duiding bevat persoonlijke beleidsopvattingen. Sommige bulletpoints bevatten feitelijke gegevens en beschrijvingen, die niet zodanig verweven zijn met persoonlijke beleidsopvattingen dat ze niet los daarvan gelezen kunnen worden. Verweerder zal dus alle tekst onder het kopje Duiding opnieuw moeten doornemen en beoordelen.

20. Verder heeft de rechtbank geconstateerd dat verweerder geweigerd heeft passages openbaar te maken, terwijl deze zelfde passages in eenzelfde of vrijwel identiek document wel openbaar zijn gemaakt. De rechtbank doelt op de volgende passages. In document A21 zijn de woorden "presentabel moeten zijn" openbaar gemaakt en in document 29 zijn ze weggelakt. In document 33 is de zin "President Obama en premier Rutte hebben afgesproken dat Rusland meer sancties kan verwachten als het land niet ophoudt met het leveren van troepen en materieel aan de rebellen" weggelakt; in document A22 is deze zin wel openbaar gemaakt. In document A57, dat inhoudelijk grotendeels overeenkomt met document 94 zijn onder het kopje Hoofdpunten zinnen weggelakt die in documenten A57 wel openbaar zijn gemaakt. In document A75 zijn onder het kopje b) Protocol – placering niet-nabestaanden vanuit gekozen vorm de eerste en derde alinea weggelakt, terwijl exact dezelfde tekst in document 160 wel is blijven staan; het omgekeerde geldt voor de alinea onder het kopje d) Uitnodigingskaart MP: Bijgevoegd voorstel accorderen; in document 160 is de tekst weggelakt, terwijl deze in document A75 wel is blijven staan. Dit is, in ieder geval zonder nadere motivering, niet begrijpelijk. Verweerder dient hiervoor een nadere motivering te geven, dan wel deze gegevens ook openbaar te maken.

21. Met betrekking tot alle geweigerde passages in de navolgende documenten die niet vallen onder één van de rechtsoverwegingen hiervoor, is de rechtbank van oordeel dat verweerder terecht heeft geweigerd deze openbaar te maken op de grond, zoals daarbij in het document vermeld. Dit betreft de passages in de documenten 11, 14, 18, 22, 23, 26, 33, 34, 39, 48, 53, 57, 59, 61, 64, 67, 78, 82, 99, 103, 113, 130, 131, 135, 145, 146, 151, 160, 161, 162, 163, 166A, 175, A5, A10, A14, A35 en A75.

22. Ten aanzien van de hierna volgende (onderdelen van) documenten is de rechtbank van oordeel dat de door verweerder gehanteerde weigeringsgrond de weigering niet kan dragen, dan wel onvoldoende gemotiveerd is waarom de weigeringsgrond zich tegen openbaarmaking verzet.

Document 1: de derde bulletpoint onder 'Feiten' behelst geen persoonlijke beleidsopvatting; over de tekst bij de laatste bulletpoint onder ditzelfde kopje is de rechtbank van oordeel dat de daaraan ten grondslag gelegde weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking verzet.

Document 3: de 11e bulletpoint onder 'Feiten' bevat geen persoonlijke beleidsopvatting; voor de 12e bulletpoint geldt hetzelfde als voor de laatste bulletpoint van document 1 (hiervoor genoemd), omdat dit dezelfde tekst is. Over de weigering van de tekst achter de eerste bulletpoint op pagina 3 is de rechtbank van oordeel dat deze onvoldoende gemotiveerd is.

Document 6: de tekst achter de eerste bulletpoint op pagina 2 bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 7: de tekst achter de tweede bulletpoint op pagina 3 bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 21: de tekst achter de vijfde bulletpoint bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 29: de tekst achter 'Nederlandse Hercules' en achter 'Australische C17' bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 35: de tekst achter 'Nederlandse Hercules' en achter 'Australische C17' en de tekst achter het laatste gedachtestreepje op pagina 2 bevat geen persoonlijke beleidsopvattingen, maar zelfstandig leesbare feiten, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 38: de weigering van de openbaarmaking van de tekst achter de tweede bulletpoint onder 'Bergen, identificeren en repatriëren slachtoffers' is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gemotiveerd. Het is geen persoonlijke beleidsopvatting en zonder nadere toelichting ziet de rechtbank niet in dat de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob de weigering kan dragen.

