

**Raad van State, 6 juni, Algemene Zaken v NPS****PUBLICATIE****Wet Openbaarheid van Bestuur****Koningin geen bestuursorgaan - derhalve diende het verzoek evenmin naar de Koningin te worden door- gestuurd.**

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de taak van het Kabinet, ziet de Afdeling zich gesteld voor de vraag of de minister het verzoek had moeten doorzenden aan de Koningin, aan wie het Kabinet ambtelijke ondersteuning biedt. Naar de tekst van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, past de positie van de Koningin in de omschrijving van het begrip bestuursorgaan; de Koningin is voorts in het tweede lid van artikel 1:1 niet uitgezonderd. Niettemin komt de Afdeling tot een andersluidend oordeel. Het begrip bestuursorgaan, omschreven en afgebakend in artikel 1:1 van de Awb, markeert het openbaar bestuur dat is onderworpen aan de regels van die wet, zoals ook blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Awb (Tweede Kamer, 1990-1991, 21 221, nr. 5, p. 32). De Awb normeert de uitoefening door dat bestuur van de hem opgedragen taken en bevoegdheden en - onlosmakelijk daarmee verbonden - de wijze waarop het daarop, ook in rechte, kan worden aangesproken. Een bestuursorgaan in de zin van de Awb kan slechts als zodanig optreden indien daarvoor ook op de in die wet voorziene wijzen verantwoording wordt afgelegd, ook in rechte. In aansluiting hierop kan er omtrent de toepassing van de Wob, waarop het voorliggende geschil betrekking heeft, op worden gewezen dat deze wet blijkens de considerans tot stand is gebracht met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. Voorts kan worden verwezen naar de memorie van antwoord (Tweede Kamer, 1987-1988, 19 859, nr. 6, p. 1 en 8) waarin die functie in verband is gebracht met de politieke verantwoordingsplicht van het bestuur. De uit artikel 42 van de Grondwet voortvloeiende constitutionele onschendbaarheid van de Koningin staat er aan in de weg dat de Koningin verantwoording aflegt. Gelet hierop dient naar het oordeel van de Afdeling te worden geoordeeld dat de Koningin geen bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 van de Awb, noch in de zin van artikel 1a van de Wob. Derhalve diende het verzoek evenmin naar de Koningin te worden doorgestuurd. Uit het bovenstaande vloeit voort dat de rechtbank de minister ten onrechte heeft opgedragen het verzoek van de

NPS door te zenden. De aangevallen uitspraak komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking.

Vindplaatsen: Mediaforum 2007, nr. 31, p. 255; zie ook: Hins, Mediaforum 2007, 223.

**Raad van State, 6 juni 2007**

(M. Vlasblom, D.A.C. Slump en G. J. van Muijen)

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 6 juni 2007

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Minister van Algemene Zaken, appelland,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 04/2065 van de rechtbank Amsterdam

van 16 oktober 2006 in het geding tussen:

de stichting 'Nederlandse Programma Stichting'

en

appelland.

**1. Procesverloop**

Bij besluit van 4 september 2003 heeft appelland (hierna: de minister) het verzoek van de stichting 'Nederlandse Programma Stichting' (hierna: de NPS) om openbaarmaking van documenten afgewezen voor zover het documenten betreft die bij het ministerie berusten en geweigerd het verzoek door te zenden naar het Kabinet van de Koningin (hierna: het Kabinet) voor zover het documenten betreft die daar berusten.

Bij besluit van 31 maart 2004 heeft de minister het door de NPS daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 oktober 2006, verzonden op 20 oktober 2006, heeft de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) het door de NPS daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard voor zover gericht tegen de weigering het verzoek door te zenden naar het Kabinet, het besluit op bezwaar in zoverre vernietigd, de minister opgedragen het verzoek alsnog door te sturen naar het Kabinet en het beroep voor het overige ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief van 29 november 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 21 december 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 mei 2007, waar appelland, vertegenwoordigd door mr. E. J. Daalder, advocaat te Den Haag, en de NPS, vertegenwoordigd door R. J.E. Vleugels, juridisch adviseur, zijn verschenen.

**2. Overwegingen**

2.1. Ter zitting heeft de NPS de vraag gesteld of de Afdeling bevoegd is een oordeel te geven in het geschil, nu het in deze zaak gaat om de positie van het Kabinet en van de Koningin, die tevens Voorzitter is van de Raad van State.

