

Rapport

Datum: 26 mei 2004

Rapportnummer: 2004/183

Klacht

Verzoekster, deskundige, klaagt erover dat het Ministerie van Justitie een afschrift van een rapport, door haar vanuit haar deskundigheid opgesteld in het kader van een procedure tot wijziging van de geslachtsnaam van mevrouw X, heeft verstrekt aan de raadsman van de ouders van mevrouw X.

Verzoekster heeft aangevoerd dat haar belangen hierdoor zijn geschaad.

Beoordeling

I. De feiten

1. De meerderjarige mevrouw X diende op enig moment bij het Ministerie van Justitie een verzoek in tot wijziging van haar achternaam, onder meer in verband met - naar zij stelde - seksueel misbruik door haar vader.

Verzoekster, deskundige, onderzocht mevrouw X op haar verzoek, en maakte naar aanleiding van het onderzoek een rapportage op. Zij vermeldde bij de ondertekening van het rapport de aard van haar deskundigheid, alsmede dat zij als zodanig stond geregistreerd bij de betreffende beroepsverenigingen. Verzoekster stuurde de rapportage bij brief van 17 februari 2000 aan het Ministerie van Justitie, ter ondersteuning van het verzoek tot naamswijziging. Justitie legde het rapport vervolgens voor aan de psychiatrisch adviseur van het Ministerie van Justitie, die vervolgens adviseerde de gevraagde naamswijziging toe te staan.

2. Op enig moment deelde de minister van Justitie bij beschikking mee het voornemen te hebben om een voordracht te doen voor een Koninklijk Besluit (KB) tot inwilliging van het verzoek tot naamswijziging.

3. De raadsman van de vader van mevrouw X (verder te noemen: de raadsman) diende tegen deze beslissing een bezwaarschrift in. In het kader van de behandeling van het bezwaarschrift verschaftte het Ministerie van Justitie de raadsman inzage in het dossier. Het rapport van verzoekster maakte onderdeel uit van dit dossier, en werd derhalve ook ter inzage overgelegd. De persoonsgegevens van mevrouw X waren hieruit echter verwijderd. Na een verzoek daartoe van de raadsman verstrekte het Ministerie van Justitie hem vervolgens een afschrift van de stukken die op de zaak betrekking hebben, met inbegrip van de door verzoekster opgestelde rapportage.

4. De raadsman diende vervolgens tegen verzoekster een klacht in bij de bovenbedoelde beroepsverenigingen naar aanleiding van de inhoud van het rapport.

5. De minister van Justitie verklaarde het ingediende bezwaarschrift ongegrond. De raadsman van de vader van mevrouw X stelde hiertegen beroep in bij de rechtbank te Breda.

In zijn uitspraak in de onderhavige procedure concludeerde de rechtbank te Breda dat de vader van mevrouw X kon worden aangemerkt als belanghebbende bij het primaire besluit, in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtbank zag - zo blijkt uit de uitspraak - geen reden om het beleid van het Ministerie van Justitie, dat is neergelegd in de zogenaamde "Bijsluiter bij aanvragen om geslachtsnaamswijziging" (zie hierna, onder II.2.), als onredelijk aan te merken. De rechtbank overwoog voorts dat het Ministerie van Justitie verzoekster mocht beschouwen als onafhankelijk deskundige, zoals bedoeld in de eerdergenoemde bijsluiter. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond.

6. Verzoekster klaagt erover dat het Ministerie van Justitie een afschrift van het rapport, dat zij als deskundige had opgesteld in het kader van een procedure tot wijziging van de geslachtsnaam van mevrouw X, heeft verstrekt aan de raadsman van de ouders van die mevrouw X.

II. Algemeen

1. In artikel 7, eerste boek van het Burgerlijk Wetboek is de mogelijkheid neergelegd tot wijziging van de achternaam (ook: geslachtsnaam) van personen, op verzoek.

De gronden waarop een naamswijziging kan worden verleend, alsmede de wijze van indiening en behandeling van een verzoek daartoe, staan vervat in het Besluit van 6 oktober 1997, houdende regels voor geslachtsnaamswijziging (zie Achtergrond, respectievelijk onder 5. en 6.).

Artikel 6 van dat besluit, zoals dat luidde ten tijde van de onderhavige gedraging, bevatte ten aanzien van de gronden voor geslachtsnaamswijziging een hardheidsclausule. In dit artikel stond geregeld dat een verzoek tot wijziging van de geslachtsnaam, indien het niet aan de criteria van het Besluit voldoet, toch kan worden ingewilligd, indien de verzoeker aantoont dat het achterwege blijven van de naamswijziging zijn lichamelijke of geestelijke gezondheid in ernstige mate zou schaden.

2. Met betrekking tot het artikel 6 van het Besluit hanteert het Ministerie van Justitie beleid, dat is verwoord in de eerdergenoemde bijsluiter (zie Achtergrond, onder 7.). Deze bijsluiter bevat een nadere invulling van het begrip "ernstige schade van de geestelijke en/of lichamelijke gezondheid", en vat dit samen als "psychische hinder". In de procedure tot naamswijziging moet deze psychische hinder blijken uit een rapport van een onafhankelijke deskundige, aldus de bijsluiter.

Het Ministerie van Justitie draagt geen zorg voor het verkrijgen van een dergelijk rapport, zo staat in de bijsluiter vermeld. De psychiatrisch adviseur bij het Ministerie van Justitie

beoordeelt de verklaring van de deskundige, en kan tot het oordeel komen dat het gewenst is advies in te winnen van een justitie-psychiater. Tot slot staat er in de bijsluiter nog het volgende vermeld:

"Inzage:

Derden-belanghebbenden ontvangen op grond van het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als genoemd in de Wet openbaarheid van bestuur geen directe inzage in het rapport en de daarover ingewonnen adviezen. Op grond van artikel 7:18 van de Algemene wet bestuursrecht kan een advocaat deze stukken wel inzien."

III. Ten aanzien van het verstrekken van een afschrift

1. Het uitgangspunt is dat een bestuursorgaan, voordat het op een bezwaarschrift beslist, alle op de zaak betrekking hebbende stukken voor belanghebbenden ter inzage legt, zo is geregeld in het tweede lid van artikel 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.2.). Het inzagerecht dient als waarborg voor de procespositie van de belanghebbenden; zoveel mogelijk moet worden vermeden dat het bestuursorgaan zijn beslissing doet steunen op informatie welke de betrokken belanghebbenden niet hebben kunnen kennen, aldus de Memorie van Toelichting op dit wetsartikel (zie Achtergrond, onder 3.). De belanghebbenden kunnen van deze stukken afschriften verkrijgen, zo staat verder geregeld in het vierde lid van artikel 7:4 Awb.

Het verlenen van inzage en het verstrekken van een afschrift kan op grond van het zesde lid van dit artikel achterwege worden gelaten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Bedoelde gewichtige redenen zijn in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting bestaat een verzoek om informatie, vervat in deze stukken, in te willigen, zo bepaalt het zevende lid van artikel 7:4. Indien tot slot een gewichtige reden is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende, kan inzage van de desbetreffende stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat hetzij arts is, aldus artikel 7:4, achtste lid.

2. Verzoekster heeft aangevoerd dat haar belangen door de verstrekking van het rapport zijn geschaad. Zij heeft zich op het standpunt gesteld dat het bepaalde in de bijsluiter van het Ministerie van Justitie, dat derden-belanghebbenden geen directe inzage ontvangen in het rapport op grond van het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, geldt ter bescherming van alle bij de rapportage betrokkenen, en dus ook de opsteller van het rapport. Volgens verzoekster mocht zij er - gelet op de inhoud van de bijsluiter - op vertrouwen dat het rapport niet aan de belanghebbende(n) zou worden gegeven, doch alleen ter beoordeling zou worden voorgelegd aan de psychiatrisch adviseur bij het ministerie en eventueel een justitie-psychiater.