Document 62: de tekst achter 'Nederlandse Hercules' en achter 'Australische C17' bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document 63: de weigering van de openbaarmaking van de tekst achter de eerste bulletpoint op pagina 4 is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gemotiveerd. Zonder nadere toelichting is het de rechtbank niet duidelijk waarom sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting.

Document 75: de weigering van de openbaarmaking van de tekst onder 'Optreden regering en reacties internationale organisaties' is naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gemotiveerd. Het is geen persoonlijke beleidsopvatting en zonder nadere toelichting ziet de rechtbank niet in dat de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob de weigering kan dragen.

Document 76: naar het oordeel van de rechtbank valt niet in te zien, althans niet zonder nadere motivering, waarom de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob zich verzet tegen openbaarmaking van de nationaliteiten van de slachtoffers en het aantal slachtoffers met die nationaliteit.

Document 88: de weggelakte passages op pagina 2 na Vervolg: en achter de twee laatste bulletpoints en op pagina 3 de eerste twee bulletpoints bevatten geen persoonlijke beleidsopvattingen, maar procedurele afspraken. De gehanteerde weigeringsgrond kan de weigering dus niet dragen.

Verder is zonder nadere motivering niet begrijpelijk dat op pagina 3 een passage is weggelakt die op pagina 4 wel leesbaar is gebleven.

Document 89: met betrekking tot de weggelakte passages op pagina's 1, 3 en 7 is de rechtbank van oordeel dat zonder nadere motivering de gehanteerde weigeringsgrond de weigering tot openbaarmaking niet kan dragen. Verder acht de rechtbank niet begrijpelijk dat de weggelakte passage op pagina 10 onder Doel/omvang van het deelproject is geweigerd, terwijl deze zelfde passage in document 88 wel openbaar is gemaakt.

Document 98: naar het oordeel van de rechtbank kan de door verweerder gehanteerde weigeringsgrond, de weigering tot openbaar making van de passages achter de bulletpoints onder Hoofdpunten, zonder nadere motivering niet dragen. Hetzelfde geldt voor de passage achter de tweede bulletpoint onder het kopje Contextueel.

Document 100: zonder nadere motivering valt niet in te zien waarom de tekst op pagina 4 onder het kopje Beleidsuitgangspunten persoonlijke beleidsopvattingen bevat. Verweerder dient dit nader te motiveren.

Document 111: de weigering van de tekst achter de tweede bulletpoint onder het kopje Hoofdpunten en achter de derde bulletpoint onder het kopje Onderzoek ramp met een beroep op de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob, dient verweerder nader te motiveren.

Documenten 126, 137 en 141: de weglakkingen met een beroep op artikel 11, eerste lid, van de Wob zijn zonder nadere motivering naar het oordeel van de rechtbank niet begrijpelijk. Verder valt niet in te zien dat passages in document 126 wel leesbaar zijn gelaten, terwijl deze in document 137 zijn weggelakt en omgekeerd.

Document 156: zonder nadere motivering valt naar het oordeel van de rechtbank niet in te zien dat de weggelakte alinea onderaan pagina 1 doorlopend op pagina 2 persoonlijke beleidsopvattingen bevat.



Document 157: zonder nadere motivering valt niet in te zien dat de weggelakte passage na MP, een persoonlijke beleidsopvatting bevat. Verweerder dient dit nader te motiveren. De weggelakte specificaties en kosten op pagina 1 bevatten in ieder geval geen persoonlijke beleidsopvattingen. Deze weigeringsgrond kan de weigering van de openbaarmaking daarvan dan ook niet dragen. Dit laatste geldt ook voor de bijlage; deze bevat geen persoonlijke beleidsopvatting.

Document 166B: naar het oordeel van de rechtbank bevat de weggelakte tweede alinea op pagina 1 geen persoonlijke beleidsopvatting. Deze weigeringsgrond kan de weigering tot openbaarmaking van deze alinea dan ook niet dragen.

Document 172: de weglakking op de pagina 3 Schematische weergave en acties en deadlines is niet begrijpelijk en bevat geen persoonlijke beleidsopvatting.

Document A21: de tekst achter 'Nederlandse Hercules' en achter 'Australische C17' bevat geen persoonlijke beleidsopvatting, maar een zelfstandig leesbaar feit, zodat deze weigeringsgrond zich niet tegen openbaarmaking daarvan verzet.

