

Docent:
Naam:
Datum:
Woordenaantal:

Mr. dr. A.P.W. Duijkersloot
Joeri de Haas (6939228)
17 april 2020
1619

Bestuurlijke aangelegenheid. Wetenschappelijk onderzoek. Dierenrechtenactivisme

Rb. Gelderland 14-03-2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:1096, m.nt. J. de Haas

1. Op 14 maart 2019 deed de rechtbank Gelderland uitspraak over een (gedeeltelijke) afwijzing van een Wob-verzoek om informatie over dierproefonderzoek. Het Erasmus Medisch Centrum (EMC), waaraan een drietal verzoeken tot openbaarmaking was gericht, laat dierproefonderzoek plaatsvinden en heeft daarvoor een vergunning op grond van de Wet op de dierproeven (Wod).
2. De Wob is van toepassing op verschillende wetenschappelijke instellingen die tevens bestuursorgaan zijn. (De raad van bestuur van het) EMC kwalificeert als a-orgaan in de zin van artikel 1, aanhef en onder a Awb, waarmee de Wob onverkort op deze onderzoeksinstelling van toepassing is. Dit volgt uit artikel 1a, eerste lid, aanhef en onder d Wob en uit het feit dat het EMC niet van de Wob is uitgezonderd in het *Besluit bestuursorganen WNo en Wob*. De toepasselijkheid van de Wob op het Erasmus MC blijft in deze rechtbankuitspraak in het midden, maar volgt expliciet uit een vergelijkbare zaak van 13 november 2019 (ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3813, r.o. 5.2).
3. De Wob-verzoeken van eiseres hebben betrekking op door het EMC opgemaakte rapportages, die het EMC als vergunninghouder aan verschillende ministeries moest overleggen. Deze rapportages bestaan uit meerdere registratieformulieren. Daarnaast verzoekt eiseres om openbaarmaking van de onderzoeksplannen die het EMC aan de Dierexperimentencommissie (DEC) heeft voorgelegd, alsmede om de reacties en adviezen van de DEC hierop. Het EMC stelt zich op het standpunt dat de registratieformulieren, de onderzoeksplannen en de DEC-adviezen geen bestuurlijke aangelegenheid betreffen en weigert daarom openbaarmaking. De rechtbank buigt zich dus over de vraag welke informatie onder het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' valt en welke gegevens, vanwege het wetenschappelijke karakter, niet als zodanig zijn aan te merken (aant. 4-5 resp. 9-11). Ook sta ik kritisch stil bij het oordeel van de rechtbank over de door het EMC ingeroepen weigeringsgrond van 'onevenredige benadeling' uit vrees voor dierenrechtenactivisme (aant. 6-8). Ik besluit met een korte vooruitblik naar de toekomstige Wet open overheid (aant. 12).
4. Uit artikel 3, tweede lid Wob volgt dat bij een verzoek om openbaarmaking van overheidsinformatie de bestuurlijke aangelegenheid moet worden vermeld. Wanneer de verzoeker enkel een specifiek document noemt, kan de aanduiding van de bestuurlijke aangelegenheid ook in dat verzoek besloten liggen. De gevraagde informatie kan betrekking op het openbaar bestuur in al zijn facetten, zo blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wob (*Kamerstukken II 1986/87, 19859, nr. 3, p. 25*). Die ruime reikwijdte komt tot uitdrukking in de definitiebepaling van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid', zoals opgenomen in artikel 1 onder b Wob. Daaruit volgt dat een aangelegenheid een bestuurlijk karakter heeft als deze 'betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de uitvoering en voorbereiding ervan'.
5. De rechtbank oordeelt in deze uitspraak dat de registratieformulieren en de DEC-adviezen wel zien op een bestuurlijke aangelegenheid, maar dat dit niet geldt voor de onderzoeksplannen. Daarmee blijkt uit de uitspraak dat verschillende (op dierproeven betrekking hebbende) documentsoorten, niet allemaal ook een bestuurlijke aangelegenheid behelzen en niet allemaal van wetenschappelijke aard zijn. De keuze om op basis van een Wod-vergunning dierproefonderzoek te verrichten, betreft volgens de rechtbank de

bestuursvoering van het EMC. Dat geldt daarmee ook voor de registratieformulieren, omdat deze met diezelfde keuze samenhangen. De registratieformulieren bevatten immers informatie over de aantallen en soorten gebruikte dieren, waarmee duidelijk wordt hoe het EMC de Wod-vergunning gebruikt. Dit zou, zo overweegt de rechtbank, 'wellicht' anders zijn indien de informatie in de registratieformulieren aangemerkt kan worden als gegevens die zien op wetenschappelijk onderzoek. Tot concreet wetenschappelijk onderzoek zijn de in de registratieformulieren opgenomen gegevens echter niet te herleiden.