2.1.1. De wetgever heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangewezen als bestuursrechter in hoger beroep tegen een uitspraak van een rechtbank of van de voorzieningenrechter van een rechtbank, tenzij tegen de uitspraak hoger beroep kan

worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven of het gerechtshof. In deze zaak is de Afdeling derhalve de aangewezen instantie om te beslissen op het hoger beroep. In de omstandigheid dat de Koningin de Voorzitter is van de Raad van State ziet de Afdeling geen grond om van het hoger beroep geen kennis te nemen, nu er geen verband bestaat tussen dat Voorzitterschap en de uitoefening van de rechtsprekende taak van de Afdeling en derhalve niet valt in te zien dat bedoeld Voorzitterschap bij de NPS gegronde twijfel kan doen ontstaan aangaande de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Afdeling.

2.2. De NPS heeft geen hoger beroep ingesteld tegen de aangevallen uitspraak. Haar betoog dat de aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, moet dan ook buiten beschouwing worden gelaten. Het hoger beroep van de minister heeft geen betrekking op het oordeel van de rechtbank over de weigering van de minister bepaalde documenten openbaar te maken. Derhalve ligt uitsluitend voor het oordeel van de rechtbank over de weigering van de minister het verzoek door te zenden naar het Kabinet.

2.3. Ingevolge artikel 42, tweede lid, van de Grondwet is de Koning onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk. Ingevolge artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder bestuursorgaan verstaan: a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed. Ingevolge artikel 2:3, eerste lid, van de Awb zendt het bestuursorgaan geschriften tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, onverwijld door naar dat orgaan, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender. Ingevolge artikel 1a, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) is deze wet van toepassing op de volgende bestuursorganen: a. Onze Ministers; b. de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties; c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn; d. andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob kan een ieder een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Ingevolge artikel 4 van de Wob wordt, indien het verzoek betrekking heeft op gegevens in documenten die berusten bij een ander bestuursorgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, de verzoeker zo nodig naar dat orgaan verwezen. Is het verzoek schriftelijk gedaan, dan wordt het doorgezonden onder mededeling van de doorzending aan de verzoeker. Ingevolge artikel 1 van het Besluit van 18 december 2003, houdende bepalingen over het Kabinet van de Koning (Stb. 2004, 8; hierna: het Besluit), gelezen in samenhang met artikel 1 van de Wet in verband met het overgaan van de Kroon op een Koningin (wet

van 22 juni 1891, Stb. 125), heeft het Kabinet tot taak de Koningin ten behoeve van de uitoefening van haar constitutionele taken te ondersteunen inzake: a. het verkeer tussen de Koningin en de overige leden van de regering; b. contacten met andere organen van de overheid, ontvangsten, bezoeken en overige toegang tot de Koningin; c. verzoekschriften aan de Koningin; d. de zorg voor het registeren, bewaren en overdragen van wetten, koninklijke besluiten en andere staatsstukken.

2.4. De NPS heeft de minister verzocht om openbaarmaking van alle documenten die betrekking hebben op het beleid en de praktijk van het Kabinet uit de periode 1 januari 1990 tot en met heden. De minister heeft bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 4 september 2003 ten aanzien van documenten die bij het Kabinet berusten geweigerd dit verzoek door te zenden naar het Kabinet omdat het Kabinet geen bestuursorgaan is in de zin van de Wob.

2.5. De rechtbank heeft, voor zover thans van belang, overwogen dat het Kabinet, gelet op de opgedragen taak, een orgaan is van de Staat der Nederlanden en mitsdien een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 10 (lees: 1:1, eerste lid), aanhef en onder a, van de Awb. De rechtbank volgt de minister niet in de opvatting dat het Kabinet geen bestuursorgaan is voor zover het de Koningin ambtelijk ondersteunt bij de uitvoering van haar constitutionele taken. Naar het oordeel van de rechtbank staat de constitutionele onschendbaarheid van de Koningin er niet aan in de weg dat het Kabinet een bestuursorgaan is, waar het gaat om de toepassing van de Wob. De Wob schrijft in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder a, immers imperatief voor dat het verstrekken van informatie achterwege blijft voor zover het de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen. Het enkele feit dat het Kabinet een bestuursorgaan is levert daarom, zo overweegt de rechtbank, geen gevaar op voor de constitutionele onschendbaarheid van de Koningin. De rechtbank kan in de Awb noch in de Wob een aanknopingspunt vinden voor de opvatting dat het Kabinet niet als bestuursorgaan moet worden beschouwd. Gelet op artikel 2:3, eerste lid, van de Awb en artikel 4 van de Wob is de minister naar het oordeel van de rechtbank verplicht het verzoek van de NPS door te zenden naar het Kabinet, voor zover het betrekking heeft op documenten die daar berusten. De rechtbank komt niet toe aan beantwoording van de vraag in hoeverre het Kabinet verplicht is de gevraagde informatie te verstrekken, omdat het daaromtrent eerst zelf een beslissing zal moeten nemen.