Document A37: de rechtbank stelt vast dat van een persoonlijke beleidsopvatting geen sprake is, nu het document betrekking heeft op een besluit. Deze weigeringsgrond kan de weigering tot openbaarmaking dan ook niet dragen. De weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob, die eveneens aan de weigering ten grondslag is gelegd, is zonder nader motivering niet begrijpelijk.

23. Uit al hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke motivering en niet zorgvuldig is voorbereid. Het besluit is in zoverre dan ook genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb.

24. Op grond van artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb kan de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. Op grond van artikel 8:80a van de Awb doet de rechtbank dan een tussenuitspraak. De rechtbank ziet aanleiding om verweerder in de gelegenheid te stellen de gebreken te herstellen. Dat herstellen kan hetzij met een aanvullende motivering, hetzij, voor zover nodig, met een nieuwe beslissing op bezwaar, na of tegelijkertijd met intrekking van het nu bestreden besluit. Om de gebreken te herstellen, moet verweerder de integraal geweigerde documenten (behalve de documenten 45, 83 en A52; zie rechtsoverweging 18) en de tekst onder het kopje Duiding in de documenten getiteld "Situatieschets en duiding" doornemen en per onderdeel daarvan beoordelen of het openbaar gemaakt moet worden. Als verweerder ervoor kiest een onderdeel van een document te weigeren, dan dient deze weigering voorzien te zijn van een toereikende motivering. Verder dient verweerder alle passages die aangeduid zijn met de letter E opnieuw te beoordelen, alsook de in rechtsoverweging 20, 21 en 22 genoemde passages. De rechtbank bepaalt de termijn waarbinnen verweerder de gebreken kan herstellen op acht weken na verzending van deze tussenuitspraak.

25. Verweerder moet op grond van artikel 8:51b, eerste lid, van de Awb en om nodeloze vertraging te voorkomen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee weken, meedelen aan de rechtbank of hij gebruik maakt van de gelegenheid de gebreken te herstellen. Als verweerder gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eisers in de gelegenheid stellen binnen vier weken te reageren op de herstel poging van verweerder. In beginsel, ook in de situatie dat verweerder de hersteltermijn ongebruikt laat verstrijken, zal de rechtbank zonder tweede zitting uitspraak doen op het beroep.

26. De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak op het beroep. Dat laatste betekent ook dat zij over de proceskosten en het griffierecht nu nog geen beslissing neemt.

## **Beslissing**

De rechtbank:

- draagt verweerder op binnen twee weken aan de rechtbank mee te delen of hij gebruik maakt van de gelegenheid de gebreken te herstellen;
- stelt verweerder in de gelegenheid om binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak de gebreken te herstellen met inachtneming van de overwegingen en aanwijzingen in deze tussenuitspraak;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.J. Praamstra, voorzitter, en mr. G.A. Bouter-Rijksen en mr. T. Pavićević, leden, in aanwezigheid van mr. A.M. Slierendrecht, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 juni 2016.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

#### **Rechtsmiddel**

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.

# ECLI:NL:RBMNE:2017:902

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	24-02-2017
Datum publicatie	24-02-2017
Zaaknummer	UTR 15/4950 en UTR 15/5091
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Eisers hebben verzocht om openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot de politiek-bestuurlijke afhandeling van de vliegcrash met de MH-17. Op 3 juni 2016 heeft de rechtbank tussenuitspraak gedaan en verweerder in de gelegenheid gesteld gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

In deze einduitspraak blijft de rechtbank bij hetgeen zij heeft overwogen in de tussenuitspraak. Wat betreft de verslagen van de MCCb heeft verweerder geen gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid het gebrek te herstellen. Uit wat verweerder hierover heeft opgemerkt in zijn aanvullend besluit volgt naar het oordeel van de rechtbank niet dat zich hier zo'n zeer uitzonderlijk geval voordoet dat rechtvaardigt dat de rechtbank terugkomt van haar tussenuitspraak. Het bestreden besluit en het aanvullende besluit worden in zoverre vernietigd.

Verweerder heeft veel andere documenten alsnog openbaar gemaakt. De geheimhouding van passages in deze documenten wordt naar het oordeel van de rechtbank, op een enkele uitzondering na, door de door verweerder daaraan ten grondslag gelegde weigeringsgrond gedragen.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl
--------------	----------------

## Uitspraak

### RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 15/4950 en UTR 15/5091

### uitspraak van de meervoudige kamer van 24 februari 2017 in de zaken tussen

**1. de Nederlandse Omroep Stichting** te Hilversum, en

**2. Volkskrant B.V.** te Amsterdam, eisers

(gemachtigde: mr. J.H.A. van der Grinten),

en

**de Minister van Veiligheid en Justitie, verweerder**

(gemachtigde: mr. E.C. Pietermaat).