6. Aangezien de registratieformulieren betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid, kan openbaarmaking van deze informatie enkel met een beroep op een weigeringsgrond (artikel 10 en 11 Wob) worden voorkomen. Ten aanzien van een aantal registratieformulieren slaagt het EMC hierin door de – relatieve – weigeringsgrond wegens 'onevenredige benadeling' (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob) in te roepen. Deze weigeringsgrond roept het EMC in ter voorkoming van benadeling van zichzelf en zijn werknemers, uit vrees voor (buitensporige acties van) dierenrechtenactivisten.
7. Het EMC motiveert de ingeroepen weigeringsgrond met een verwijzing naar een op 15 maart 2017 gewezen Afdelingsuitspraak, waarin de Afdeling eveneens onevenredige benadeling wegens mogelijk dierenrechtenactivisme aannam. In die uitspraak oordeelde de Afdeling dat een koppeling tussen gegevens over aantallen en soorten proefdieren enerzijds en individuele vergunninghouders anderzijds kon worden gemaakt. Om die reden en gelet op het feit dat de NCTV en de AIVD – destijds – in publicaties melding maakten van dierenrechtenactivisme, overwoog de Afdeling dat de dreiging van dierenrechtenactivisme nog reëel was (ABRvS 15 maart 2017, ECI:NL:RVS:2017:680, r.o. 13.5-13.6, AB 2017/172 m.nt. P.J. Stolk). In de onderhavige rechtbankuitspraak bevatten de registratieformulieren eveneens informatie over de (totale) aantallen bij het EMC aanwezige proefdieren. De rechtbank Gelderland oordeelt hier dat het EMC de weigeringsgrond wegens onevenredige benadeling met succes kon inroepen en dat hij ten tijde van de bestreden besluiten (14 oktober 2016) kon stellen dat de dreiging van dierenrechtenactivisme nog reëel was.
8. De motivering van de rechtbank, waarbij zij verwijst naar 'de overwegingen in de uitspraak van 15 maart 2017', overtuigt echter niet. In die uitspraak deed zich een andere situatie voor, waarin een koppeling tussen de (bij de staatssecretaris berustende) gegevens en 13 afzonderlijke vergunninghouders kon worden gemaakt. Openbaarmaking door de staatssecretaris kon daarom leiden tot onevenredige benadeling van individuele proefdierhouders. In de hier geannoteerde uitspraak lijkt de koppeling tussen registratieformulieren en het EMC echter (logischerwijs) sowieso te kunnen worden gemaakt. In dat kader zij gewezen op een Afdelingsuitspraak van 6 november 2019 (ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3714, r.o. 8.2, BR 2020/8 m.nt. S.E.A. Groeneveld & S.M. Schipper), waaruit volgt dat geen sprake is van onevenredige benadeling van een derde-belanghebbende wanneer de (te openbaren) naam van die derdebelanghebbende al bekend kon zijn voor dierenactivisten. In dat licht lijkt me de door de rechtbank Gelderland gebruikte motivering daarom niet houdbaar. Het feit dat het EMC in onderhavige uitspraak niet derdebelanghebbende, maar verweerder is, doet daaraan naar mijn mening niet af.
9. Over de onderzoeksplannen en de daarop volgende DEC-adviezen stelde het EMC dat beide documentsoorten wetenschappelijke gegevens zijn die geen bestuurlijke aangelegenheid betreffen. Ten aanzien van de DEC-adviezen gaat de rechtbank niet met dit verweer mee. De DEC-adviezen **hangen** volgens de rechtbank namelijk **zozeer samen** met de keuze om door het verkrijgen van een Wod-vergunning proefdieronderzoek mogelijk te maken, dat de DEC-adviezen betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. Daarbij betreft de rechtbank de adviserende taak van de DEC om aan de hand van onderzoeksplannen te beoordelen of dierproeven voldoen aan de Wod-vereisten. Zonder positief advies van de DEC kan een dierproef niet verricht worden. De onderzoeksplannen zijn daarentegen in het kader van de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek opgesteld, waardoor deze volgens de rechtbank geen bestuurlijke aangelegenheid betreffen. Daartoe overweegt de rechtbank dat de onderzoeksplannen meerdere aspecten bevatten, zoals de opzet van

(dierproef)onderzoek en de te toetsen hypothese, die het wetenschappelijk onderzoek betreffen dat binnen het EMC wordt verricht.

