

College van procureurs-generaal

Parket-Generaal

①

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Rechtspraktijk BAWA c.s.
Juridisch Adviesbureau
T.a.v. mr. J.P.E. Baakman
Geukerdijk 33
7481 BX HAAKSBERGEN

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)88 699 1100
telefax +31 (0)88 699 0164

| | | |
|-------------------|----------------------------------|---------------------------|
| Onderdeel | Bestuurlijke en Juridische zaken | Bij beantwoording de |
| Contactpersoon | mr. P. Hirschhorn | datum en ons kenmerk |
| Doorkiesnummer(s) | 088 699 8864 | vermelden. Wilt u slechts |
| Datum | 21 februari 2014 | één zaak in uw brief |
| Ons kenmerk | PaG/BJZ/45380 | behandelen. |
| Bijlage(n) | 1 | |
| Onderwerp | Beslissing op bezwaar | |

Geachte heer Baakman,

In een brief van 26 juli 2013 hebt u namens uw cliënt, R.J. Bakker, wonende te Enschede, aan de minister van Veiligheid en Justitie met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) en een beroep op de Archiefwet verzocht om openbaarmaking van het complete VerEsal-rapport en onderliggende stukken waaronder begrepen afschriften van e-mails en brieven, betrekking hebbend op het VerEsal-onderzoek naar de Vuurwerkram্প in Enschede.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft de beslissing op dit verzoek met vier weken verdaagd en het verzoek ter behandeling overgedragen aan de hoofdofficier van justitie van het Regioparket Oost-Nederland.

Bij besluit van 8 oktober 2013 heeft de hoofdofficier van justitie van dit parket een beslissing genomen op het verzoek op grond van de Wob en dit verzoek afgewezen, met uitzondering van de samenvatting van dit onderzoek die al openbaar is, en met uitzondering van de bijlage bij het onderzoeksrapport.

Tegen dit besluit hebt u bij brief van 15 oktober 2013, ontvangen op 16 oktober 2013, bezwaar gemaakt bij het College van procureurs-generaal (hierna: het College).



Op 20 januari 2014 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Het verslag van deze hoorzitting treft u als bijlage bij dit besluit aan.

Wettelijk kader

Uw verzoek is beoordeeld aan de hand van de Wob . Uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoekt een recht op openbaarmaking van de informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer (een of meer) van de in de in artikel 10 van de Wob genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen zich voordoen.

Op grond van artikel 7 van de Wob kan het bestuursorgaan de informatie met betrekking tot de documenten die de verlangde informatie bevatten verstrekken door een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven.

Bestreden besluit

In het bestreden besluit heeft de hoofdofficier van justitie het verzoek om openbaarmaking afgewezen, met uitzondering van de samenvatting van het rapport die al openbaar is, en met uitzondering van de bijlage bij het onderzoeksrapport, die bij het bestreden besluit openbaar is gemaakt. De hoofdofficier heeft ter motivering van zijn besluit een beroep gedaan op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, artikel 10, tweede lid, aanhef, en onder e, en artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.

Uw bezwaren

In uw bezwaarschrift hebt u aangegeven dat een index van de geïnventariseerde stukken ontbreekt en dat u daaruit de conclusie trekt dat er geen onderzoek naar de gevraagde stukken is verricht.

Voorts hebt u gesteld dat uw cliënt ten onrechte geen afschriften heeft ontvangen van de opdrachten voor nader onderzoek die worden genoemd op bladzijde twee van het bestreden besluit.

U hebt opgemerkt dat het belang van een volledige transparantie betreffende de vuurwerkkramp alle andere belangen overstijgt.

De in het bestreden besluit aangehaalde jurisprudentie met betrekking tot artikel 10 van de Wob is naar uw oordeel in dit geval niet (zonder meer) van toepassing. Ten aanzien van het beroep op artikel 10, tweede lid, onder c, van de Wob hebt u aangevoerd dat verjaring van strafbare feiten discriminerend van aard is.

Dat aan onderzoeken op basis van vrijwilligheid zou zijn meegewerkt, maakt niet dat de in het bestreden besluit genoemde jurisprudentie niet van toepassing is. Ook het belang van de staat acht u in dit geval niet geschaad.

Tijdens de hoorzitting hebt u het volgende toegevoegd aan uw bezwaarschrift.

In het bestreden besluit is niet te lezen dat dit door of namens de minister van Veiligheid en Justitie is genomen. Om die reden kan het bestreden besluit niet in stand blijven. Het besluit is onbevoegdlijk genomen en de minister is niet opgeroepen voor de hoorzitting. Dit klemt naar uw mening temeer nu de hoorzitting kennelijk niet openbaar is. U hebt naar voren gebracht het niet juist te vinden dat de hoorzitting achter gesloten deuren wordt gehouden en dat de staatsveiligheid niet in het geding is.

Dat de inzichtelijkheid van de documenten aan uw cliënt wordt onthouden en hij daardoor de juistheid van de besluiten en besluitvormingsprocessen niet kan beoordelen, weegt volgens u des te zwaarder omdat de heer Donner, thans vicevoorzitter van de Raad van State, destijds de betrokken minister van Justitie was. U hebt er tijdens de hoorzitting op gewezen dat het onderzoek van de heer Herstel ontbreekt op de bijlage bij het onderzoeksrapport.

Niet valt in te zien waarom die delen van het rapport die samenvattend in een persbericht worden genoemd niet in afschrift aan uw cliënt kunnen worden verstrekt.