Verzoekster heeft naar haar zeggen bij het schrijven van haar rapport geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat dit rapport ook onder anderen verspreid zou kunnen worden. Indien zij had geweten dat een afschrift van het rapport in handen zou (kunnen) komen van anderen dan de psychiatrisch adviseur of de justitie-psychiater, dan had zij het rapport anders geschreven, zo stelt zij.

In dit verband heeft verzoekster nog naar voren gebracht dat het verstrekken van een afschrift van het rapport niet nodig was om een toetsing door de raadsman van de rechtmatigheid van het door de Minister te nemen besluit mogelijk te maken. Voor deze toetsing had ook kunnen worden volstaan met het verschaffen van inzage in of een afschrift van het advies van de psychiatrisch adviseur van het ministerie, onder vermelding van naam en functie van cliënte, aldus verzoekster.

3. De minister van Justitie heeft het volgende naar voren gebracht in reactie op de klacht. Door de kennisname van de stukken voor te behouden aan de raadsman, heeft de minister uitvoering gegeven aan het bepaalde in artikel 7:4, achtste lid en vierde lid van de Awb. Bij zijn beslissing heeft de minister, zo liet hij weten, rekening gehouden met de belangen van verzoekster, die in haar rapportage haar professionele oordeel had gegeven. Hiermee heeft de minister naar zijn zeggen uitvoering gegeven aan het bepaalde in artikel 7:4, zesde lid, Awb. De minister heeft overwogen of er redenen bestonden om de inzage aan de raadsman te onthouden en hem op een andere wijze te informeren, bijvoorbeeld door het geven van een samenvatting. De minister zag echter onder de gegeven omstandigheden geen reden af te wijken van de in artikel 7:4 neergelegde hoofdregel van openbaarheid. Zowel de inhoud van de rapportage als de naam en functie van de deskundige zijn hierbij van belang, aldus de minister. Door de bekendmaking van deze informatie kan de onafhankelijkheid van de deskundige worden vastgesteld en kan getoetst worden of in het rapport de criteria zoals genoemd in de bijsluiters zijn beantwoord, aldus de minister.

4.1. Opgemerkt wordt allereerst dat niet is gesteld of gebleken dat verzoekster en/of mevrouw X op enig moment aan het Ministerie van Justitie heeft/hebben gevraagd om een vertrouwelijke behandeling van het rapport.

De verstrekking van een afschrift van het rapport aan de raadsman paste binnen het bepaalde in artikel 7:4, achtste en vierde lid Awb. De Nationale ombudsman ziet in zoverre dan ook geen reden voor kritiek op de onderzochte gedraging van het Ministerie van Justitie.

4.2. Voorts is aan de orde de vraag of verzoekster op grond van de eerdergenoemde passage in de bijsluiters erop mocht vertrouwen dat de door haar opgestelde rapportage niet aan de raadsman zou worden verstrekt. De Nationale ombudsman merkt allereerst op dat deze regel niet in redelijkheid kan worden geacht te strekken tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van verzoekster, nu zij niet als belanghebbende in de zin van

de Awb in de procedure tot naamswijziging kan worden aangemerkt. De bepaling in de bijsluiter biedt dan ook niet een directe bescherming van verzoeksters belangen.

Met betrekking tot de vraag of verzoekster op een indirecte bescherming van haar belangen mocht vertrouwen, door te verwachten dat haar rapportage niet aan de raadsman zou worden verstrekt in verband met de bescherming van de belangen van de belanghebbenden in de naamswijzigingsprocedure, is het volgende van belang. In de bewuste passage van de bijsluiter staat geregeld dat een advocaat op grond van artikel 7:18 Awb een deskundigenrapport kan inzien. Dit wetsartikel heeft betrekking op de procedure in administratief beroep, en stemt overeen met het bepaalde in artikel 7:4 Awb, dat - zoals gezegd - de inzage van stukken regelt voor de bezwaarprocedure. Hoewel de passage in de bijsluiter uitsluitend refereert aan de beroepsprocedure, kan en mag deze zo worden gelezen dat het bepaalde van overeenkomstige toepassing is op de bezwaarfase. Verzoekster diende er dan ook rekening mee te houden dat inzage aan de raadsman zou worden verschaft. Dat een afschrift van de stukken kan worden verschaft staat - zoals hiervoor al is vermeld - geregeld in de genoemde bepalingen in de Awb, waarnaar de bijsluiter verwijst. Verzoekster kon en mocht er dan ook niet in redelijkheid op vertrouwen dat de bijsluiter aan het verstrekken van een afschrift in de weg zou staan.

Ook in zoverre ziet de Nationale ombudsman geen reden voor kritiek.

4.3. Ook overigens is niet gebleken van een reden op grond waarvan van het Ministerie van Justitie mocht worden verwacht dat het, in afwijking van de hoofdregel van openbaarheid in de bezwaarprocedure, van een verstrekking van het rapport zou afzien of tot een meer beperkte informatieverstrekking zou overgaan. Dat een afschrift van het rapport aan de raadsman is verstrekt, kan de toets der kritiek dan ook doorstaan.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Justitie, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 5 september 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw Y te Z, ingediend door mr. N, advocaat te Z, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Justitie.

Nadat verzoeksters advocaat op verzoek van de Nationale ombudsman nadere informatie had verstrekt, werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd aan de minister een aantal specifieke vragen gesteld. Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De minister van Justitie berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

De reactie van verzoekster gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. De meerderjarige mevrouw X diende op enig moment bij het Ministerie van Justitie een verzoek in tot wijziging van haar achternaam, onder meer in verband met - naar zij stelde - seksueel misbruik door haar vader.

2. Verzoekster, deskundige, onderzocht mevrouw X op haar verzoek. Verzoekster maakte naar aanleiding van het onderzoek een rapportage op. Zij vermeldde bij de ondertekening van het rapport de aard van haar deskundigheid, alsmede dat zij als zodanig stond geregistreerd bij de betreffende beroepsverenigingen. Zij stuurde de rapportage bij brief van 17 februari 2000 aan het Ministerie van Justitie, ter ondersteuning van het verzoek tot naamswijziging.

De staatssecretaris van Justitie legde dit rapport vervolgens voor aan de Psychiatrisch Adviseur van het Ministerie van Justitie.

3. Op enig moment deelde de minister van Justitie bij beschikking mee voornemens te zijn een voordracht te doen voor een Koninklijk Besluit (KB) tot inwilliging van het verzoek tot naamswijziging.

De advocaat van de vader van mevrouw X diende tegen deze beslissing een bezwaarschrift in. In het kader van de behandeling van het bezwaarschrift verstrekte het Ministerie van Justitie een afschrift van de stukken die op de zaak betrekking hebben, met inbegrip van de eerderbedoelde rapportage van verzoekster, op zijn verzoek aan de advocaat van de vader van mevrouw X.

4. De minister van Justitie verklaarde het ingediende bezwaarschrift ongegrond. De vader van mevrouw X stelde hiertegen vervolgens beroep in bij de rechtbank te Breda.

5. De advocaat van een aantal familieleden van mevrouw X diende op enig moment tegen verzoekster een klacht in bij de betreffende beroepsverenigingen, over de inhoud van de door verzoekster opgestelde rapportage.

6. Bij KB werd vervolgens de achternaam van mevrouw X gewijzigd.

7. De rechtbank verklaarde op enig moment hierna het beroep gegrond. De rechtbank overwoog onder meer het volgende:

"Verder speelt de vraag of (...) eiser(...) (de vader van mevrouw X; N.o.) wel als belanghebbende in de zin van de Awb (Algemene wet bestuursrecht; N.o.) bij het primaire besluit (kan worden; N.o.) (...) aangemerkt.

(...)

De rechtbank is van oordeel dat de vader van betrokkene (...), als belanghebbende kan worden aangemerkt, nu betrokkene haar geslachtsnaam rechtstreeks aan hem ontleent, welk criterium ook in artikel 1:7, zesde lid, van het BW (Burgerlijk Wetboek, zie onder Achtergrond 5.; N.o.) wordt gehanteerd. De Rechtbank vindt hiervoor ook steun in een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRs), waarin vaders van meerderjarigen impliciet als belanghebbenden zijn erkend (...). (...)

Met betrekking tot artikel 6 van het Besluit (zie Achtergrond, onder 6.; N.o.) hanteert verweerder (de staatssecretaris van Justitie; N.o.) beleid dat is verwoord in de zogenaamde 'bijsluiter' (zie Achtergrond, onder 7.; N.o.). De ernstige schade van de lichamelijke of geestelijke gezondheid als in dat artikel bedoeld, wordt daarin samengevat met het begrip 'psychische hinder'. Dit begrip wordt door verweerder in die zin ingevuld dat uit een rapport van een onafhankelijke ter zake, meestal psychiatrische, deskundige moet blijken hoe de verzoeker lijdt onder de huidige geslachtsnaam en of naamswijziging een bijdrage kan zijn ter verlichting of oplossing van de problemen. Dat rapport wordt door verweerder aan vier criteria getoetst (...).

Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder hiermee geen onjuiste invulling gegeven aan het in artikel 6 neergelegde criterium. De rechtbank ziet ook geen reden om dit beleid als onredelijk aan te merken, zodat verweerder dit bij de beoordeling van het verzoek mocht hanteren.

(...)

Naar het oordeel van de rechtbank mocht verweerder drs. Y (...) beschouwen als onafhankelijk deskundige als bedoeld in de bijsluiter."

B. Interne klachtprocedure

1. Verzoeksters advocaat diende bij brief van 6 november 2001 een klacht in bij het Ministerie van Justitie over het verstrekken van een afschrift van het rapport aan de raadsman. In de klachtbrief staat onder meer het volgende vermeld:

"Volgens de Bijsluiter bij aanvragen om geslachtsnaamswijziging ontvangen derden-belanghebbenden op grond van het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer geen directe inzage in het rapport en de daarover ingewonnen adviezen. Op grond van art. 7:18 Awb kan een advocaat deze stukken wel inzien.

(...)

Doordat vertrouwelijke stukken aan derden ter kennisgeving zijn gebracht lijdt cliënte, gezien de twee lopende klachtprocedures, aanzienlijke schade. De schade omvat onder meer omzetzending en kosten voor rechtsbijstand.

Cliënte houdt het Ministerie van Justitie aansprakelijk voor deze en nog te lijden schade."

2. De minister deelde onder meer het volgende mee in reactie op de klacht:

"Tegen mijn voornemen om het verzoek van mevrouw X om wijziging van haar geslachtsnaam voor inwilliging voor te dragen is namens haar vader door zijn advocaat een bezwaarschrift ingediend.

Ingevolge artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1.; N.o.) stelt het bestuursorgaan alvorens op het bezwaarschrift te beslissen de belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

Artikel 7:4, 2 van de Awb (u noemt artikel 7:18 maar dat heeft betrekking op administratief beroep) bepaalt dat alle op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaande aan het horen ter inzage worden gelegd.

Artikel 7:4, 8 biedt echter de mogelijkheid om de inzage voor te behouden aan een gemachtigde, die hetzij advocaat hetzij arts is, indien een gewichtige reden daartoe is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende.

Ik heb aan dit artikel toepassing gegeven door aan de advocaat van de (vader van mevrouw X; N.o.) (...) inzage in het dossier te verlenen. De verklaring van uw cliënte is onderdeel van dit dossier. Vervolgens is aan de advocaat een kopie van het dossier, met inbegrip van de verklaring van mevrouw Y toegezonden. Het is derhalve niet juist dat een afschrift van die verklaring aan de klagers zelf is toegezonden.

De wijze waarop de advocaat met deze stukken omgaat, zoals het indienen van een klacht bij (...) (de betreffende beroepsverenigingen; N.o.), komt geheel voor rekening van de advocaat.

Met betrekking tot het ingediende bezwaarschrift kan ik u mededelen dat ik bij beslissing van vandaag het bezwaarschrift ongegrond heb verklaard. Ik heb de verklaring van mevrouw Y, die is geaccordeerd door de psychiatrisch adviseur, ook in bezwaar voldoende geacht om tot inwilliging van het verzoek over te gaan. U bent in het bezit van een kopie van de brief van de psychiatrisch adviseur van 24 september jl. waarin hij zijn standpunt over deze kwestie nog eens weergeeft."

c. Standpunt verzoekster

1. Het standpunt van verzoekster staat samengevat weergegeven onder Klacht.

2.1. In het verzoekschrift bracht verzoeksters advocaat onder meer nog het volgende naar voren:

"De psychische hinder van de patiënte bij het dragen van haar achternaam was met name te wijten aan het (vermeende) seksueel misbruik door haar vader, aldus de patiënte. De waarheidsvinding is evenwel irrelevant; slechts de psychische hinder dient vast komen te staan.

(...)

Het Ministerie van Justitie diende (...) in de onderhavige naamswijzigingsprocedure te onderzoeken of er gewichtige redenen bestonden om volledige inzage in het dossier te onthouden en aldus belanghebbenden op een andere wijze te informeren.

Zo had een 'geschoond' rapport, een samenvatting daarvan of een zakelijke weergave van het rapport aan belanghebbenden verstrekt kunnen worden, ervan uitgaande dat de ouders van de patiënte al aangemerkt kunnen worden als belanghebbenden.

In een rapport van het Clara Wichmann Instituut en Slachtofferhulp Nederland naar aanleiding van een onderzoek van de Universiteit Utrecht naar de regels voor achternaamswijziging wordt immers geoordeeld dat ouders niet als belanghebbenden aangemerkt kunnen worden in een naamswijzigingsprocedure van hun meerderjarige kind (zie ook hierna; N.o.). Ook zou er geen wettelijke grondslag bestaan voor het aanmerken van de ouders als 'emotionele belanghebbenden' in een dergelijke procedure (...).

Het Ministerie van Justitie heeft onzorgvuldig gehandeld door het gehele dossier beschikbaar te stellen. Door de handelwijze van het Ministerie van Justitie lijdt en zal cliënte materiële en immateriële schade lijden. Haar naam en goede reputatie wordt geweld aangedaan."

2.2. Verzoekster verwees ter ondersteuning van haar standpunt naar paragraaf 3.5.3. van een uitgave van J. Nobel: "Geslachtsnaamwijziging na incest. Een juridisch onderzoek naar de knelpunten in de procedure tot wijziging van de geslachtsnaam voor slachtoffers van incest"; Wetenschapswinkel Rechten 2002, Universiteit Utrecht. In deze paragraaf staat het volgende vermeld:

"Zij die worden aangemerkt als belanghebbenden kunnen de verklaring van de gedragsdeskundigen niet inzien op grond van artikel 7:4 lid 6 Awb. Op grond van lid 8 van hetzelfde artikel kan in de praktijk een gemachtigde die tevens advocaat of arts is, deze stukken wel inzien. Er staat in de bepaling 'kan' het is dus niet zo dat je als eenmaal een gekwalificeerde gemachtigde hebt gevonden als belanghebbende dat inzage zeker wordt toegestaan. Bovendien is ook de privacy van de verzoeker mogelijk een gewichtige reden om inzage te weigeren. Deze weigeringsgrond wordt niet door artikel 7:4 lid 8 Awb ingeperkt.

Een gekwalificeerde gemachtigde van de belanghebbende kan de verklaring van de deskundige inzien in bezwaar of beroep. Hieruit volgt soms een civiele procedure tegen de betrokken deskundigen. Uit één dossier bleek dat er een tuchtrechtelijke procedure door de ouders van een verzoeker werd aangespannen tegen een deskundige vanwege de inhoud en toon van de rapportage. Het veroorzaakt grote onzekerheid bij de verzoeker of de gemachtigde het door hem gelezene ook daadwerkelijk geheim zal houden. Uit de wet blijkt een groot vertrouwen ten aanzien van een advocaat door hem inzage te geven in het rapport. Het blijft echter zijn primaire taak om de wens van zijn cliënt te bewerkstelligen om het slagen van een verzoek tot naamswijziging te verhinderen. Het is zijn plicht de rapportage zeer kritisch te bekijken en deze waar mogelijk aan te vechten. Zodra door de advocaat de gedragsrapportage wordt aangevochten kan de inhoud nauwelijks geheim worden gehouden.

Knelpunt: Er bestaat geen duidelijkheid over de vraag of een gemachtigde van de 'belanghebbenden' de rapportage mag inzien. Bovendien is niet duidelijk gemaakt in de wet welke gegevens de gemachtigde, na toestemming te hebben verkregen, mag gebruiken en op welke wijze."

3. Daarnaar door de Nationale ombudsman gevraagd, verschaftte verzoeksters advocaat bij brief nog een nadere toelichting op de klacht. In deze brief staat onder meer nog het volgende vermeld:

"In de bijsluiter bij de naamswijzigingsprocedure staat vermeld dat derden belanghebbenden (zoals de vader) geen directe inzage ontvangen in het rapport van de deskundige (lees: verzoekster; N.o.) en de daarover ingewonnen adviezen, dit ter bescherming van alle bij de rapportage betrokkenen. Dat wil zeggen, ook ter bescherming van de opsteller van het rapport. Mevrouw Y kon dus ook een dergelijk rapport opstellen gezien het nadrukkelijk in de bijsluiter gestelde.

Op grond van art. 7:18 van de Algemene wet bestuursrecht kan een advocaat deze stukken wel inzien. Het Ministerie van Justitie heeft het **gehele dossier zonder enige restricties opgestuurd** aan de advocaat van de vader in kwestie, terwijl het Ministerie van Justitie wist dat het rapport van mevrouw Y gevoelige informatie bevat omtrent de vader van de patiënte.

(...)

Het rapport van mevrouw Y dateert van 17 februari 2000. Al bijna drie jaar heeft mevrouw Y hinder van de nasleep van het onjuist gebruik van haar rapport, dat aanvankelijk uitsluitend ter beoordeling aan de psychiater van het Ministerie van Justitie verstrekt zou worden (die overigens het rapport van mevrouw Y heeft beoordeeld en goedgekeurd). Immers, daar kon en mocht mevrouw Y van uit gaan.

Indien het Ministerie van Justitie niet het gehele dossier opgestuurd zou hebben, doch slechts een samenvatting en/of opgeschoond dossier zou hebben laten inzien door de advocaat, dan had mevrouw Y geen schade geleden.

Haar goede naam en reputatie wordt geweld aangedaan, aangezien ruim dertig collega(-'s; N.o.) van mevrouw Y en andere derden van haar rapport kennis hebben kunnen nemen.

Mevrouw Y lijdt materiële en immateriële schade. Door de druk en constante aanwezigheid van de klachten tegen haar alsmede de publiciteit terzake in de media (alhoewel geanonimiseerd), heeft mevrouw Y lichamelijke en geestelijke schade geleden. De stress heeft van haar lichaam een tol geëist, waardoor zij gedurende een lange periode met zware rug- en andere medisch vastgestelde klachten te kampen heeft gehad.

Hierdoor heeft zij haar praktijk niet, althans niet in volle omvang kunnen uitoefenen, waardoor zij omzetterderving lijdt en heeft geleden. Door de persoonlijke aanval van de advocaat van de vader op mevrouw Y - die mogelijk is gemaakt door toezending van het gehele dossier door het Ministerie van Justitie - wordt mevrouw Y daarenboven emotioneel betrokken in de lopende klachtprocedures, waardoor mevrouw Y al haar vrije tijd opsoupeert in haar eigen 'verdediging'. Hierdoor is ook vertraging opgelopen in de continuering van de verplichte bijscholing."

d. Standpunt minister van justitie

De minister van Justitie deelde in reactie op de klacht bij brief van 7 juli 2003 onder meer het volgende mee:

"U heeft gevraagd om beantwoording van een viertal vragen.

1. Kunt u gemotiveerd aangeven of de verstrekking van een afschrift van het door verzoekster opgestelde rapport aan de raadsman van de ouders van de patiënte van

verzoekster (verder: de raadsman) voldeed aan de daaraan te stellen (wettelijke) eisen?

2. Kunt u ingaan op de stelling van verzoekster, dat het Ministerie van Justitie in deze zaak had dienen te onderzoeken of er redenen bestonden om volledige inzage in het dossier aan de raadsman te onthouden, en hem op een andere wijze te informeren?

3. Was er in dit geval bij het verstrekken van een afschrift van het rapport aan de raadsman reden om rekening te houden met de belangen van verzoekster? Zo ja, op grond waarvan?

4. Is er bij de verstrekking rekening gehouden met de belangen van verzoekster? Zo ja, op welke wijze?

Hierna schets ik eerst het wettelijk kader, daarna behandel ik de klacht.

Wettelijk kader

Ingevolge artikel 6 van het Besluit van 6 oktober 1997, houdende regels voor geslachtsnaamswijziging, Stb. 1997, 463, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 29 oktober 2002, Stb. 2002, 531 (hierna: Besluit naamswijziging) (zie Achtergrond, onder 6.; N.o.) kan een verzoek tot geslachtsnaamswijziging dat niet op een van de gronden van het Besluit naamswijziging kan worden gebaseerd, door de Minister van Justitie worden ingewilligd, indien de verzoeker aantoont dat het achterwege blijven van de geslachtsnaamswijziging de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de betrokkene in ernstige mate zou schaden. In de zg. 'bijsluiters bij aanvragen om geslachtsnaamswijziging' wordt een nadere invulling gegeven van deze procedure (zie Achtergrond, onder 7.; N.o.). Een belangrijk element in deze procedure is dat verzoeker van naamswijziging een rapport van een onafhankelijk deskundige overlegt waaruit blijkt dat verzoeker lijdt aan 'psychische hinder'.

Geslachtsnaamswijziging geschiedt bij Koninklijk Besluit (artikel 7 Burgerlijk Wetboek) (zie Achtergrond, onder 5.; N.o.). Indien de Minister van Justitie voornemens is een voordracht te doen voor een K.B. strekkende tot inwilliging van een verzoek tot naamswijziging, deelt hij dit voornemen schriftelijk mee aan de verzoeker (belanghebbende). Het voornemen is een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Aan belanghebbenden komt ingevolge de Awb het recht toe tegen de beschikking een bezwaarschrift in te dienen. Belanghebbenden zijn - voor zover hier van belang - verzoekster (direct belanghebbende) en - in zijn rol van naamgever van verzoekster - de vader van verzoekster (derde-belanghebbende). De vorengenoemde onafhankelijk deskundige is geen belanghebbende in de zin van de Awb.

In het kader van de bezwaarprocedure spelen in deze zaak met name de artikelen 7:2 en 7:4 Awb een rol (zie Achtergrond, onder 1.1. en 1.2.; N.o.).

Ingevolge artikel 7:2 Awb stelt het bestuursorgaan alvorens op het bezwaarschrift te beslissen de belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

Artikel 7:4, tweede lid, Awb bepaalt dat alle op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaande aan het horen ter inzage worden gelegd.

Artikel 7:4, vierde lid, Awb bepaalt dat belanghebbenden van de bedoelde stukken - eventueel tegen vergoeding - afschriften kunnen verkrijgen.

Artikel 7:4, zesde lid, Awb bepaalt dat het bestuursorgaan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, de toepassing van het tweede lid (van artikel 7:4) achterwege kan laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden.

Artikel 7:4, achtste lid, Awb biedt de mogelijkheid om de inzage bedoeld in het tweede lid voor te behouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat hetzij arts is, indien een gewichtige reden daartoe is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende.

Afhandeling klacht

In antwoord op uw eerste vraag merk ik het volgende op.

Verstrekking van een afschrift van het rapport aan de raadsman vond plaats in het kader van het door de vader van patiënte (derde-belanghebbende) ingestelde bezwaarschrift tegen mijn voornemen om het verzoek van patiënte om wijziging van haar geslachtsnaam voor inwilliging in aanmerking te doen komen. Aan artikel 7:4, achtste lid, Awb heb ik uitvoering gegeven door aan de raadsman inzage in het dossier te geven. Dit is gebeurd op 28 augustus 2000. Het rapport van verzoekster is onderdeel van dit dossier. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 7:4, tweede lid, Awb, is - na een verzoek van de raadsman van 13 november 2000 - een afschrift van het dossier (zoals gezegd is het rapport onderdeel van het dossier) aan de raadsman gezonden. In het rapport zijn de persoonsgegevens van patiënte geschrapt. Toezending aan de raadsman (en derhalve niet rechtstreeks aan de vader van patiënte) vond plaats binnen het kader van artikel 7:4, achtste lid, Awb. De achterliggende gedachte bij deze procedure van artikel 7:4, achtste lid, Awb is dat de tussenkomst van een gemachtigde (i.c. een advocaat) dienstig is in die gevallen dat medische of psychiatrische rapporten informatie bevatten die voor de belanghebbende die zij betreffen - zoals i.c. de vader van patiënte - schokkend of anderszins verontrustend is. Het is hierbij aan de deskundige de belanghebbende 'in alle rust zoveel als nodig en verantwoord is' over de inhoud van het betreffende stuk in te lichten.

In antwoord op uw tweede vraag merk ik het volgende op. Naar aanleiding van het verzoek van de raadsman om inzage in het volledige dossier is door mij - anders dan verzoekster stelt - (wel) overwogen of er redenen bestonden om inzage aan de raadsman te onthouden

en hem op een andere wijze te informeren (bijv. door het geven van een samenvatting). Hiermee heb ik uitvoering gegeven aan artikel 7:4, zesde lid, Awb, dat het bestuursorgaan verplicht te onderzoeken in hoeverre een beperking van de inzageplicht genoemd in artikel 7:4, tweede lid, noodzakelijk is. De noodzaak tot beperking van de inzageplicht was naar mijn mening niet aanwezig omdat geen gewichtige redenen aanwezig waren die geheimhouding geboden (zie hieronder bij beantwoording van de derde en vierde vraag). Wel heb ik -zoals opgemerkt - met toepassing van artikel 7:4, achtste lid, Awb rekenschap willen geven aan de bijzondere belangen van de vader van patiënte. Het gaat immers om een rapport dat informatie bevat die voor belanghebbende schokkend of anderszins verontrustend is. Het is - zoals hierboven reeds opgemerkt - vervolgens aan de raadsman om de belanghebbende in alle rust zoveel als nodig en verantwoord is over de inhoud van de betreffende stukken te informeren.

In antwoord op uw derde en vierde vraag merk ik het volgende op. Er is door mij nagegaan of rekening moest worden gehouden met de belangen van verzoekster. Zoals hierboven bij de beantwoording van vraag 2 is opgemerkt, bestonden er naar mijn mening evenwel geen gewichtige redenen die in het belang van verzoekster geheimhouding van het rapport geboden. Ter toelichting merk ik het volgende op.

De eerste toets voor de vaststelling of gewichtige redenen voor geheimhouding aanwezig zijn, is die van artikel 7:4, zevende lid, Awb. Dit artikel bepaalt dat gewichtige redenen *in elk geval* niet aanwezig zijn voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) de verplichting bestaat een verzoek om informatie in te willigen. Die verplichting bestaat mijns inziens ingevolge de WOB niet. Ik verwijs in dit verband naar artikel 10, eerste lid, onder d, jo. artikel 10, tweede lid, onder e, WOB (zie Achtergrond, onder 4.; N.o.).

Nu ingevolge de WOB niet de verplichting bestaat een verzoek om informatie in te willigen, lag de vraag voor of er wellicht andere redenen bestaan waarom in het kader van de bezwaarprocedure geheimhouding van het rapport zou zijn geboden. Bij de uitvoering van deze tweede toets heb ik het volgende overwogen.

Verzoekster is in de onderhavige zaak opgetreden in haar functie van '(...) (specifieke deskundige; N.o.), onderzoeker en therapeute'. Zij heeft - na consultatie door patiënte - haar professionele oordeel gegeven met betrekking tot het al dan niet aanwezig zijn van schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid in de zin van artikel 6 van het Besluit naamswijziging. In de eerdergenoemde 'bijsluiter bij aanvragen om geslachtsnaamswijziging' wordt een nadere invulling gegeven van deze procedure. Zo wordt in de bijsluiter het toetsingskader aangegeven voor de vaststelling van de psychische hinder (dit is het gebruikte verzamelbegrip) en worden eisen gesteld aan degene die deze psychische hinder vaststelt. Het moet gaan om een psychiater, psycholoog, orthopedagoog, een andere dan de eigen huisarts of een - op het terrein van de kinderbescherming werkzame - maatschappelijk werker. Deze deskundige dient onafhankelijk te zijn. Met 'onafhankelijk' wordt bedoeld een deskundige die niet betrokken

is of is geweest bij enig zorgproces van diegene door wie naamswijziging is verzocht. Het in het kader van een procedure tot wijziging van de geslachtsnaam van een patiënte opgestelde rapport moet voor belanghebbenden inzage worden verstrekt - eventueel gevolgd door het verstrekken van een afschrift in het kader van artikel 7:4, tweede lid jo. artikel 7:4, achtste lid, Awb - opdat een oordeel kan worden gegeven over de rechtmatigheid van een door de minister op grond van artikel 6 Besluit naamswijziging te nemen besluit. Het gaat in dit verband niet alleen om de inhoud van het rapport maar tevens om de naam en functie van de deskundige.

De inhoud van het rapport is van belang om te kunnen toetsen of de in de bijsluiter opgenomen vragen door de deskundige (afdoende) zijn beantwoord. De naam en functie van verzoekster zijn van belang in verband met de mogelijke vaststelling van de vereiste onafhankelijkheid. Als al sprake is van de noodzaak van bescherming van in het geding zijnde persoonlijke levenssfeer, dan is dat niet die van verzoekster, maar veeleer die van patiënte. In dit verband merk ik op dat een aantal persoonlijke gegevens van patiënte (nieuwe geslachtsnaam, adres) bij het verstrekken van een afschrift van het rapport aan de raadsman zijn geschrapt. En ook in het kader van de door de raadsman ingestelde beroepsprocedure bij de Rechtbank Breda, tegen het voornemen tot naamswijziging, is door mij een versie van het rapport overgelegd waarin de (nieuwe) naam en adresgegevens van patiënte zijn geschrapt. Kennisname van deze gegevens was - ingevolge artikel 8:29 Awb - uitsluitend voorbehouden aan de rechtbank.

Verzoekster geeft aan dat zij door het verstrekken van het rapport 'in haar belangen is geschaad'. Uit de stukken leid ik af dat verzoekster hiermee bedoelt te stellen dat hiervan sprake is als gevolg van het feit dat door het verstrekken van het betreffende rapport aan de raadsman een klacht tegen haar is ingediend bij (...) (de betreffende beroepsverenigingen; N.o.). Anders gezegd: het belang van verzoekster is erin gelegen dat zij niet aanspreekbaar is/zou moeten zijn voor de door haar als professional verrichte werkzaamheden.

Naar mijn mening betreft dit een belang dat per definitie niet opweegt tegen het belang van informatieverstrekking aan belanghebbenden in het kader van een bezwaarprocedure. Immers, het gaat om een procedure gericht tegen verzoekster die zich onttrekt aan de invloedssfeer van de overheid in het algemeen en de minister van Justitie in het bijzonder. Dit spreekt te meer nu verzoekster is aangesloten bij de genoemde organisaties (...) en dat deze organisaties juist zelf voorzien in een klachtenregeling. Het is daarbij niet juist dat verzoekster een causaal verband legt tussen het verstrekken van het betreffende rapport aan de raadsman en het indienen van een klacht bij de genoemde organisaties. Zoals gezegd heb ik uitvoering gegeven aan artikel 7:4, achtste lid, Awb jo. artikel 7:4, vierde lid, Awb en de raadsman inzage in het rapport gegeven. De wijze waarop de raadsman met het rapport omgaat, zoals het indienen van een klacht, komt geheel voor rekening van de raadsman. Niet het verstrekken van het rapport, maar het vermeende gemis aan kwaliteit van de door verzoekster verrichte werkzaamheden is de reden dat door de raadsman een

klacht is ingediend.

Gelet op het voorgaande concludeer ik dat er geen andere redenen waren (dan die gelegen in de WOB) die in het kader van de bezwaarprocedure geheimhouding van het rapport hebben geboden.

Conclusie

De conclusie van het bovenstaande is dat de klacht naar mijn mening ongegrond is."

e. Reactie verzoekster

Verzoeksters advocaat deelde in reactie op het standpunt van de minister van Justitie onder meer het volgende mee:

"Naar aanleiding van de reactie van de Minister van Justitie (...) bericht ik u namens cliënte, mevrouw Y, als volgt in de door de Minister aangehouden volgorde van de beantwoording van de vragen.

Vraag 1:

Voldeed verstrekking van het rapport aan de raadsman van de vader van de patiënte van cliënte aan de (wettelijke) eisen?

De Minister gaat bij de beantwoording van deze vraag alleen uit van het wettelijk kader. De Minister gaat daarbij voorbij aan de eisen op grond van de bijsluiter van het Ministerie van Justitie.

Ingevolge de informatiebrochure van het Ministerie van Justitie (...) luidt het antwoord op deze vraag: nee.

Cliënte had er op grond van de bijsluiter vanuit mogen gaan dat haar rapport alleen ter beoordeling zou worden voorgelegd aan de psychiatrisch adviseur bij het ministerie en eventueel aan een justitie-psychiater in de regio. Ten aanzien van derden-belanghebbenden zegt de laatste alinea van de bijsluiter uitdrukkelijk:

'dat derden-belanghebbenden op grond van het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als genoemd in de Wet openbaarheid van bestuur geen directe inzage in het rapport en de daarover ingewonnen adviezen ontvangen. Op grond van art. 7:18 Awb kan een advocaat deze stukken wel inzien.'

De bijsluiter van het ministerie was cliënte's enige richtlijn. Vanuit de beroepsorganisatie van cliënte (...) zijn er geen richtlijnen opgesteld voor de onderhavige soort rapporten.

Cliënte heeft bij het schrijven van de inhoud van haar rapport geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat dit rapport ook onder anderen verspreid zou worden. Ingevolge de bijsluiter mocht cliënte er op vertrouwen dat het ministerie geen afschrift aan derden-belanghebbenden zou verstrekken.

Indien cliënte had geweten dat afschrift van het rapport in handen zou (kunnen) komen van derden-belanghebbenden, dan had zij het rapport anders geschreven.

(...)

Ingevolge de wettelijke eisen luidt het antwoord eveneens: nee.

Zoals uit de bijsluiter blijkt, is het ministerie zich er van bewust dat de onderhavige informatie valt onder het type informatie dat een gewichtige reden vormt voor vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende.

Dat betekent dat art. 7:4 lid 8 jo. art. 7:18 lid 8 Awb van toepassing zijn. Naar laatstgenoemd artikel wordt in de bijsluiter uitdrukkelijk verwezen.

De gevallen als beschreven in deze artikelen sluiten alleen al naar hun aard de toepassing van art. 7:4 lid 4 jo. art. 7:18 lid 4 Awb inzake het verstrekken van afschriften uit.

Het gaat derhalve niet aan dat de Minister de negatieve gevolgen van zijn handelen toeschrijft aan de advocaat van de derde-belanghebbende.

Vraag 2:

Had het ministerie dienen te onderzoeken of er redenen bestonden om volledige inzage in het dossier aan de raadsman te onthouden en hem op een andere wijze te informeren?

De Minister concludeert dat er met betrekking tot art. 7:4 lid 7 Awb geen verplichting ingevolge de WOB bestaat om een verzoek om informatie in te willigen.

De Minister erkent dat in casu art. 7:4 lid 8 Awb van toepassing is verklaard.

De Minister erkent voorts dat het ministerie had dienen te onderzoeken of er redenen bestonden om volledig inzage in het dossier aan de raadsman te onthouden en hem op een andere wijze te informeren, en wel op grond van art. 7:4 lid 6 Awb.

Cliënte is van mening dat het ministerie niet c.q. onvoldoende aan de laatste onderzoeksplicht heeft voldaan, op grond van de onder vraag 3 en 4 aangegeven redenen.

Vragen 3 en 4:

Was er in casu reden om rekening te houden met de belangen van verzoekster en zo ja, op grond waarvan? Is er bij het verstrekken van een afschrift ook rekening gehouden met de belangen van verzoekster, en zo ja, hoe?

Er bestond op grond van de WOB geen verplichting een verzoek om informatie in te willigen.

Het ministerie heeft getoetst of er redenen bestonden waardoor in het kader van de bezwaarprocedure geheimhouding van het rapport zou zijn geboden. Daartoe is het volgende overwogen:

De Minister stelt dat belanghebbenden op grond van art. 7:4 lid 2 jo. lid 8 Awb inzage in een rapport moet worden verstrekt, eventueel gevolgd door het verstrekken van een afschrift, opdat een oordeel kan worden gegeven over de rechtmatigheid van het door de Minister te nemen besluit.

Het zou in dit geval niet alleen gaan om de inhoud van het rapport, maar tevens om de naam en functie van de deskundige.

De Minister heeft bij vraag 2 verklaard dat art. 7:4 lid 8 Awb van toepassing was. Dat sluit toepassing van art. 7:4 lid 2 Awb uit. Zoals hierboven bij vraag 1 al aangegeven, sluit toepassing van art. 7:4 lid 8 naar zijn aard toepassing van art. 7:4 lid 4 Awb uit, nu laatstgenoemd lid is gerelateerd aan art. 7:4 lid 2 Awb.

Voor de toetsing van de rechtmatigheid van het door de Minister te nemen besluit was verstrekking van een afschrift van het volledige rapport onnodig. Volstaan had kunnen worden met inzage van het rapport door de raadsman van de vader van patiënte.

Voor voornoemde toetsing had ook kunnen worden volstaan met inzage in of afschrift van het advies van de psychiatrisch adviseur van het ministerie, onder vermelding van naam en functie van cliënte.

De Minister stelt dat de inhoud van het rapport van belang is om te kunnen toetsen of de in de bijsluiter opgenomen vragen door de deskundige (afdoende) zijn beantwoord.

Cliënte onderstreept deze stelling, met dien verstande dat de inhoud alleen van belang is voor de psychiatrisch adviseur van het ministerie. Voor derden-belanghebbenden is de conclusie van deze adviseur van belang. Van derden-belanghebbenden kan ook niet worden verwacht dat zij de inhoud van een (...) (deskundigen; N.o.) rapport vakkundig kunnen beoordelen.