**Procesverloop**

Bij besluiten van 10 februari 2015 (de primaire besluiten) heeft verweerder de verzoeken van eisers tot openbaarmaking van alle documenten met betrekking tot de politiek-bestuurlijke afhandeling van de vliegcrash met de MH-17 op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gedeeltelijk ingewilligd.

Bij besluiten van 11 augustus 2015 (de bestreden besluiten) heeft verweerder de bezwaren van eisers ongegrond verklaard.

Eisers hebben tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 februari 2016, waar de beroepen gezamenlijk met het beroep met nummer 15/4934, zijn behandeld. Namens eisers zijn verschenen [A] , [B] , [C] (Nederlandse Omroep Stichting) en [D] (Volkskrant B.V.), bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, mr. D.W.M. Wenders en E. van Kappen.

Bij tussenuitspraak van 3 juni 2016 (de tussenuitspraak) heeft de rechtbank verweerder in de gelegenheid gesteld om binnen acht weken na verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat in de tussenuitspraak is overwogen, de geconstateerde gebreken in de bestreden besluiten te herstellen.

Bij tweede tussenuitspraak van 21 juli 2016 (de verlengingsuitspraak) heeft de rechtbank de termijn die zij verweerder heeft gegeven om de gebreken te herstellen, verlengd tot 26 augustus 2016.

Verweerder heeft in reactie op de tussenuitspraak op 26 augustus 2016 een aanvullend besluit op bezwaar genomen.

Eisers hebben hierop een schriftelijke zienswijze (de zienswijze) gegeven.

Op 19 januari 2017 heeft de rechtbank het onderzoek heropend om verweerder in de gelegenheid te stellen de juiste versie van documenten 108 en 147 over te leggen. Bij brief van 24 januari 2017 heeft verweerder deze documenten aan het dossier toegevoegd.

De rechtbank heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft.

## Overwegingen

1. Deze uitspraak bouwt voort op de tussenuitspraak. De rechtbank blijft bij al wat zij in de tussenuitspraak heeft overwogen en beslist, tenzij hierna uitdrukkelijk anders wordt overwogen. Het staat de rechtbank niet vrij om terug te komen van zonder voorbehoud gegeven oordelen in de tussenuitspraak. Dit is alleen anders in zeer uitzonderlijke gevallen. De rechtbank verwijst hiervoor naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 24 augustus 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR5704) en 15 augustus 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX4694).
2. Eisers hebben in de zienswijze een aantal maal opgemerkt dat er discrepanties bestaan tussen de vermeldingen op de bijgevoegde inventarislijst over de openbaarheid van een document (openbaar of deels openbaar) en de toegepaste weigeringsgrond enerzijds en de daadwerkelijke mate van openbaarheid van het document en de vermelding van de toegepaste weigeringsgrond op het document zelf anderzijds. De rechtbank overweegt hierover, zoals zij ook in de tussenuitspraak al heeft gedaan, dat zij ook nu steeds is uitgegaan van de weigeringsgronden zoals op het document zelf vermeld (tenzij hierna is aangegeven) en van de daadwerkelijke mate van openbaarheid van het document. De rechtbank ziet geen aanleiding om aan de opgemerkte discrepanties consequenties te verbinden.
3. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank met betrekking tot de rubricering van de documenten overwogen dat verweerder de rubricering van de documenten openbaar dient te maken. Onder verwijzing naar de uitspraak van de ABRvS van 22 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2303) heeft de rechtbank het aan verweerder overgelaten hiervoor de meest geëigende wijze te kiezen. In zijn besluit van 26 augustus 2016 heeft verweerder ervoor gekozen om de rubricering van de documenten openbaar te maken door deze op de inventarislijst te vermelden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder in redelijkheid de oorspronkelijke rubricering kunnen verstrekken door deze te vermelden op de inventarislijst.
4. De rechtbank stelt vast dat verweerder in zijn aanvullend besluit van 26 augustus 2016 een groot aantal documenten alsnog openbaar heeft gemaakt. In een aantal documenten heeft verweerder (alleen nog) de persoonsgegevens weggelakt. Onder verwijzing naar de tussenuitspraak van 3 juni 2016 overweegt de rechtbank ook nu dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat openbaarmaking van de geweigerde persoonsgegevens inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. Alle passages aangeduid met de letter A in deze voor het overige openbaar gemaakte documenten zijn door verweerder terecht geweigerd. In de documenten 1, 3, 102, 107, 117 en A37 zijn door verweerder passages weggelakt op andere gronden. Naar het oordeel van de rechtbank kunnen de door verweerder ingeroepen weigeringsgronden met de daaraan ten grondslag gelegde motivering de geheimhouding dragen.
5. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat verweerder ten onrechte alle verslagen van de MCCb en de ICCb integraal heeft geweigerd. De rechtbank heeft verweerder in de gelegenheid gesteld om per onderdeel daarvan te beoordelen of het openbaar gemaakt moet worden of dat een weigeringsgrond zich tegen openbaarmaking ervan verzet.
6. De rechtbank stelt vast dat verweerder van deze gelegenheid gebruik heeft gemaakt wat betreft de verslagen van de ICCb. Verweerder heeft deze verslagen grotendeels openbaar gemaakt. De door verweerder weggelakte passages in deze verslagen zijn op goede gronden geheim gehouden, met uitzondering van de volgende:
  - Document 19: de tekst achter de derde bulletpoint onder kopje Duiding is blijven staan, terwijl dezelfde tekst onder het kopje Situatiebeschrijving is weggelakt;
  - Document 24: de tekst achter de eerste bulletpoint onder het kopje Omgevingsanalyse (beeld van pers en publiek) bevat naar het oordeel van de rechtbank geen persoonlijke beleidsopvatting. Deze weigeringsgrond verzet zich dan ook niet tegen openbaarmaking van deze passage;
  - Document 58: de tekst achter de eerste bulletpoint onder Communicatie-actualiteiten bevat naar het

oordeel van de rechtbank geen persoonlijke beleidsopvatting. Deze weigeringsgrond kan de weigering tot openbaarmaking niet dragen;

Document 104: de tekst achter de derde en vierde bulletpoint onder Nazorg/lange termijn bevat naar het oordeel van de rechtbank geen persoonlijke beleidsopvatting;

Document 118: naar het oordeel van de rechtbank valt niet in te zien waarom de weigeringsgrond onevenredige benadeling zich verzet tegen openbaarmaking van de tekst achter de achtste bulletpoint onder Separatistengebied/plaats delict (2).

Met betrekking tot document 147 merkt de rechtbank op dat op de openbaar gemaakte versie op pagina 3 geen weigeringsgrond staat vermeld. De rechtbank is in dit geval dan ook uitgegaan van de weigeringsgrond zoals vermeld op de inventarislijst. De rechtbank is van oordeel dat de weigeringsgrond van artikel 11, eerste lid, van de Wob de weigering tot openbaarmaking van de weggelakte passage kan dragen.

7. Wat betreft de verslagen van de MCCb heeft verweerder geen gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid het gebrek te herstellen. De rechtbank kan, zoals al overwogen onder rechtsoverweging 1, behalve in zeer uitzonderlijke gevallen, niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Uit wat verweerder hierover heeft opgemerkt in zijn aanvullend besluit van 26 augustus 2016 volgt niet dat zich hier zo'n zeer uitzonderlijk geval voordoet dat rechtvaardigt dat de rechtbank terugkomt van haar tussenuitspraak. De rechtbank blijft dan ook bij haar oordeel in de tussenuitspraak dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd door het ontbreken van een afweging per onderdeel van ieder document of openbaarmaking ertoe kan leiden dat de open en ongedwongen beraadslaging tussen de leden van de commissie wordt belemmerd en zo ja, of daaraan zodanig gewicht moet worden toegerekend dat het belang van openbaarmaking daarvoor moet wijken.

Voor de volledigheid merkt de rechtbank op dat vorenstaande ook opgaat voor de documenten A76 t/m A79. Verweerder heeft deze documenten alsnog aan de rechtbank toegezonden en de rechtbank stelt vast dat verweerder in het aanvullend besluit van 26 augustus 2016 terecht heeft overwogen dat dit verslagen van de MCCb betreffen.

