



Rapport

h2>Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop het Ministerie van Justitie is omgegaan met zijn WOB-verzoek om informatie over de terroristenafdeling van de penitentiaire inrichting Vught. Verzoeker klaagt in dit verband over de lange behandelingsduur van zijn WOB-verzoek én de daarop volgende bezwarenprocedure.

Beoordeling

Algemeen

1. Verzoeker is redacteur bij het documentaireprogramma *Reporter* van de KRO. Bij brief van 13 december 2006 verzocht hij het Ministerie van Justitie (verder: het ministerie) om inzage op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) in alle aanwezige documenten met betrekking tot de realisatie en exploitatie van de terroristenafdeling van de penitentiaire inrichting Vught (P.I. Vught).

2. Bij brief van 19 december 2006 bevestigde het ministerie de ontvangst van het WOB-verzoek.

Op 21 december 2006 liet het ministerie verzoeker weten dat de beslissing op het WOB-verzoek zou worden verdaagd tot 10 januari 2007 omdat voor de behandeling van het verzoek nader intern overleg nodig was.

De minister van Justitie nam op 31 januari 2007 een beslissing op het WOB-verzoek, waarbij openbaarmaking van vele interne stukken werd geweigerd.

3. Bij brief van 9 februari 2007 maakte verzoeker bezwaar tegen het besluit van de minister van Justitie van 31 januari 2007, waarbij hij aangaf gebruik te willen maken van de mogelijkheid om te worden gehoord.

Bij brief van 15 mei 2007 werd verzoeker - zonder enig voorafgaand tussenbericht - uitgenodigd om op 24 mei 2007 bij de hoorzitting aanwezig te zijn.

4. Omdat verzoeker na de hoorzitting niets meer van het ministerie vernam, zocht hij zelf verschillende malen telefonisch contact met medewerkers van het ministerie. Volgens verzoeker werd hem op 17 juli 2007 telefonisch meegedeeld dat het besluit op zijn bezwaarschrift ter ondertekening bij de secretaris-generaal lag, maar op 13 september 2007 had verzoeker nog niets van het ministerie vernomen. Wederom nam verzoeker contact op met een medewerker van het ministerie en ditmaal kreeg hij te horen dat de afdeling Juridische Zaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen nog met het besluit bezig was.

5. Bij brief van 19 september 2007 wendde verzoeker zich tot de minister van Justitie, waarbij hij aangaf het onacceptabel te vinden dat hij nog steeds moest wachten op een beslissing op zijn bezwaarschrift.

6. Verzoeker wendde zich tevens bij brief van 19 september 2007 tot de Nationale ombudsman. Bij brief van 27 september 2007 aan de minister van Justitie deed de Nationale ombudsman een dringend verzoek om uiterlijk binnen tien dagen een beslissing te nemen op het bezwaarschrift. Op 8 oktober 2007 nam de staatssecretaris van Justitie uiteindelijk een beslissing.

7. Aangezien het ministerie de verschillende wettelijke termijnen fors had overschreden én het recht op vrije nieuwsgaring in het geding is, besloot de Nationale ombudsman een schriftelijk onderzoek in te stellen naar de gehele gang van zaken rondom dit WOB-verzoek, hoewel de beslissing op het bezwaarschrift inmiddels was genomen.

Bevindingen

1. Verzoeker klaagt over de lange behandelingsduur van zijn WOB-verzoek van 13 december 2006 en de daaropvolgende bezwarenprocedure bij het Ministerie van Justitie.

2. Op 15 november 2007 heeft er op het Bureau van de Nationale ombudsman een hoorzitting plaatsgevonden onder leiding van de substituut-ombudsman, mr. Van Dooren. Hierbij waren alle medewerkers van het ministerie aanwezig die betrokken zijn geweest bij de beslissing op verzoekers WOB-verzoek en de beslissing op het daaropvolgende bezwaarschrift.

Tijdens deze hoorzitting kwam aan de orde dat verzoekers WOB-verzoek diende te worden behandeld in de periode waarin de kerstdagen en oud en nieuw vielen en dat de behandeling van het verzoek nogal veel werk kostte. In dit geval betrof het verzoek mogelijk gevoelige informatie, waar men extra op moest letten. Het kostte erg veel tijd om te inventariseren op welke stukken het verzoek betrekking had. Ook het beoordelen of de stukken al dan niet openbaar gemaakt kunnen worden, kostte veel tijd, aldus de justitiemedewerkers.