2.6. De minister betoogt, samengevat weergegeven, dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de constitutionele onschendbaarheid van de Koningin er aan in de weg staat het Kabinet, als ambtelijke dienst van de Koningin die deelt in deze onschendbaarheid, als een bestuursorgaan in de zin van de Awb of de Wob te beschouwen. De minister verwijst onder meer naar artikel 42 van de Grondwet en naar het Besluit.

2.6.1. Als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb is slechts aangewezen een orgaan van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. Een onderdeel van de organi-

satie van een zodanige rechtspersoon of een daarin aangestelde functionaris is een orgaan in de zin van die bepaling, indien daaraan een zelfstandige taak is opgedragen die onder eigen verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. Uit artikel 1 van het Besluit volgt dat het Kabinet uitsluitend ondersteunende taken verricht ten dienste van de uitoefening van de constitutionele taken van de Koningin. Aan het Kabinet zijn geen eigen, zelfstandige taken opgedragen. Derhalve is het op zichzelf niet een orgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. Het opgedragen zijn van uitsluitend ondersteunende taken kan voorts niet worden aangemerkt als het bekleed zijn met openbaar gezag als bedoeld onder b van genoemd artikellid. Het Kabinet is derhalve, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb en evenmin als bedoeld in artikel 1a van de Wob. Derhalve bestond voor de minister geen verplichting het verzoek naar het Kabinet door te zenden.

2.6.2. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de taak van het Kabinet, ziet de Afdeling zich gesteld voor de vraag of de minister het verzoek had moeten doorzenden aan de Koningin, aan wie het Kabinet ambtelijke ondersteuning biedt. Naar de tekst van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, past de positie van de Koningin in de omschrijving van het begrip bestuursorgaan; de Koningin is voorts in het tweede lid van artikel 1:1 niet uitgezonderd. Niettemin komt de Afdeling tot een andersluidend oordeel. Het begrip bestuursorgaan, omschreven en afgebakend in artikel 1:1 van de Awb, markeert het openbaar bestuur dat is onderworpen aan de regels van die wet, zoals ook blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Awb (Tweede Kamer, 1990-1991, 21 221, nr. 5, p. 32). De Awb normeert de uitoefening door dat bestuur van de hem opgedragen taken en bevoegdheden en - onlosmakelijk daarmee verbonden - de wijze waarop het daarop, ook in rechte, kan worden aangesproken. Een bestuursorgaan in de zin van de Awb kan slechts als zodanig optreden indien daarvoor ook op de in die wet voorziene wijzen verantwoording wordt afgelegd, ook in rechte. In aansluiting hierop kan er omtrent de toepassing van de Wob, waarop het voorliggende geschil betrekking heeft, op worden gewezen dat deze wet blijkens de considerans tot stand is gebracht met het oog op een goede en democratische bestuursvoering. Voorts kan worden verwezen naar de memorie van antwoord (Tweede Kamer, 1987-1988, 19 859, nr. 6, p. 1 en 8) waarin die functie in verband is gebracht met de politieke verantwoordingsplicht van het bestuur. De uit artikel 42 van de Grondwet voortvloeiende constitutionele onschendbaarheid van de Koningin staat er aan in de weg dat de Koningin verantwoording aflegt. Gelet hierop dient naar het oordeel van de Afdeling te worden geoordeeld dat de Koningin geen bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 van de Awb, noch in de zin van artikel 1a van de Wob. Derhalve diende het verzoek evenmin naar de Koningin te worden doorgestuurd. Uit het bovenstaande vloeit voort dat de rechtbank de minister ten onrechte heeft opgedragen het verzoek van de

NPS door te zenden. De aangevallen uitspraak komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking.

2.7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover het beroep gegrond is verklaard voor zover gericht tegen de weigering het verzoek van de NPS door te sturen naar het Kabinet, het besluit op bezwaar in zoverre is vernietigd en de minister is opgedragen het verzoek alsnog door te sturen naar het Kabinet. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het inleidende beroep in zoverre alsnog ongegrond verklaren. 2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 16 oktober 2006 in zaak no. AWB 04/2065, voor zover het beroep gegrond is verklaard voor zover gericht tegen de weigering het verzoek van de stichting 'Nederlandse Programma Stichting' door te sturen naar het Kabinet van de Koningin, het besluit op bezwaar in zoverre is vernietigd en de Minister van Algemene Zaken is opgedragen het verzoek alsnog door te sturen naar het Kabinet van de Koningin;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep in zoverre ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. G. J. van Muijen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van der Smissen, ambtenaar van Staat.