Met betrekking tot document A58 stelt de rechtbank vast dat verweerder dit document opnieuw integraal heeft geweigerd. Volgens verweerder betreft ook dit document een MCCb-verslag. Gelet hierop overweegt de rechtbank dat ook voor dit document hetzelfde geldt als hiervoor is overwogen over de overige verslagen van de MCCb.

8. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat verweerder ten onrechte in alle documenten getiteld "Situatieschets en duiding" de volledige tekst onder het kopje Duiding heeft weggelakt op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wob, omdat sommige bulletpoints feitelijke gegevens en beschrijvingen bevatten, die niet zodanig verweven zijn met persoonlijke beleidsopvattingen dat ze niet los daarvan gelezen kunnen worden. De rechtbank heeft verweerder daarom in de gelegenheid gesteld alle tekst onder het kopje Duiding opnieuw door te nemen en te beoordelen.

In zijn besluit van 26 augustus 2016 heeft verweerder van deze gelegenheid gebruik gemaakt en de tekst onder het kopje Duiding in alle documenten "Situatieschets en duiding" grotendeels openbaar gemaakt. Naar het oordeel van de rechtbank zijn de door verweerder nu nog geweigerde passages onder dit kopje op goede gronden geweigerd. De daaraan ten grondslag gelegde weigeringsgronden kunnen de weigering tot openbaarmaking steeds dragen.

9. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank met betrekking tot de documenten 113, 145 en 166A overwogen dat verweerder terecht heeft geweigerd passages uit deze documenten openbaar te maken. In de door eiser over deze documenten in de zienswijze gemaakte opmerkingen ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een zeer uitzonderlijk geval dat rechtvaardigt dat de rechtbank op dit punt terugkomt van haar tussenuitspraak.

10. De rechtbank constateert verder dat verweerder de tekst achter de vijfde bulletpoint in document 21 opnieuw heeft geweigerd en aan deze weigering nu de weigeringsgronden van artikel 10, tweede lid, onder a en g, van de Wob ten grondslag heeft gelegd. De rechtbank is evenwel van oordeel dat ook deze weigeringsgronden de weigering tot openbaarmaking niet kunnen dragen.

Met betrekking tot document 157 merkt de rechtbank naar aanleiding van de zienswijze van eisers hierover op dat over de weigering tot openbaarmaking van de passages op pagina's 2 en 3 in de tussenuitspraak al is geoordeeld. Zoals verweerder terecht heeft opgemerkt is de weigering van deze passages door de rechtbank in de tussenuitspraak akkoord bevonden.

10. De rechtbank overweegt dat met betrekking tot de in de tussenuitspraak genoemde documenten die in deze einduitspraak niet concreet zijn genoemd, de herstelpoging van verweerder geslaagd is en geen aanleiding geeft tot nadere opmerkingen.

10. Gelet op de in de tussenuitspraak en de hiervoor genoemde geconstateerde gebreken zijn de beroepen gegrond. De rechtbank vernietigt de bestreden besluiten en het besluit van 26 augustus 2016 in zoverre. De rechtbank ziet aanleiding om zelf in de zaak te voorzien. De primaire besluiten worden herroepen voor zover verweerder daarbij heeft geweigerd de verslagen van de MCCb en de in rechtsoverwegingen 6 en 10 genoemde passages in de documenten 19, 21, 24, 58, 104 en 118 openbaar te maken. De rechtbank bepaalt dat deze (passages in deze) documenten openbaar worden gemaakt. Verweerder wordt opgedragen om binnen zes weken uitvoering te geven aan deze uitspraak. Daarmee heeft verweerder indien gewenst de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen deze uitspraak en de voorzitter van de ABRvS te verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen die de werking van deze uitspraak opschort.

10. Omdat de rechtbank de beroepen gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers het door hen betaalde griffierecht vergoedt.

10. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eisers gemaakte proceskosten. De rechtbank is van oordeel dat sprake is van samenhangende zaken als bedoeld in artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. De kosten stelt de rechtbank op grond van het voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.237,50 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting en 0,5 punt voor het indienen van een schriftelijke zienswijze na een bestuurlijke lus, met een waarde per punt van € 495,- en een wegingsfactor 1).

## **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten en het besluit van 26 augustus 2016, voor zover daarbij de openbaarmaking is geweigerd van alle verslagen van de MCCb en de in rechtsoverwegingen 6 en 10 genoemde passages in de documenten 19, 21, 24, 58, 104 en 118;
- herroept de primaire besluiten in zoverre;
- willigt het verzoek om openbaarmaking in zoverre in;
- bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van de bestreden besluiten en het besluit van 26 augustus 2016;
- draagt verweerder op binnen zes weken uitvoering te geven aan deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van tweemaal € 331,- aan eisers te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eisers tot een bedrag van € 1.237,50.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.J. Praamstra, voorzitter, en mr. G.A. Bouter-Rijksen en mr. T. Pavićević, leden, in aanwezigheid van mr. M.L. Bressers, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 24 februari 2017.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak en de tussenuitspraken kan binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening of om het opheffen of wijzigen van een bij deze uitspraak getroffen voorlopige voorziening.



201702922/3/A3 en  
201702923/3/A3.  
Datum uitspraak: 20 april 2017

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) hangende de hoger beroepen van onder meer:

de minister van Veiligheid en Justitie,  
verzoeker,

tegen de uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland van  
24 februari 2017 in zaken nrs. 15/4950, 15/5091 en 15/4934 in het geding  
tussen:

de Nederlandse Omroep Stichting, de Volkskrant B.V. en RTL Nieuws  
(hierna: NOS en anderen)

en

de minister.

### Procesverloop

Bij besluiten van 10 februari 2015 heeft de minister beslist op de verzoeken van NOS en anderen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.

Bij besluiten van 11 augustus 2015 heeft de minister de door NOS en anderen daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen de besluiten van 11 augustus 2015 hebben NOS en anderen beroep ingesteld.

Bij tussenuitspraken van 3 juni 2016 heeft de rechtbank de minister in de gelegenheid gesteld om binnen acht weken na verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van hetgeen in de tussenuitspraak is overwogen, de geconstateerde gebreken in de besluiten van 11 augustus 2015 te herstellen.

De minister heeft in reactie op de tussenuitspraken op 26 augustus 2016 aanvullende besluiten op de bezwaren genomen.

Bij uitspraken van 24 februari 2017 heeft de rechtbank de door NOS en anderen tegen de besluiten van 11 augustus 2015 ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 11 augustus 2015 vernietigd, de besluiten van 26 augustus 2016 vernietigd voor zover daarbij de openbaarmaking is geweigerd van alle verslagen van de MCCb en de in rechtsoverwegingen 6 en 10 genoemde passages in de documenten 19, 21, 24, 58, 104 en 118, de besluiten van 10 februari 2015 in zoverre herroepen, de verzoeken om openbaarmaking in zoverre ingewilligd en bepaald dat deze uitspraken in de plaats treden van het vernietigde deel van de besluiten van 11 augustus 2015 en de besluiten van 26 augustus 2016.

Tegen de tussenuitspraken van 3 juni 2016 en de einduitspraken van 24 februari 2017 heeft onder meer de minister hoger beroep ingesteld. Tevens heeft de minister de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

### Overwegingen

1. De voorzieningenrechter doet uitspraak zonder zitting.
2. Het verzoek van de minister strekt ertoe dat bij wijze van voorlopige voorziening wordt bepaald dat hij in afwachting van de uitspraken op de door hem ingestelde hoger beroepen geen gevolg hoeft te geven aan de in hoger beroep bestreden uitspraken, voor zover daarin is bepaald dat hij alle verslagen van de MCCb openbaar maakt.
3. Uitvoering van de aangevallen uitspraken zal tot onomkeerbare gevolgen leiden. De minister zal dan immers alle verslagen van de MCCb openbaar moeten maken, hetgeen niet meer ongedaan kan worden gemaakt. De minister heeft er belang bij dat, zolang niet op de hoger beroepen is beslist, een dergelijke situatie wordt voorkomen. Het belang bij

openbaarmaking van de verslagen van de MCCb brengt niet met zich dat de uitspraken op de hoger beroepen niet kunnen worden afgewacht. Gelet hierop ziet de voorzieningenrechter aanleiding de hierna te melden voorlopige voorziening te treffen.

4. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat de minister van Veiligheid en Justitie niet hoeft over te gaan tot openbaarmaking van de verslagen van de MCCb die hij volgens de uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland in zaken nrs. 15/4950, 15/5091 en 15/4934 openbaar moet maken, voordat de Afdeling op de hoger beroepen heeft beslist.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. R. Klingers, griffier.

w.g. Slump  
voorzieningenrechter

w.g. Klingers  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 april 2017

341-836.

Verzonden: 20 april 2017