Voorts is aan de orde geweest dat de concipiënt van de beslissing op het WOB-verzoek een voorzet geeft voor een mogelijke beslissing, maar dat hier niet altijd gelijk overeenstemming over is, hetgeen weer aanleiding geeft voor discussies.

Als reden voor het overschrijden van de termijn met betrekking tot de beslissing op het bezwaarschrift werd genoemd dat de behandelend medewerker van het WOB-verzoek inmiddels een andere baan had en er pas op 15 april 2007 een nieuwe medewerker in dienst kwam, die de behandeling van het bezwaarschrift overnam. De afdeling Juridische

Zaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), waar het verzoek in behandeling was, zat krap in het personeel, waardoor er geen mogelijkheid was het verzoek aan een andere collega over te dragen, aldus de justitiemedewerkers. Voorts hebben zij laten weten dat het conceptbesluit (op het bezwaarschrift) op 25 juli 2007 gereed was, maar dat het ingrijpend moest worden veranderd. Gelet op de vakantieperiode kon het overleg hierover niet eerder dan op 4 september 2007 plaatsvinden. Het concept moest in die zin worden gewijzigd dat gelet op nieuwe inzichten over de toepasselijke jurisprudentie in de motivering per document aangegeven diende te worden waarom openbaarmaking niet mogelijk was, in plaats van dat dit per categorie kon worden aangegeven. Het ging in dit geval om 198 documenten waarvan de weigering diende te worden gemotiveerd, hetgeen volgens de justitiemedewerkers monnikenwerk is. De beoordeling kostte de behandelend medewerker erg veel tijd en bovendien werd deze medewerker ziek en moest een waarnemer worden aangewezen. Nadat de behandelend medewerker was hersteld heeft deze het dossier buiten de gebruikelijke werktijd verder ter hand genomen.

Volgens een justitiemedewerker zijn WOB-verzoeken bijna niet af te handelen binnen de termijn die ervoor staat wanneer het ongespecificeerde WOB-verzoeken betreft, waarbij om alle aanwezige informatie wordt gevraagd.

3.1. De staatssecretaris van Justitie liet de Nationale ombudsman bij brief van 27 mei 2008 weten de klacht gegrond te achten. De staatssecretaris heeft voorts gesteld dat bij Justitie en ook bij de Dienst Justitiële Inrichtingen de WOB-verzoeken in het afgelopen jaar in zowel aantal als omvang zijn toegenomen. Daarnaast stelt de rechtspraak strengere eisen aan de motivering. Volgens de staatssecretaris is de afhandeling van WOB-verzoeken steeds meer tijd gaan kosten en doet dit inmiddels een zwaar beroep op de capaciteit van de afdeling Juridische Zaken, die bij DJI deze verzoeken afhandelt.

De staatssecretaris heeft gesteld dat het betreffende WOB-verzoek een omvangrijk en ongespecificeerd verzoek betrof, waarvoor bijna 200 documenten zijn verzameld en beoordeeld. Bovendien betrof het een gevoelig onderwerp. Andere redenen voor de vertraging zijn wisseling van personeel en ziekte van de behandelend medewerker, aldus de staatssecretaris.

Ten slotte heeft de staatssecretaris laten weten deze problematiek in algemene zin serieus te nemen door in de jaarplanning meer tijd te begroten voor de afhandeling van WOB-verzoeken. Daarnaast zijn maatregelen genomen in de zin van spreiding van de WOB-kennis en -afhandeling binnen de afdeling Juridische Zaken om een meer flexibele afhandeling mogelijk te maken. De staatssecretaris heeft aangegeven te verwachten dat dit zal resulteren in een doorgaans tijdige afhandeling van WOB-verzoeken in zowel eerste aanleg als in de bezwaarfase. Ten aanzien van verzoeker heeft de staatssecretaris laten weten dat er reeds excuses aan hem zijn aangeboden.

3.2. Tijdens een telefoongesprek op 16 juli 2008 heeft de behandelend medewerker van het ministerie van Justitie een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman laten weten dat de documenten waarop het WOB-verzoek betrekking heeft, naar schatting uit meer dan 3000 pagina's bestaat.

Beoordeling

4.1. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit betekent dat bestuursorganen in beginsel binnen de daarvoor geldende termijnen op een WOB-verzoek en een daaropvolgend bezwaarschrift dienen te beslissen.