Voorts hebt u gesteld dat er oneigenlijk gebruik is gemaakt van de weigeringsgrond genoemd in artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob, omdat niet gebleken is dat de getuigen voorwaarden zouden hebben gesteld. Verder heeft de hoofdofficier van justitie slechts in algemene zin aangegeven dat een te ruime openbaarmaking van het rapport tot een onevenredige benadeling van de staat zou kunnen leiden.

(4)

De hoofdofficier heeft het beweerdelijke onevenredige nadeel bovendien niet afgewogen tegen het algemene of publieke belang bij informatieverstrekking.

De hoofdofficier heeft eveneens verzuimd een afweging te maken tussen de belangen van de persoonlijke levenssfeer en de belangen van openbaarmaking van de betreffende informatie. U hebt aangevoerd dat namen niet of nauwelijks privacygevoelig zijn en om die reden openbaar gemaakt kunnen worden. Ambtenaren komt bovendien slechts een beperkt beroep op de persoonlijke levenssfeer toe. Het betreft hun beroepsmatig functioneren en de ambtenaren zijn als vertegenwoordigers van diverse overheidsinstanties betrokken bij het onderzoek en het concipiëren van het rapport. Het beroep op artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob en in het verlengde daarvan van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM kan in uw ogen niet slagen. Wanneer derde-belanghebbenden in beeld komen dient aan hen om een zienswijze te worden gevraagd. Er zijn geen berichten van belanghebbenden dat zij bezwaar zouden hebben tegen openbaarmaking.

In uw pleitnota hebt u aangevoerd dat de minister respectievelijk de voormalige secretaris-generaal, de heer Demmink, alles uit de kast halen om geen transparantie, doorzichtigheid en inzichtelijkheid te hoeven betrachten.

Tijdens de hoorzitting heeft u een beroep gedaan op het feit dat het ook om milieu-informatie gaat en dat daarvoor in internationaal verband regels zijn gesteld en dat daarvoor een ruimer beoordelingskader geldt. De door u en uw cliënt gevraagde transparantie en openbaarmaking strekken er mede toe te voorkomen dat calamiteiten als de vuurwerkrampen in Culemborg en Enschede zich opnieuw voordoen en om te voorkomen dat dezelfde fouten in Nederland en in de overige landen van de Europese Unie worden herhaald.

Dat het openbaar maken van de gevraagde documenten de opsporing en vervolging van strafbare feiten in de toekomst zal bemoeilijken, omdat minder vaak aangifte zal worden gedaan is niet voldoende om een beroep op deze weigeringsgrond te rechtvaardigen. In de parlementaire geschiedenis van de Wob is niet te lezen dat de Wob pas effectief kan zijn na verstrijking van de verjaringstermijn. Voorts hebt u erop gewezen dat de aangifte van een van de voormalige directeuren van SE Fireworks is geseponeerd.

De onderhavige uitzonderingsgrond zou in beginsel wel kunnen worden ingeroepen als het gaat om strafrechtelijke onderzoeken die nog niet in gang zijn gezet, doch naar uw oordeel dient er dan in ieder geval wel een concrete aanwijzing te zijn dat een dergelijk onderzoek gaat plaatsvinden. De mogelijkheid om stukken openbaar te maken zou anders te veel afhankelijk zijn van een onzekere toekomstige gebeurtenis.

U hebt aangegeven zich niet te kunnen vinden in de samenstelling van de hoorcommissie, van wie twee leden een voormalig rechercheur van het Tolteam thuis hebben bezocht. Ten aanzien van mr. P. Hirschhorn, lid van de hoorcommissie, hebt u gewezen op haar betrokkenheid bij andere zaken die verband houden met de vuurwerkramp. Ten aanzien van mr. H. Vreugdenhil, voorzitter van de hoorcommissie, hebt u gewezen op zijn betrokkenheid bij een journalistieke zaak die mede verband hield met de vuurwerkramp. Dit is volgens u niet behoorlijk in het licht van het vermijden van de schijn van partijdigheid. In al deze zaken gaat het om de openbaarheid van stukken. In het kader van uw betoog over artikel 21 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering hebt u aangegeven dat een rechter niet op het verkeerde been mag worden gezet en dat men niet bewust iets mag weglaten. U hebt verwezen naar de samenhang van zaken en aangegeven dat deze uitgangspunten ook gelden voor medewerkers van het Parket-Generaal.

U bent van oordeel dat een uitspraak moet worden gedaan over de bevoegdheid van de Nederlandse rechter nu een voormalig officier van justitie, die bij de afwikkeling van de vuurwerkramp betrokken was, thans werkzaam is als rechter. Voorts hebt u erop gewezen dat de Raad van State niet tot de rechterlijke macht behoort. Ook de einduitspraken van de Raad van State in de vuurwerkrampzaak kunnen niet in stand blijven, omdat de gewezen uitspraken conflicteren met het formele en Europese en nationale procesrecht en zij geen effectieve remedie bieden op grond van het EVRM, nu de wetgever heeft verhinderd dat rechters toetsen aan de Grondwet. Artikel 120 van de Grondwet conflicteert met het recht van de Europese Unie.

Beoordeling van de bezwaren

Het College gaat eerst in op uw formele bezwaren en vervolgens op de inhoudelijke bezwaren ten aanzien van de Wob.