10. Hoe verhoudt deze uitspraak zich tot eerdere en latere Afdelingsjurisprudentie? In 2018 oordeelde de Afdeling dat bij de Universiteit Leiden en de NWO berustende gegevens die met een wetenschappelijk oogmerk tot stand zijn gekomen, in de regel geen bestuurlijke aangelegenheid betreffen (ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:321-322, r.o. 2.2, AB 2018/119 m.nt. E. Dans). Annotator Van der Sluis merkte op dat die uitspraak begrijpelijk was met het oog op de totstandkomingsgeschiedenis van de Wob (zie zijn naschrift bij deze uitspraak in *Gst.* 2018/61 m.nt. C.N. van der Sluis). In de onderhavige uitspraak spreekt de rechtbank Gelderland weliswaar niet van een 'wetenschappelijk oogmerk' van de onderzoeksplannen, maar in het oordeel dat de onderzoeksplannen 'in het kader van de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek zijn opgesteld', lijkt het wetenschappelijke oogmerk wel naar voren te komen.
11. Eind 2019 bracht de Afdeling een nuance aan op deze lijn. In een uitspraak van 13 november 2019 oordeelde de Afdeling dat ook gegevens die met een louter wetenschappelijk oogmerk tot stand zijn gekomen onder de werking van de Wob kunnen vallen, wanneer deze gegevens onlosmakelijk zijn verweven met informatie over een bestuurlijke aangelegenheid (ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3813, r.o. 5.1). Opvallend is dat de Afdeling in laatstgenoemde zaak erop wijst dat het EMC in het kader van zijn taakuitoefening dierproeven *faciliteert*. Die faciliterende rol merkt de Afdeling als bestuurlijke aangelegenheid aan, waardoor de Afdeling onderzoeksplannen in die uitspraak wél (naast DEC-adviezen) als bestuurlijke aangelegenheid beschouwt. Daartoe overwoog de Afdeling dat de onderzoeksplannen (net als DEC-adviezen) informatie bevatten die noodzakelijk en bepalend is voor de vraag of een te faciliteren dierproef mag worden verricht. De Afdelingsuitspraak van 13 november 2019 wijkt daarmee op een belangrijk punt af van de hier geannoteerde uitspraak van de rechtbank Gelderland.
12. Ter afsluiting leert een doorkijkje naar de Wet open overheid (Woo) dat het begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' onder de Woo wordt losgelaten. De Woo voorziet enkel nog in een definitie van het begrip 'document' (artikel 2.1 Woo). Een document moet verband houden met de 'publieke taak' van een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2 Woo. Erg beperkend lijkt dit begrip niet te zijn, aangezien de initiatiefnemers van het wetsvoorstel van mening zijn dat alle documenten met betrekking tot overheidshandelen in beginsel openbaar moeten zijn, zowel documenten betreffende beleid als documenten betreffende de bedrijfsvoering (*Kamerstukken II* 2018/19, 35112, nr. 3, p. 12). Uit de memorie van toelichting volgt verder expliciet dat onderzoeksgegevens van openbare universiteiten en de NWO van de Woo worden uitgesloten. De initiatiefnemers stellen echter dat de Woo bij deze onderzoeksinstellingen wél van toepassing is op de bestuurlijke aspecten van onderzoek, zoals de verlening van opdrachten en de verdeling van beschikbare middelen (*Kamerstukken II* 2018/19, 35112, nr. 3, p. 31). Toekomstige jurisprudentie zal moeten uitwijzen of de Woo hieronder ook wetenschappelijke gegevens verstaat die 'onlosmakelijk zijn verweven' met informatie over een bestuurlijke aangelegenheid.