4.2. Om journalisten hun taak goed te kunnen laten uitvoeren is het belangrijk dat zij het recht op vrije nieuwsgaring kunnen uitoefenen. Dit recht houdt onder meer in het recht om door een bestuursorgaan serieus te worden genomen bij een verzoek om openbaarheid van bepaalde informatie. Dit betekent dat het bestuursorgaan binnen de grenzen van de wettelijke termijnen én de redelijkheid adequaat meewerkt aan een tijdige behandeling van de zogenaamde WOB-verzoeken.

5.1. In dit geval is vast komen te staan dat verzoeker het WOB-verzoek om informatie over de realisatie en exploitatie van de terroristenafdeling van de P.I. Vught op 13 december 2006 heeft ingediend. Vervolgens heeft de minister van Justitie verzoeker bij brief van 21 december 2006 een verdagingsbericht gestuurd omdat nader intern overleg nodig was. Ingevolge de WOB dient een bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van een WOB-verzoek een beslissing op dat verzoek te nemen. Deze termijn kan met twee weken worden verlengd en in dat geval dient tijdig een verdagingsbericht te worden verstuurd (zie Achtergrond, onder 1.). Dit betekent dat de minister voor 11 januari 2007 een beslissing op het WOB-verzoek had dienen te nemen. Met het nemen van de beslissing op 31 januari 2007 is de wettelijke termijn derhalve overschreden. De Nationale ombudsman heeft echter oog voor de omstandigheid dat het een ongespecificeerd WOB-verzoek was, met betrekking tot een omvangrijke hoeveelheid informatie (zowel wat betreft het aantal documenten als het grote aantal pagina's), dat de beoordeling gecompliceerd was en dat de feestdagen rond kerst en oud en nieuw binnen de wettelijke beslistermijn vielen. De Nationale ombudsman kan zich in redelijkheid dan ook voorstellen dat het verzoek niet voor 11 januari 2007 is behandeld. Ondanks dat de wettelijke termijn is overschreden, acht de Nationale ombudsman de gedraging niet in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

Overigens had verzoeker over deze vertraging spontaan wel op de hoogte moeten worden gesteld.

5.2. Bij brief van 9 februari 2007 heeft verzoeker bezwaar gemaakt tegen de beslissing tot niet-openbaarmaking van een groot aantal stukken. Niet is gebleken dat het ministerie ten behoeve van de beslissing op het bezwaarschrift een adviescommissie heeft ingesteld. Dit betekent dat het ministerie binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift een beslissing op dit bezwaarschrift diende te nemen. Het ministerie had deze termijn met vier weken kunnen verdagen, maar diende daarvan een schriftelijk verdagingsbericht aan verzoeker te sturen (zie Achtergrond, onder 2.). Ondanks dat termijnen dreigden te verstrijken, heeft het ministerie in het geheel geen verdagingsbericht gestuurd.

De beslissing op het bezwaarschrift diende voor 24 maart 2007 te zijn genomen. Verzoeker ontving echter pas op 15 mei 2007 een uitnodiging voor een hoorzitting, zonder dat hierbij enige excuses waren gemaakt voor de inmiddels opgelopen vertraging en het uitblijven van een verdagingsbericht. Ook over de redenen van de vertraging werd verzoeker in het ongewisse gelaten.

Nadat er op 24 mei 2007 een hoorzitting had plaatsgevonden, heeft het nog tot 8 oktober 2007 geduurd voordat verzoeker een beslissing op zijn bezwaarschrift heeft ontvangen. Dit is ruim zes maanden te laat.

De Nationale ombudsman kan enige mate van begrip opbrengen voor de redenen die de staatssecretaris van Justitie en de betrokken ambtenaren tijdens de hoorzitting hebben aangevoerd voor het feit dat met name de beslissing op het bezwaarschrift zo lang op zich heeft laten wachten. Zo kan de Nationale ombudsman zich voorstellen dat het beoordelen van de vele documenten en de motivering van de weigering om deze openbaar te maken, een zeer tijdrovende klus is. Ook is het voorstelbaar dat de aard van de gevraagde informatie hierbij een rol heeft gespeeld.