6

Ten aanzien van de openbaarheid van de hoorzitting

In artikel 7:5, tweede lid, van de Awb is het volgende bepaald:

Voor zover niet bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, besluit het bestuursorgaan of het horen in het openbaar plaatsvindt.

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kent twee procedures voor het horen in de bezwaarschriftprocedure. In geval van een bezwaarschrift als het onderhavige vindt het horen plaats door het bestuursorgaan zelf, zoals is bepaald in artikel 7:5 van de Awb. Er is geen sprake van een procedure als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb, waarbij het horen geschiedt door een onafhankelijke hoorcommissie. Ingevolge artikel 7:5, derde lid, van de Awb heeft het bestuursorgaan beslist over de openbaarheid van de hoorzitting. De hoorzitting is in de regel niet openbaar en de hoorzitting in de onderhavige procedure vormde hierop geen uitzondering. Centraal staat de mogelijkheid informeel standpunten uit te wisselen. Dat neemt niet weg dat de praktijk is dat belangstellenden die zich tevoren aanmelden toegang wordt verleend. In de onderhavige hoorzitting is toegang verleend aan de zoon van uw cliënt en aan een andere cliënt van uw adviesbureau.

Ten aanzien van de formele bezwaren betreffende de hoorcommissie

Ingevolge artikel 2:4, eerste lid, van de Awb vervult het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat het bestuursorgaan ertegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Achterliggende gedachte bij dit artikel is dat het bestuursorgaan de burger eerlijk moet behandelen en met open vizier tegemoet dient te treden. Het artikel geeft daarmee een specificatie van een van de elementen die behoren tot de zorgvuldige voorbereiding van een besluit. Een grondbeginsel voor overheidsoptreden is dat besluiten worden genomen zonder aanzien des persoons (onpartijdigheid). Bestuursorganen behoren zich steeds objectief op te stellen.

(7)

Het tweede lid van dit artikel strekt ertoe de burger een waarborg te bieden voor naleving van de in het eerste lid neergelegde norm. Aan het tot besluiten bevoegde bestuursorgaan wordt een zorgplicht opgelegd, die in elk geval inhoudt dat het orgaan voorkomt dat, ten gevolge van vermenging van persoonlijke en bestuurlijke belangen bij de betrokken personen de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid neergelegde norm. Vermeden moet worden dat personen in hun kwaliteit van bestuurder of ambtenaar hun privébelangen in de besluitvorming inbrengen. Met de term persoonlijk wordt bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te vervullen (MvT, Awb1, p. 178). Ook de schijn van belangenverstrengeling behoort te worden vermeden.

Artikel 2:4 van de Awb is bij de voorbereiding van het bestreden besluit niet geschonden. Dat leden van de hoorcommissie mogelijk betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van besluitvorming van andere Wob-verzoeken op het terrein van de Vuurwerkcramp (of andere Wob-verzoeken) dan wel in rechte als gemachtigde namens verweerder hebben opgetreden in die of in andere zaken, maakt niet dat sprake zou zijn van vooringenomenheid bij de voorbereiding van het bestreden besluit. Betrokken ambtenaren zijn in dienst van het ministerie van Veiligheid en Justitie en in die hoedanigheid met allerhande zaken belast die onder de verantwoordelijkheid van de minister vallen. Tot die taken behoren onder meer het voorbereiden van beslissingen op Wob-verzoeken (al dan niet in bezwaar) en het vertegenwoordigen van verweerder als gemachtigde ter zitting.

Betrokken ambtenaren hebben geen enkel persoonlijk belang bij het bestreden besluit. De door eiser genoemde omstandigheden, wat daar overigens ook van zij, onderbouwen geenszins die stelling.

In artikel 7:5, eerste lid, van de Awb is het volgende bepaald:

1. *Tenzij het horen geschiedt door of mede door het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan, geschiedt het horen door:*
 - a. *Een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken is geweest,*
 - b. *Meer dan een persoon van wie de meerderheid, onder wie degene die het horen leidt, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest.*



Het horen door verweerder is, zoals hiervoor al aangegeven, in het onderhavige geval geschied op de in artikel 7:5 van de Awb geregelde manier, waarbij het horen is opgedragen aan onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan werkzame ambtenaren. Teneinde een deugdelijke heroverweging en procedure te bevorderen, is het gewenst dat degenen die bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest, niet ook de gang van zaken bij het horen bepalen. De ambtenaar die op grond van een mandaatverhouding oorspronkelijk heeft beslist, mag niet de hoorzitting leiden. Er moet gehoord worden door een persoon die niet bij de voorbereiding van het bestreden besluit, in casu het besluit van 8 oktober 2013, is betrokken dan wel door een commissie die in meerderheid niet bij de voorbereiding is betrokken. Het gaat erom dat deze persoon of personen zoveel mogelijk met een onbevooroordeelde houding naar de bezwaren luisteren en de bezwaarde niet het gevoel heeft te spreken tegen een persoon die zich al op een beslissing heeft vastgelegd. Veelal worden een of meer ambtenaren met het horen belast zoals in casu ook het geval is geweest. Met het voorschrift is mede beoogd te voorkomen dat met vooringenomenheid besloten wordt op bezwaarschriften, als ook dat de schijn van vooringenomenheid wordt weggenomen.

Geen van de leden van de hoorcommissie heeft in dit geval betrokkenheid gehad bij het in bezwaar bestreden besluit.

De hoorcommissie was derhalve niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken, zodat is voldaan aan de eisen die artikel 7:5 aan de hoorcommissie stelt. Van een onzorgvuldige voorbereiding was derhalve geen sprake. Dat leden van de hoorcommissie mogelijk betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van besluitvorming van andere Wob-verzoeken op het terrein van de Vuurwerkcramp dan wel als gemachtigde namens verweerder zijn opgetreden in die of in andere zaken, maakt dat niet anders. Hieruit blijkt niet van vooringenomenheid als bedoeld in artikel 2:4 van de Awb.

Ten aanzien van het mandaat aan de hoofdofficier van justitie

In artikel 10:3 van de Awb is neergelegd dat een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft tot mandaatverlening. Het artikel stelt regels over die bevoegdheid.

9

Voor de destijds geldende mandaatregelingen verwijs ik naar de volgende regelingen:

- De Regeling van de minister van justitie van 9 november 2009, nr. 5602920/09, houdende verlening van mandaat, volmacht en machtiging aan de secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie en het College van procureurs-generaal ten aanzien van aangelegenheden van het openbaar ministerie die niet het beheer van het openbaar ministerie betreffen (Mandaatregeling niet-beheersaangelegenheden openbaar ministerie), gepubliceerd in de Staatscourant 2009, 17519, zoals gewijzigd bij de Regeling van 25 februari 2013, kenmerk 354266, gepubliceerd in de Staatscourant van 2013, nr. 5403.; en nadien gewijzigd bij de Regeling van 26 juli 2013, nr. 411024, gepubliceerd in de Staatscourant van 6 augustus 2013, nr. 22102;
- De Regeling van het College van procureurs-generaal van 29 maart 2010 houdende verlening van ondermandaat ten aanzien van aangelegenheden van het openbaar ministerie die niet het beheer van het openbaar ministerie betreffen (ondermandaatregeling niet-beheersaangelegenheden openbaar ministerie), gepubliceerd in de Staatscourant 2010, nr. 5484, zoals gewijzigd bij de Regeling van 27 februari 2013, gepubliceerd in de Staatscourant 2013, nr. 5856.

In het bestreden besluit is niet aangegeven dat het besluit in mandaat is genomen door de hoofdofficier van justitie van het Regioparket Oost-Nederland namens de minister van Veiligheid en Justitie conform de geldende mandaatregelingen. Uw bezwaar is derhalve gegrond. In deze beslissing op bezwaar is alsnog tot uitdrukking gebracht dat de beslissingen in deze in mandaat namens de minister van Veiligheid en Justitie zijn genomen, waarmee dit gebrek is geheeld.

Ten aanzien van de inventarisatie van de documenten

Naar aanleiding van uw bezwaarschrift heeft het parket zich opnieuw gebogen over de inventarisatie van de documenten die bij het parket berusten en waarop het Wob-verzoek van uw cliënt betrekking heeft.

Dit heeft geleid tot de volgende inventarisatie van documenten die onder het parket berusten, die bij het opstellen van het VerEsal-rapport zijn gebruikt en onder de reikwijdte van het verzoek van uw cliënt vallen:

- de onderzoeksopdrachten;
- het Eindrapport onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede, van MSNP, d.d. 27 februari 2001;
- Centraal rapport, beschrijving uitvoering gezamenlijk onderzoek rijksinspecties, d.d. januari 2001;
- De vuurwerkramp Eindrapport, Commissie onderzoek vuurwerkramp, 28 februari 2001;
- het strafdossier inzake de vuurwerkramp;
- het Projectplan vervolg feitenonderzoek VerEsal van 4 januari 2011, vastgesteld op 31 januari 2011;
- vier voortgangsrapportages d.d. 24 februari 2011, 30 maart 2011, 17 mei 2011 en 20 juni 2011;
- twaalf deelrapporten VerEsal d.d. 28 maart 2011, 6 juni 2011, 15 juli 2011, 14 september 2011, 11 november 2011, 22 november 2011, 23 november 2011 (twee rapporten van deze datum), 24 november 2011 (twee rapporten van deze datum), 25 november 2011, 28 november 2011;
- het VerEsal-rapport;
- de bijlage bij het VerEsal-rapport.

Het bezwaar betreffende de door het parket uitgevoerde inventarisatie van documenten die betrekking hebben op het Wob-verzoek is derhalve gegrond.

Hieronder zal het College ingaan op uw bezwaren en alsnog een beslissing nemen op uw verzoek voor zover het documenten betreft die in het bestreden besluit niet zijn meegenomen. Alvorens daartoe over te gaan, staat het College stil bij uw verzoek op grond van de Archiefwet.

Ten aanzien van uw verzoek op grond van de Archiefwet

Het College heeft geconstateerd dat de hoofdofficier van justitie op uw verzoek om afschriften van de gevraagde documenten op grond van de Archiefwet niet heeft gereageerd, noch in het bestreden besluit, noch op een andere manier.



De betreffende stukken die berusten onder het parket Oost-Nederland, vallen niet onder de Archiefwet. De door u gevraagde documenten berusten immers bij het parket, en niet bij een archiefbewaarplaats. Het openbaarheidsregime van de Archiefwet is pas van toepassing vanaf het moment waarop de documenten in een archiefbewaarplaats berusten. Tot die tijd is de Wob op die documenten van toepassing, voor zover deze documenten nog niet openbaar zijn en voor zover op deze documenten geen andere bijzondere en uitputtende openbaarmakingsregeling van toepassing is die aan de Wob derogeert. De hoofdofficier van justitie heeft het bestreden besluit daarom terecht genomen op basis van de Wob en niet op basis van de Archiefwet.

Geïnteriseerde documenten die al openbaar zijn

De volgende documenten genoemd in de inventarisatie van de documenten zijn al openbaar:

- het Eindrapport onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede, van MSNP, d.d. 27 februari 2001, vindplaats: ww.msnp.nl/eindrapport.pdf;
- Centraal rapport, beschrijving uitvoering gezamenlijk onderzoek rijksinspecties, d.d. januari 2001, vindplaats: www.nbdc.nl;
- De vuurwerkramp Eindrapport, Commissie onderzoek vuurwerkramp, 28 februari 2001, vindplaats: ISBN 90-71082-67-9;
- de bijlage bij het VerEsal-rapport.

Voor wat betreft deze documenten valt het verzoek niet onder de reikwijdte van de Wob. Ik verwijs u naar de hiervoor genoemde vindplaatsen van deze rapporten. De bijlage bij het VerEsal-rapport is openbaar gemaakt naar aanleiding van een Wob-verzoek van een andere cliënt van uw adviesbureau. Om uw cliënt in de onderhavige procedure ter wille te zijn heeft het College een afschrift van de bijlage bij het VerEsal-rapport bij dit besluit gevoegd, evenals een afschrift van de samenvatting van het rapport die destijds openbaar is gemaakt.

Uw bezwaar tegen het feit dat op de bijlage behorende bij het rapport een onderzoek zouden ontbreken (het onderzoek van de heer Herstel), kan niet worden gehonoreerd. Deze bijlage is reeds eerder door het parket openbaar gemaakt. Dat mogelijk is verzuimd een onderzoek te vermelden in deze bijlage doet daaraan niet af. In het kader van de Wob gaat het niet om de vraag of documenten inhoudelijk juist en/of volledig zijn of niet.

Het gaat om de vraag of de documenten waarop het Wob-verzoek betrekking heeft, zoals ze onder een bestuursorgaan berusten, openbaar gemaakt kunnen worden of niet, of mogelijk reeds openbaar zijn.

Geïventariseerde documenten die onder een bijzondere en uitputtende openbaarmakingsregeling vallen

Een deel van de door uw cliënt gevraagde informatie ziet op het strafdossier van de vuurwerkrap.

Artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering ziet op verstrekking van vonnissen en strafdossiers. Op grond van het vierde lid van artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering verstrekt de voorzitter desgevraagd een afschrift van het vonnis en het proces-verbaal der terechtzitting aan ieder ander dan de verdachte of zijn raadsman, tenzij verstrekking naar het oordeel van de voorzitter ter bescherming van de belangen van degene ten aanzien van wie het vonnis is gewezen of van derden die in het vonnis of in het proces-verbaal worden genoemd, geheel of gedeeltelijk dient te worden geweigerd. In het laatste geval kan de voorzitter een geanonimiseerd afschrift of uittreksel van het vonnis en het proces-verbaal verstrekken. Ingevolge het vijfde lid zijn onder het vonnis begrepen de stukken die aan de uitspraak zijn gehecht. Van anderen tot het strafdossier behorende stukken wordt geen afschrift of uittreksel verstrekt. In verbinding met artikel 415 van het Wetboek van Strafvordering is dit artikel ook van toepassing bij het Hof.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering een bijzondere en uitputtende openbaarmakingsregeling is (ABRvS 20 januari 2010, LJN: BK9881). Gelet hierop is de Wob niet van toepassing op deze stukken.

De onderzoeksoopdracht

Voor het onderzoek VerEsal zijn verschillende onderzoeksoopdrachten gegeven.

Het parket beschikt over mailwisselingen waarin de officier van justitie die destijds de leiding had over het onderzoek opdrachten van de toenmalige hoofdofficier van justitie van het parket Zwolle heeft aanvaard.

13

Deze eerste mailwisseling van 30 november 2010 bevat zeven van de uiteindelijk twaalf onderwerpen van onderzoek die zijn beschreven in de openbaar gemaakte samenvatting van de uitkomsten van het VerEsal-onderzoek.

De tweede mailwisseling van 19 april 2011 bevat acht van de uiteindelijk twaalf onderwerpen van onderzoek die zijn beschreven in de openbaar gemaakte samenvatting van de uitkomsten van het VerEsal-onderzoek, met dien verstande dat de opdracht 7 en 8 zijn voorzien van een toelichting.

De laatste mailwisseling die bij het parket Oost-Nederland is aangetroffen is van 26 juli 2011 en deze ziet uitsluitend op opdracht 11 en bevat een voorstel voor de opdracht.

Deze onderzoeksopdrachten maakt het College in dit besluit alsnog gedeeltelijk openbaar. Het openbaar gemaakte deel betreft de communicatie tussen de hoofdofficier van justitie en de officier van justitie over de aanvaarding van de opdracht.

De namen van anderen dan de hoofdofficier van justitie zijn op het openbaar gemaakte documenten gezwart met een beroep op artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob. Het betreft de namen van ambtenaren. Ambtenaren komt volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak een beperkt beroep op de persoonlijke levenssfeer toe. Dat beperkte beroep op de persoonlijke levenssfeer ziet in ieder geval op hun namen.

Tevens is de inleiding bij de zeven opdrachten gezwart, evenals de inhoud van deze opdrachten en de toelichtingen daarop. Een verdergaande openbaarmaking van deze opdrachten dan reeds gedaan in de openbaar gemaakte samenvatting verdraagt zich niet met de belangen van opsporing en vervolging, omdat inzicht zou worden gegeven in de gebruikte onderzoeksmethoden en strategieën. Voorts verdraagt zich dat niet met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, omdat daarin de namen van natuurlijke personen voorkomen. De eerbiediging van de persoonlijk levenssfeer van niet-ambtenaren strekt zich uit over alle gegevens van persoonlijke aard die door burgers aan de overheid zijn verstrekt of door de overheid over burgers zijn verkregen, in het vertrouwen dat deze alleen door de overheid zullen worden gebruikt. Tot slot verdraagt een ruimere openbaarmaking zich niet met de voorkoming van de onevenredige benadeling.

Een te ruime openbaarmaking van de onderzoeksopdracht zou de onderzoeksbelangen van politiediensten en het belang van de staat bij een optimaal functionerend politieteam onder leiding van het Openbaar Ministerie (hierna: het OM) ernstig benadelen. Om voornoemde redenen moeten deze belangen prevaleren boven het belang bij volledige openbaarmaking van deze documenten.

Bij het opstellen van de samenvatting en het houden van een persconferentie is een afweging gemaakt tussen het algemeen belang van openbaarmaking en de specifieke belangen genoemd in artikel 10, tweede lid, onder c, e, en g, van de Wob. Door het opstellen van een samenvatting en het houden van een persconferentie is het belang van een goede en democratische bestuursvoering voldoende gediend, ook op het moment van het nemen van het onderhavige besluit.

Projectplan vervolg feitenonderzoek VerEsal

Het OM Almelo en de korpsleiding van de politieregio Twente hebben opdracht gegeven tot het feitenonderzoek en de hoofdofficier van justitie heeft de onderzoeksopdracht geformuleerd die op dat moment bestond uit zeven deelopdrachten. Deze opdracht vormde de basis voor het Projectplan, waarin die opdrachten verder zijn uitgewerkt en waarin aandacht is besteed aan de volgende onderwerpen: de doelstellingen van het onderzoek, de structuur van het onderzoek, de betrokkenen bij de uitvoering van het onderzoek, de communicatie, materiële en financiële voorzieningen, voortgang en evaluatie.

De zeven opdrachten zijn in de openbaar gemaakte samenvatting opgenomen. Hiervoor is reeds gemotiveerd waarom de weigeringsgronden van de Wob zich verzetten tegen een verdergaande openbaarmaking van deze opdrachten.

Het Projectplan bevat echter ook algemene onderdelen die wel (alsnog) openbaar gemaakt worden bij dit besluit. De namen van ambtenaren en van andere personen zijn met een beroep op artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob gezwart. Inhoudelijke informatie over het onderzoek wordt met een beroep op de artikelen 10, tweede lid, onder c, en 10, tweede lid, onder g, van de Wob, geweigerd. Voor een uitgebreidere motivering hiervan verwijs ik naar de volgende paragraaf van dit besluit over het VerEsal-rapport, de deelrapporten en de voortgangsrapportages.

Het VerEsal-rapport, de twaalf deelrapporten en de vier voortgangsrapportages

In het bestreden besluit heeft de hoofdofficier van justitie stilgestaan bij de maatschappelijke impact die de ramp in het verleden heeft gehad en thans nog steeds heeft. Die impact is reden geweest na afronding van het VerEsal-onderzoek een samenvatting te maken van de bevindingen in het onderzoek en deze samenvatting tijdens een persbijeenkomst openbaar te maken. De samenvatting is gemaakt met inachtneming van de weigeringsgronden en de beperking van de Wob.

Op grond van artikel 7 van de Wob is het verstrekken van een samenvatting een van de vormen waarin informatie kan worden verstrekt. Dit artikel is niet van toepassing op informatie waarvan openbaarmaking met een beroep op een van de bepalingen van de Wob (of anderszins) moet of mag worden geweigerd (Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State van 14 mei 2008, LJN BD 1470). Ten aanzien van de informatie die op grond van artikel 10 Wob dient te worden geweigerd is verstrekking in geen enkele vorm aan de orde. De samenvatting dient de relevante informatie te bevatten uit de documenten, voor zover die informatie uit deze documenten niet geweigerd wordt op basis van de weigeringsgronden zoals genoemd in het artikel 10 van de Wob. Met de hoofdofficier van justitie ben ik van oordeel dat de samenvatting die destijds tijdens de persbijeenkomst openbaar is gemaakt die relevante informatie bevat en dat de weigeringsgronden genoemd in artikel 10, tweede lid, onder c, 10, tweede lid, onder e, en 10, tweede lid, onder g van de Wob zich verzetten tegen een verdergaande openbaarmaking van dit rapport, de deelrapporten en de voortgangsrapportages, voor zover deze voortgangsrapportages inhoudelijke informatie over het onderzoek en namen van ambtenaren en informatie over andere personen bevatten.

De delen van de voortgangsrapportages die algemene informatie bevatten, die vergelijkbaar is met de algemene informatie uit het Projectplan, maak ik hierbij alsnog openbaar.

De deelrapporten en de overige onderdelen van de voortgangsrapportages geven een gedetailleerd verslag van de handelingen van het onderzoeksteam, de bevindingen van het onderzoeksteam en de conclusies die daaraan kunnen worden verbonden.

De weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder c, van de Wob, is ingeroepen, omdat belangen van opsporing en vervolging prevaleren boven de belangen van openbaarmaking.

De belangen van opsporing en vervolging verzetten zich tegen een verdergaande openbaarmaking van het rapport dan tot nu heeft plaatsgevonden. Ten onrechte is in het bestreden besluit verwezen naar een aangifte van een van de directeuren van SE Fireworks. Deze procedure bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden op basis van artikel 12 Wetboek van strafvordering was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit al afgerond. Dat neemt niet weg dat het zeer goed mogelijk is dat de feiten uit het onderzoek nog gebruikt gaan worden voor opsporing en vervolging. Strafrechtelijk onderzoek, opsporing en vervolging zijn immers nog mogelijk zolang de feiten niet zijn verjaard, zodat om die reden de belangen van opsporing en vervolging zich tegen een verdergaande openbaarmaking verzetten. Dit klemt te meer nu het gaat om een gebeurtenis die landelijk en lokaal een enorme impact heeft (gehad). Dat belangen van opsporing en vervolging om die reden zwaarder dienen te wegen dan de belangen van openbaarmaking is in de rechtspraak erkend (rechtbank Almelo 1 oktober 2010, LJN BN8833 en Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 20 april 2011, LJN: BQ1879).

Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, is van toepassing op informatie die inzicht geeft in opsporing strategieën en - methoden (ABRvS 20 januari 2011, LJN BK 9880). Inzage in bovengenoemde stukken dient om die reden te worden geweigerd, omdat hiermee inzage wordt gegeven in de door het onderzoeksteam gebruikte onderzoeksstrategieën en - methoden, wat toekomstig onderzoek kan schaden.

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van niet-ambtenaren strekt zich uit over alle gegevens van persoonlijke aard die door burgers aan de overheid zijn verstrekt of door de overheid over burgers verkregen, in het vertrouwen dat deze alleen door de overheid zouden worden gebruikt. In uw bezwaarschrift hebt u niet betwist dat niet-ambtenaren ten volle een beroep kunnen doen op het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze eerbiediging is ook van toepassing op overledenen, zoals in het bestreden besluit is overwogen onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 april 2011 (LJN BQ 2643).

Uw bezwaren richten zich tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren. Het is juist dat ambtenaren, waar het gaat om hun beroepshalve functioneren, slechts in beperkte mate een beroep toekomt op het belang van de eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer.

17

Dit ligt alleen anders voor het openbaar maken van hun namen en doorkiesnummers. In het onderhavige geval is voor de ambtenaren alleen een beroep gedaan op deze weigeringsgrond ten aanzien van hun namen. Nu de weigeringsgrond van artikel tweede lid, onder c, van de Wob zich verzet tegen de openbaarmaking van het rapport als geheel, en van de deelrapporten als geheel en de niet openbaar gemaakte delen van de voortgangsrapportages, is het alleen zwarten van de namen van ambtenaren niet aan de orde.

Voor zover u ter hoorzitting hebt betoogd dat in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een beroep op artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM niet kan slagen, merk ik op dat deze artikelen niet aan het bestreden besluit ten grondslag zijn gelegd, zodat dit bezwaar geen doel treft.

Op grond van artikel 10, tweede lid, en onder g, van de Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van bij de gelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen, dan wel derden. Uw bezwaar, dat openbaarmaking van het rapport de bereidwilligheid van getuigen om op vrijwillige basis te getuigen niet zou worden geremd, deel ik niet. Getuigen mogen erop vertrouwen dat informatie die zij aan politiemensen (overheidsfunctionarissen) verstrekken in het kader van een feitenonderzoek niet naar buiten komen. Het is aan verweerder om te dien aanzien een afweging te maken. Een te ruime openbaarmaking van het rapport en de onderliggende deelrapporten en voortgangsrapportages zou niet alleen raken aan de persoonlijke levenssfeer van deze betrokkenen, maar zou ook de onderzoeksbelangen van politiediensten en het belang van de Staat bij een optimaal functionerend onderzoeksteam onder leiding van het OM ernstig benadelen.

Bij het opstellen van de samenvatting en het houden van een persconferentie is een afweging gemaakt tussen het algemeen belang van openbaarmaking en de specifieke belangen waaronder ook de belangen van opsporing en vervolging, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en het voorkomen van onevenredige benadeling. Door het opstellen van een samenvatting en het houden van een persconferentie is het belang van een goede en democratische bestuursvoering voldoende gediend.

Tijdens de hoorzitting hebt u aangegeven dat het verzoek mede ziet op milieu-informatie.

Op verschillende plaatsen wordt in de Wob en de geldende jurisprudentie stil gestaan bij (openbaarmaking van) milieu-informatie.

In artikel 8 van de Wob is een algemene verplichting tot actieve openbaarheid neergelegd. Het artikel luidt als volgt:

Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daarvan begrepen, zodra dat in het belang is van goede en democratische bestuursvoering. Voor milieu-informatie bevat artikel 19.1c Wet milieubeheer, dat is opgenomen in hoofdstuk 19 (Openbaarheid van milieu-informatie) van de wet een extra verplichting tot actieve openbaarmaking. Het artikel luidt als volgt: Onverminderd artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur verstrekt een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie over de openbare verantwoordelijkheden en functies die het heeft alsmede de openbare diensten die het verleent met betrekking tot het milieu.

Indien sprake is van bedrijfs- en fabricagegegevens die tegelijk milieu-informatie betreffen, moet op grond van artikel 10, vierde lid, van de Wob een belangenafweging plaatsvinden. Het gaat er dan om of aannemelijk is dat openbaarmaking van de betreffende milieu-informatie daadwerkelijk schade zal toebrengen aan het met de bescherming van bedrijfs- en fabricagegegevens gemoeide belang. Anders dan bij de afweging van belangen die artikel 11, vierde lid, Wob voorschrijft in het geval sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen - waarbij het uitgangspunt is dat het belang bij de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen restrictief en daarmee in afwijking van de rechtspraak over persoonlijke beleidsopvattingen in het algemeen wordt uitgelegd - wordt in de rechtspraak over bedrijfs- en fabricagegegevens bij milieu-informatie bij de rechtspraak over de afweging van belangen bij een beroep op een relatieve weigeringsgrond aangesloten.

19

Ingevolge artikel 11, vierde lid, van de Wob dient bij documenten bestemd voor intern beraad die persoonlijke beleidsopvattingen bevatten een afweging van belangen plaats te vinden. Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen brengt mee dat artikel 11, vierde lid, van de Wob, zoveel mogelijk dient te worden uitgelegd en toegepast in het licht van de bewoordingen en het doel van de milieu-informatierichtlijn (richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad). Uit artikel 4 van de milieu-informatierichtlijn, als ook overweging 16 van de considerans van die richtlijn, volgt dat redenen voor de weigering van milieu-informatie openbaar te maken restrictief moeten worden uitgelegd.

De minister van Veiligheid en Justitie is niet verantwoordelijk voor het milieubeleid en het VerEsal-rapport is ook geen rapport met betrekking tot milieubeleid, maar een feitenonderzoek van de politie onder leiding van het OM. Noch de minister van Veiligheid en Justitie noch het OM hebben openbare verantwoordelijkheden en/of functies en/of openbare diensten met betrekking tot het milieu. De Wet milieubeheer is niet van toepassing. Voorts is in het bestreden besluit geen beroep gedaan op de weigeringsgrond genoemd in artikel 10, vierde lid, van de Wob noch op de beperking van artikel 11 van de Wob.

Uw bezwaar treft op dit punt geen doel.

Met betrekking tot uw opmerkingen aangaande de competentie van de Nederlandse rechter wijs ik u erop dat de bestuursrechter de bevoegde rechter is om zich te buigen over beslissingen op bezwaar in bestuursrechtelijke procedures die verband houden met de Wob. Voor de relatieve competentie van de rechter verwijs ik naar artikel 8:7 van de Awb. Dat een voormalig officier van justitie, die destijds betrokken was bij het strafrechtelijk onderzoek naar de vuurwerkramp, thans werkzaam is als rechter maakt dit niet anders.

Besluit

Het College van procureurs-generaal acht uw bezwaar gegrond en herroept het bestreden besluit.

Het College maakt de e-mailberichten over de aanvaarding van de onderzoeksopdrachten alsmede het Projectplan vervolg feitenonderzoek VerEsal, en de vier voortgangsrapportages alsnog gedeeltelijk openbaar, wijst het verzoek om openbaarmaking van de overige delen van de e-mailberichten, de voortgangsrapportages en het Projectplan en van de twaalf deelrapporten VerEsal alsnog af, en handhaaft het bestreden besluit voor zover het ziet op het onderzoeksrapport VerEsal onder aanvulling van de hierboven gegeven motivering.

Vergoeding van kosten van bezwaar

U heeft verzocht om vergoeding van de kosten van bezwaar met een beroep op artikel 7:15, tweede lid, van de Awb. Daarover beslis ik als volgt.

Op grond van dit artikel worden de kosten die in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs zijn gemaakt, vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Gelet op de bovenvermelde beslissing is daarvan sprake. Het aan u toe te kennen bedrag is als volgt vastgesteld: 2 punten (één punt voor het bezwaarschrift en één punt voor het verschijnen ter hoorzitting) x wegingsfactor 1 = € 944,-. Ik verzoek u mij binnen twee weken na dagtekening van deze brief het nummer en de tenaamstelling van de rekening te melden waarnaar dit bedrag kan worden overgemaakt. Indien dit rekeningnummer niet van de verzoeker is, verzoek ik u middels een machtiging aan te tonen dat de rekeninghouder gemachtigd is om namens eiser bovengenoemde betaling te ontvangen. Ik streef ernaar binnen zes weken na ontvangst van deze gegevens dit bedrag op de aangegeven rekening over te maken. U kunt uw brief richten aan:

de Minister van Veiligheid en Justitie
p/a het College van procureurs-generaal
t.a.v. de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken
Postbus 20305
2500 EH DEN HAAG

21

Ik vertrouw erop u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

de Minister van Veiligheid en Justitie
namens deze,
het College van procureurs-generaal,
voor deze,



mr. H. Vreugdenhil

Binnen zes weken na de dag van verzending van dit besluit kan een ieder wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken een beroepschrift indienen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank binnen het rechtsgebied waarin hij zijn woonplaats heeft. Het beroepschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat tenminste zijn naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht en de gronden waarop het beroepschrift rust. Daarnaast moet een afschrift van het besluit worden bijgevoegd. Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betaling wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.