(...)

De Minister suggereert dat cliënte in haar belangen is geschaad als gevolg van de klachtenprocedures bij (...) (de beroepsverenigingen; N.o.) en dat haar belang er in zou zijn gelegen dat zij niet aanspreekbaar zou moeten zijn voor de door haar als professional verrichte werkzaamheden.

Cliënte bestrijdt dit. Cliënte werkt professioneel en gaat zeer zorgvuldig om met de belangen van haar patiënten. Met dezelfde zorgvuldigheid heeft cliënte kennis genomen van de bijsluiter van het ministerie met betrekking tot de wijze van rapporteren.

Het rapport moest het belang van haar patiënte dienen. Dat betekende dat de psychiatrisch adviseur voor de beoordeling in staat moest worden gesteld voldoende inzicht te krijgen in de totstandkoming van de beantwoording van de in de bijsluiter genoemde vragen.

Cliënte was ten aanzien van de inhoud van het rapport afhankelijk van de informatie die zij van het ministerie over de naamswijzigingprocedure had gekregen.

Indien cliënte wordt aangeklaagd omdat zij een rapportage heeft geschreven waarvan de inhoud als zodanig niet naar buiten had mogen worden gebracht, dan betekent dit niet alleen schade voor haarzelf, maar ook voor haar patiënt.

Cliënte acht zich professioneel aanspreekbaar ten aanzien van de door haar verrichte werkzaamheden. Cliënte acht zich echter niet aanspreekbaar ten aanzien van het feit dat het ministerie niet met vertrouwelijke en privacygevoelige rapporten (die schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van belanghebbenden kunnen berokkenen) omgaat zoals het ministerie dat ingevolge de wet en de informatie die het verspreidt zou moeten doen.

Het gaat voorts niet aan dat het ministerie in tweede instantie de gevolgen van de verdere verspreiding van afschriften van het rapport wijt aan de raadsman van de vader van de patiënte van cliënte; indien de raadsman het rapport niet in afschrift had ontvangen, had hij het ook niet kunnen verspreiden, met alle gevolgen van dien.

Overigens is cliënte's vertrouwen door de handelwijze van het ministerie geschonden.

De Minister stelt dat de belangen van cliënte per definitie niet opwegen tegen het belang van informatieverstrekking aan belanghebbenden in het kader van een bezwaarschriftprocedure.

Cliënte bestrijdt dit. De Minister gaat eraan voorbij dat niet alleen de belangen van cliënte door de handelwijze van het ministerie zijn geschaad, doch daaraan gerelateerd ook die van haar patiënte. Voorts dreigt gevaar dat ook andere (...) (deskundigen; N.o.) en hun patiënten schade zullen leiden als gevolg van deze handelwijze.

Indien een professioneel handelend (...) (deskundige; N.o.) er van op de hoogte is dat het risico bestaat dat zijn/haar rapport in kopie wordt afgegeven aan derden, en daardoor het risico bestaat dat dit rapport een geheel eigen leven gaat leiden, dan zal deze (...) (deskundige; N.o.) daarmee rekening houden bij het schrijven van het rapport.

Een en ander kan betekenen dat de (...) (deskundige; N.o.) slechts in bedekte termen en niet vanuit de beleving van de patiënt kan schrijven, waardoor niet aan het doel van het rapport wordt voldaan.

Overigens acht cliënte haar klacht niet alleen in haar eigen belang, maar ook in het belang van anderen, wanneer het ministerie aandacht aan de onderhavige soort problematiek besteedt.

Cliënte vestigt in dat kader de aandacht op het juridisch onderzoek van de heer J. Nobel naar de knelpunten in de procedure tot wijziging van de geslachtsnaam voor slachtoffers van incest, dat in 2002 plaatsvond onder begeleiding van de Disciplinegroep Privaatrecht van de Universiteit Utrecht.

(...)

Als bijlage treft u paragraaf 3.5.3 van voornoemd rapport aan (zie ook hiervoor, onder C.2.2; N.o.). Deze paragraaf bevestigt het standpunt van cliënte."

Onderzoek

Op 5 september 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw Y te Z, ingediend door mevrouw mr. N, advocaat te Z, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Justitie.

Nadat verzoeksters advocaat op verzoek van de Nationale ombudsman nadere informatie had verstrekt, werd naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd aan de minister een aantal specifieke vragen gesteld. Tijdens het onderzoek kregen de minister van Justitie en verzoekster de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

1.1. Artikel 7:2:

"1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht."

1.2. Artikel 7:4:

"1. Tot tien dagen voor het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.

2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.

3. Bij de oproeping voor het horen worden belanghebbenden gewezen op het eerste lid en wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen.

4. Belanghebbenden kunnen van deze stukken tegen vergoeding van ten hoogste de kosten afschriften verkrijgen.

5. Voor zover de belanghebbenden daarmee instemmen, kan toepassing van het tweede lid achterwege worden gelaten.

6. Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het tweede lid voorts achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Van de toepassing van deze bepaling wordt mededeling gedaan.

7. Gewichtige redenen zijn in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting bestaat een verzoek om informatie, vervat in deze stukken, in te willigen.

8. Indien een gewichtige reden is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende, kan inzage van de desbetreffende stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat hetzij arts is."

2. Tekst en Commentaar Algemene wet bestuursrecht (Van Buuren/Borman), derde druk, aantekening 5 bij artikel 7:4 van de Algemene wet bestuursrecht:

"5. Geheimhouding (leden 6, 7 en 8). Het moet mogelijk zijn bepaalde stukken van de inzageplicht uit te sluiten. De leden 6, 7 en 8 geven aan onder welke voorwaarden op de toepassing daarvan beroep kan worden gedaan. Met de woorden 'voorzover' in lid 6 wordt tot uitdrukking gebracht dat het bestuursorgaan dient te onderzoeken in hoeverre deze

beperking noodzakelijk is en of belanghebbenden wellicht op andere wijze kunnen worden geïnformeerd, bijvoorbeeld door terinzagelegging van een 'geschoond' rapport of een samenvatting ervan. (...)

Gewichtige redenen. (...) Bedoeld is aan te geven dat voor de weigering van inzage een sterkere grond aanwezig moet zijn dan de redenen waarom krachtens de Wet openbaarheid van bestuur een verzoek om informatie kan worden geweigerd. Dit is in lid 7 tot uitdrukking gebracht. (...)

Lichamelijke of geestelijke gezondheid. Het kan voorkomen dat medische of psychiatrische rapporten informatie bevatten die voor de belanghebbende die zij betreffen schokkend of anderszins verontrustend is. Tussenkoms van een gemachtigde die advocaat of arts is, is dan dienstig. Deze kan de belanghebbende in alle rust zoveel als nodig en verantwoord is over de inhoud van de betreffende stukken inlichten."

3. Memorie van toelichting bij artikel 7:4 Algemene wet bestuursrecht (TK 1988-1989 21 221 nr 3 p. 149-150)

"Het inzagerecht, geregeld in het tweede lid, is als een van de fundamentele waarborgen voor een goed verlopende bezwaarschriftprocedure te beschouwen. Zoveel mogelijk moet vermeden worden dat het bestuursorgaan zijn beslissing doet steunen op informatie welke de betrokken belanghebbenden niet hebben kunnen kennen.

(...)

In navolging van artikel 109 van de Provinciewet en artikel 153 van het ontwerp-Gemeentewet wordt het achterhouden van stukken slechts mogelijk gemaakt voor zover dit om "gewichtige" redenen geboden is. De bedoeling daarvan is om aan te geven, dat voor de weigering van inzage een sterkere grond aanwezig moet zijn dan de redenen waarom krachtens de Wet openbaarheid van bestuur een verzoek om informatie kan worden geweigerd (...). Dit verschil berust op het feit dat het bij laatstgenoemde wet gaat om een recht van iedere burger, terwijl het hier een burger betreft die een procedure voert over een hem direct rakende aangelegenheid.

Ten einde deze bedoeling ook in de wetstekst duidelijk neer te leggen is in het zesde lid bepaald dat in ieder geval geen inzage geweigerd mag worden indien de Wet openbaarheid van bestuur verplicht tot het verstrekken van de informatie waarover het gaat.

Het zevende lid geeft een speciale voorziening voor gevallen waarin bij voorbeeld medische of psychiatrisch/psychologische rapporten werden uitgebracht. In die gevallen behoort niet alleen inzage aan eventuele derden geweigerd te worden, maar kan in het belang van de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de betrokkene ook besloten worden het rapport niet rechtstreeks aan de belanghebbende zelf ter inzage te geven,

maar uitsluitend aan een gemachtigde indien die advocaat of arts is."

4. Artikel 10 Wet Openbaarheid van bestuur

(Onderdeel d. is eerst bij wet van 5 april 2001 aan het eerste lid van dit artikel toegevoegd, (Stb. 2001, 180), en gold derhalve nog niet ten tijde van de onderhavige gedraging.)

"1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

(...)

d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

(...)

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

(...)

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer."

5. Artikel 7, Boek 1 Burgerlijk Wetboek:

"1. De geslachtsnaam van een persoon kan op zijn verzoek, of op verzoek van zijn wettelijke vertegenwoordiger, door de Koning worden gewijzigd.

(...)

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden regelen gesteld betreffende de gronden waarop de geslachtsnaamswijziging kan worden verleend, de wijze van indiening en behandeling van verzoeken als in het eerste (...) lid bedoeld en betreffende het voor wijziging van de geslachtsnaam verschuldigde recht.

6. Indien Onze Minister van Justitie voornemens is een voordracht te doen voor een koninklijk besluit strekkende tot inwilliging van een verzoek als bedoeld in het eerste (...) lid, deelt hij dit voornemen schriftelijk mee aan de verzoeker en degene wiens geslachtsnaam is verzocht, alsmede, indien het verzoek op de geslachtsnaam van een minderjarige betrekking heeft, zijn ouders en degene aan wie de minderjarige de geslachtsnaam, waarvan wijziging is verzocht, rechtstreeks ontleent. De schriftelijke mededeling van het voornemen geldt als een beschikking."

6. Artikel 6 Besluit geslachtsnaamswijziging (Besluit van 6 oktober 1997, houdende regels voor geslachtsnaamswijziging, Stb. 1997, 463) luidde ten tijde van de onderhavige gedraging:

"Een verzoek tot geslachtsnaamswijziging dat niet op een van de voorgaande artikelen kan worden gebaseerd, wordt slechts ingewilligd, indien de verzoeker aantoont dat het achterwege blijven van de geslachtsnaamswijziging de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de betrokkene in ernstige mate zou schaden."

7. Bijsluiter bij aanvragen om geslachtsnaamswijziging (uitgave van het ministerie van Justitie):

"Psychische hinder

Artikel 6 van het Besluit Naamswijziging bevat een hardheidsclausule. Het kan voorkomen dat een aanvraag niet aan de criteria van het Besluit Naamswijziging voldoet, maar afwijzing ervan de geestelijke of lichamelijke gezondheid van de betrokkene(n) in ernstige mate zou schaden.

De ernstige schade van geestelijke en/of lichamelijke gezondheid wordt samengevat met het begrip psychische hinder. Er is sprake van psychische hinder indien, *gelet op de omstandigheden van het geval*, afwijzing van de aanvraag om geslachtsnaamswijziging de geestelijke en/of lichamelijke gezondheid van de betrokkene in ernstige mate zou schaden.

Criteria

Het genoemde begrip wordt in de praktijk in deze zin ingevuld dat uit een rapport van een onafhankelijke ter zake, meestal psychiatrische, deskundige moet blijken hoe degene(n) voor of door wie naamswijziging is gevraagd, lijdt onder de huidige geslachtsnaam en of naamswijziging een bijdrage kan zijn ter verlichting of oplossing van de problemen. Het rapport wordt aldus getoetst:

1. het moet, zoals gezegd, een rapport zijn van een onafhankelijk deskundige, die gevoegd is/wordt bij de aanvraag; het ministerie van justitie draagt geen zorg voor het verkrijgen van een dergelijke verklaring;
2. uitgangspunt bij de toets van de psychische hinder is dat vast moet staan dat (in ieder geval de meerderjarige) aanvrager geslachtsnaamswijziging daadwerkelijk wil;
3. er moet een relatie bestaan tussen de psychische hinder van de aanvrager of de betrokkene (minderjarige) en het dragen van de bestaande naam;
4. de psychiatrisch adviseur bij het ministerie van justitie beoordeelt de verklaring van de onafhankelijk deskundige; zonodig vraagt hij het advies van een justitie-psychiater in de

regio.

Ad 1: Onafhankelijk deskundige

Deskundigen zijn o.a.: Een psychiater, een psycholoog, een orthopedagoog, een andere dan de eigen huisarts en - op het terrein van de kinderbescherming - een maatschappelijk werker. Met 'onafhankelijk' wordt bedoeld dat de deskundige niet betrokken is of is geweest bij enig zorgproces van diegene(n) voor of door wie naamswijziging is verzocht.

Vragen die de onafhankelijk deskundige moet beantwoorden:

- a. welke blijken van psychische ziekte vindt u c.q. welke diagnose kunt u stellen?
- b. wat is het verband tussen deze blijken van ziekte en het dragen van de ongewenste geslachtsnaam?
- c. zo u geen psychische ziekte aanwezig acht, op welke andere wijze blijkt er psychische hinder op grond van de ongewenste geslachtsnaam?
- d. is deze hinder van een dusdanige aard dat er daardoor gevaar optreedt voor de gezondheidstoestand van de aanvrager?

De aanvrager dient zelf zorg te dragen voor het verkrijgen van een rapport. Het ministerie van justitie wint zelf geen rapport in. De kosten van de onafhankelijk deskundige worden niet vergoed door het ministerie van justitie.

Ad 2: Vast moet staan dat naamswijziging gewild is

Tijdens een therapeutische behandeling gaat een patiënt met tegenstrijdige gevoelens om. Zo'n moment is niet geschikt om geslachtsnaamswijziging toe te staan op grond van psychische hinder. In dat geval is onvoldoende sprake van een duidelijke wil.

Na de therapeutische behandeling kan blijken of de wil daadwerkelijk vaststaat en of geslachtsnaamswijziging wenselijk is. Vast moet staan dat de meerderjarige aanvrager voldoende stabiel is om de wil tot geslachtsnaamswijziging te uiten.

Ad 3: Relatie tussen psychische probleem en het dragen van de naam

Het moet gaan om een aanvrager of betrokkene die zodanig gebukt gaat onder het dragen van de naam dat hij daarvan hinder ondervindt en dat dat mede aanleiding is geweest tot het zoeken/volgen van een specialistische behandeling. Er moet dus een relatie bestaan tussen de hinder en het voeren van de bestaande naam.

Ad 4: Rol psychiatrisch adviseur bij het Ministerie van Justitie

De psychiatrisch adviseur bij het ministerie van justitie beoordeelt de verklaring van de onafhankelijk deskundige. De psychiatrisch adviseur kan tot het oordeel komen dat het wenselijk is advies in te winnen van één van de justitie-psychiaters in Nederland.

Inzage:

Derden-belanghebbenden ontvangen op grond van het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als genoemd in de Wet openbaarheid van bestuur geen directe inzage in het rapport en de daarover ingewonnen adviezen. Op grond van artikel 7:18 van de Algemene wet bestuursrecht kan een advocaat deze stukken wel inzien."