Desalniettemin acht de Nationale ombudsman het overschrijden van de beslistermijn met ruim zes maanden volstrekt onaanvaardbaar. Bovendien acht de Nationale ombudsman het niet zorgvuldig dat verzoeker niet van de vertraging en de redenen van vertraging op de hoogte is gesteld.

De Nationale ombudsman oordeelt dan ook dat het ministerie in strijd met het vereiste van voortvarendheid heeft gehandeld. Nu verzoeker een journalist is en er sprake is van ernstige termijnoverschrijding heeft het ministerie van Justitie bovendien het recht op vrije nieuwsgaring geschonden.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

6. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de maatregelen die het ministerie inmiddels heeft genomen om een meer flexibele afhandeling van WOB-verzoeken binnen de afdeling Juridische Zaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen mogelijk te maken.

Slotbeschouwing

In onze open democratie vormt het recht op vrije nieuwsgaring van een redacteur zoals verzoeker van het documentaireprogramma *Reporter* van de KRO een belangrijke waarde. De openheid over de realisatie en exploitatie van de terroristenafdeling van de penitentiaire inrichting Vught vormt maatschappelijk gezien een gevoelig onderwerp.

In deze zaak zit een spanning tussen enerzijds het belang van openbaarheid en anderzijds datgene wat praktisch haalbaar is. Van verzoeker kon moeilijk verwacht worden dat hij gespecificeerd zou aangeven welke documenten hij precies wilde inzien. Daarom heeft hij een ongespecificeerd verzoek om openbaarmaking gedaan. Daar staat tegenover dat het ministerie van Justitie daardoor voor de taak stond om een grote hoeveelheid documenten - 200 stukken met in totaal ruim 3000 pagina's - op te sporen en bijeen te brengen en per document te beoordelen of openbaarmaking mogelijk was. Dat mede vanwege de feestdagen rond de jaarwisseling deze klus niet in overeenstemming met de wettelijke termijn plaats heeft gevonden, is op zich genomen onrechtmatig. Doch deze onrechtmatigheid leidt de Nationale ombudsman niet tot de conclusie dat deze - beperkte termijnoverschrijding - tevens niet behoorlijk was. Bij dit oordeel speelt mede een rol dat de beoordelingstermijn voor WOB-verzoeken in complexe zaken een structureel probleem is dat aandacht vraagt van de wetgever.

Anders ligt het met het oordeel van de Nationale ombudsman over de bezwarenprocedure. Na indiening van het bezwaar op 9 februari 2007 volgde na een interventie van de Nationale ombudsman pas op 8 oktober 2007 de beslissing. Verzoeker had er belang bij dat op het bezwaar voortvarend beslist zou worden en er zijn geen aanvaardbare redenen door de minister van Justitie aangevoerd voor de vertraging. Deze trage besluitvorming is niet alleen in strijd met de voortvarendheid. Gelet op het grote belang van adequate informatievoorziening aan journalisten en de media is met deze traagheid de vrijheid van nieuwsgaring in het gedrang gekomen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Justitie is:

gegrond ten aanzien van de beslissing op het bezwaarschrift, wegens schending van het vereiste van voortvarendheid en het recht op vrije nieuwsgaring;

niet gegrond ten aanzien van het nemen van een beslissing op het WOB-verzoek.

Onderzoek

Op 20 september 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S., redacteur bij de KRO, met een klacht over een gedraging van het Ministerie van Justitie. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd er allereerst een hoorzitting gehouden met medewerkers van het Ministerie van Justitie die betrokken waren bij de beslissing op het WOB-verzoek en de daaropvolgende beslissing op het bezwaarschrift. Vervolgens werd de minister gevraagd een reactie te geven op de klacht. Verzoeker kreeg de gelegenheid op de verstrekte informatie te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker en de minister van Justitie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 19 september 2007, met bijlagen.

Verslag van de hoorzitting d.d. 15 november 2007.

Standpunt van de minister van Justitie van 27 mei 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 6, eerste lid

"Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker."

2. Algemene wet bestuursrecht

2.1. Artikel 6:14

"1. Het orgaan waarbij het bezwaar- of beroepschrift is ingediend, bevestigt de ontvangst daarvan schriftelijk.

2. Het orgaan waarbij het beroepschrift is ingediend, geeft daarvan zo spoedig mogelijk kennis aan het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen."

2.2. Artikel 7:10

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

2.3. Artikel 7:13, eerste lid

"Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:

a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,

b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en

c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen."