

# **Overheid en openbaarheid**

*verklaard aan de hand  
van de rechtspraak*

*Editie 2023*

*Mr. dr. C.N. van der Sluis*

*Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:  
Nederlands Kenniscentrum Open Overheid  
Hofplein 20  
3032 AC Rotterdam  
[www.nkoo.nl](http://www.nkoo.nl)*

*Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: irnacreatief.nl*

*Eerste druk editie 2023*

*Copyright*

*C.N. van der Sluis*

*Overheid en openbaarheid verklaard aan de hand van de rechtspraak*

*© 2023, C.N. van der Sluis*

*Uitgegeven door het Nederlands Kenniscentrum Open Overheid*

*Alle rechten voorbehouden.*

*Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

## VOORWOORD

---

Dit boek vormt een naslagwerk voor hen die in de praktijk verzoeken om informatie moeten behandelen of zij die bezig zijn met het actief opebaar maken van overheidsinformatie. Het boek is samengesteld ten behoeve van de tweedaagse Opleiding tot Woo-coördinator en Woo-contactpersoon. Een opleiding die wordt aangeboden door het Nederlands Kenniscentrum Open Overheid (NKOO). In de volgorde van behandeling tijdens die opleiding zijn de deelonderwerpen binnen het onderwerp “openbaarheid van overheidsinformatie” opgenomen.

In dit boek is bij alle deelonderwerpen eerst voorzien in een inleiding. Daar waar relevant wordt nog altijd een onderscheid gemaakt naar de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet open overheid (Woo). Reden hiervoor is erin gelegen dat in de praktijk nog altijd – zij het in steeds mindere mate door het overgangsrecht van de Woo – tegen vraagstukken wordt aangelopen waarbij de Wob het juridisch kader vormt. De artikelen van de Woo worden verkort besproken. Uitgebreider gebeurt dit in het boek *Wet open overheid. Artikelsgewijze toelichting, voor de praktijk besproken*. Dit is eveneens te verkrijgen via het NKOO.

Na de inleiding volgen de uitspraken die per deelonderwerp zijn geselecteerd. Ten behoeve van de leesbaarheid en de omvang, is telkens een selectie gemaakt van de meest relevante rechtsoverweging(en). Het gaat om uitspraken van met name de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook uitspraken van de andere rechtscolleges die Nederland rijk is komen aan bod. Het gaat om de rechtspraak sinds 1998 tot en met begin 2023. De afgelopen jaren zijn met enige regelmaat uitspraken door mij geannoteerd in bestuursrechtelijke tijdschriften. Als zo’n uitspraak in dit boek is opgenomen, is ook de annotatie toegevoegd. Het kan voor komen dat een uitspraak een aantal keer terug komt. Dit hangt samen met de relevantie van die uitspraak voor de verschillende deelonderwerpen.

De samenstelling van het boek is met de grootst mogelijke zorg gedaan. Ontbreekt er iets of zijn er fouten in geslopen? We horen het graag via een mail aan [info@nkoo.nl](mailto:info@nkoo.nl).

De tekst is afgerond op 31 januari 2023.

Cornelis van der Sluis

Rotterdam, januari 2023



# INHOUD

---

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

25

<b>1.</b>	<b>ACTIEVE OPENBAARHEID</b>	<b>27</b>
1.1.	Inleiding	27
1.2.	ABRvS 31 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX6362   Besluit actieve openbaarmaking, rechtsbescherming en belangenafweging	28
1.3.	ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2849, met annotatie Gst. 2011/29   Artikel 8 Wob, de grondslag voor een besluit	28
1.4.	ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169   Eis van belangenafweging	30
1.5.	ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2089   Geen belangenafweging door bijzondere wet (Jeugdwet)	30
1.6.	ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2201   Succesvol beroep tegen actieve openbaarmaking (Wet normering topinkomens)	30
1.7.	ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6659   Geen verzoek tot actieve openbaarmaking mogelijk	31
1.8.	ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:903   Buiten de aanvraag openbaarmaken kan vanwege artikel 8 Wob	31
1.9.	Rechtbank Midden-Nederland 2 november 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:4230   Gevolgen actieve openbaarmaking	31
1.10.	ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2847   Openbaarmaking agenda levert geen besluit op	32
1.11.	Rechtbank Gelderland 4 afebruari 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:544   Veel belanghebbenden, algemene bekendmaking voor zienswijze	33
<b>2.</b>	<b>ACTIEVE OPENBAARHEID - HANDHAVING</b>	<b>34</b>
2.1.	Inleiding	34
2.2.	Rechtbank Amsterdam 19 januari 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BL3030   Boetebesluit nog niet in rechte vast, terughoudendheid met openbaarmaking	34
2.3.	Rechtbank Midden-Nederland 12 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:494   Openbaarmaking geoorloofd bij weinig kansrijk bezwaar	34
2.4.	ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3106   Geen boete, wel publicatie bij neutrale bewoording	35
2.5.	Rechtbank Rotterdam 7 maart 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:1636   Openbaarmaking via Twitter	36
2.6.	ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2086   Openbaarmaking op grond van beleid	36
2.7.	ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2089   Openbaarmaking op grond van wetgeving	37
<b>3.</b>	<b>ACTIEVE OPENBAARHEID - POLITIEK</b>	<b>39</b>
3.1.	Inleiding	39
3.2.	ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6661   Openbaarmaking besluitenlijsten op grond van de wet levert geen besluit op	39
3.3.	ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2847   Openbaarmaking agenda levert geen besluit op	39
3.4.	ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3364, met annotatie Gst. 2017/83   Anonimiseren levert een besluit op	39
3.5.	ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2846   Slecht anonimiseren levert geen besluit op	42
3.6.	ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:641   Inlichtingen verstrekken (68 Grondwet) levert geen besluit op	43
3.7.	ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:911   Niet verstrekken aan het parlement (68 Grondwet) laat plichten op grond van de Wob onverlet	43
3.8.	Rechtbank Noord-Nederland 26 mei 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:2513   Raadsleden kunnen ook een Wob-verzoek doen	43
<b>4.</b>	<b>KERNBEGRIPPEN - EEN IEDER</b>	<b>44</b>
4.1.	Inleiding	44
4.2.	ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:506   De erfgenaam neemt de procedure niet over	45
4.3.	Rechtbank Amsterdam 21 juli 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:4301   Bevoegd persoon is belanghebbende	45
4.4.	Rechtbank Limburg 29 november 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:9486   Bevoegd persoon is belanghebbende	45
4.5.	ABRvS 25 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5845   Openbaar voor de één, is openbaar voor eenieder, belang organisatie is niet relevant	46
4.6.	ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883   Persorganen ontlenen aan artikel 10 EVRM een recht op inlichtingen	46

4.7.	ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1814   10 EVRM maakt iets mogelijk sneller een bijzondere regeling	47
4.8.	ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:498   Klokkeluiders zijn geen social watchdog of public interest group	47
4.9.	Rechtbank Midden-Nederland 30 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:5241   Zware toets bij beroep 10 EVRM	48
4.10.	ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348   Journalist heeft belang bij tijdige besluitvorming	48
4.11.	ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:911   Schrijven van een artikel, redelijk doel	48
4.12.	ABRvS 10 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:452   AVG verzoek is geen verzoek tot verkrijgen documenten	49
<b>5.</b>	<b>KERNBEGRIPPEN - VERZOEK OM INFORMATIE</b>	<b>50</b>
5.1.	Inleiding	50
5.2.	ABRvS 3 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5897   Digitale weg beschikbaar indien open gesteld	51
5.3.	ABRvS 29 april 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD0772   Bestendige lijn maakt dat elektronische weg is opengesteld	52
5.4.	ABRvS 8 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1   Een mondeling besluit kan geen weigering van het verzoek inhouden	52
5.5.	ABRvS 11 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2744   Digitale weg stond over en weer open	52
5.6.	ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:918   Concreet mandaat om Wob-besluiten te nemen is vereist	52
5.7.	ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268, met annotatie Gst. 2020/87   Precisering over de kwalificatie van een verzoek om informatie als Wob-verzoek	53
5.8.	Rechtbank Overijssel 13 december 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:3758   Preciseringsuitspraak ook relevant onder de Woo 56	56
5.9.	ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:983, met annotatie Gst. 2018/95   Verzoek om eigen dossier Jeugdwet, geen Wob-verzoek	56
5.10.	ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2431   Toch geen Wob-verzoek gelet op privacygevoelige aard informatie	58
5.11.	Rechtbank Midden-Nederland 4 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5380   Geen reden om in het verzoek ook een AVG inzage-verzoek te lezen	59
5.12.	ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3713   Stellen van vragen dus geen Wob-verzoek ondanks noemen Wob	59
5.13.	ABRvS 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4084   Openbaarheid voor eenieder, dus een Wob-verzoek	59
5.14.	ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1607   Persoonlijk belang laat onverlet dat sprake is van een Wob-verzoek	59
5.15.	Rechtbank Noord-Nederland 21 augustus 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2851   7:4 Awb-verzoek wordt Wob-verzoek na stilzitten bestuursorgaan	59
5.16.	Rechtbank Zeeland-West-Brabant 4 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2852   Grondslag in de Awb, niet later om te zetten naar de Wob	60
5.17.	ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3502, met annotatie Gst. 2020/16   Uitsluiten Wob bij inzien door journalisten	60
5.18.	ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:498   Niet noemen Wob maakt iets geen Wob-verzoek	63
5.19.	Rechtbank Overijssel 26 maart 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1296   Alleen 'betrokkene' staat 15 AVG ter beschikking	63
5.20.	Rechtbank Rotterdam 19 maart 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:2306   Misbruik toets bij AVG vergelijkbaar met Wob	63
5.21.	Rechtbank Rotterdam 23 februari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:1482   Misbruik AVG niet te snel aan de orde, maar onder bijzondere omstandigheden wel	64
5.22.	ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:452   AVG leidt niet tot verstrekken documenten	64
5.23.	Rechtbank Rotterdam 19 maart 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:2305   AVG leidt niet tot verstrekken documenten	64
5.24.	ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:675   AVG dus beperkter dan de Wob	65
5.25.	Gerechtshof Den Haag 16 juli 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1836   843a Rv parallel aan een Wob-verzoek	65
5.26.	Rechtbank Midden-Nederland 9 september 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3799   Eisen 843a Rv	65
5.27.	Rechtbank Midden-Nederland 10 oktober 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:4685   Afwijzing Wob-verzoek laat weg 843a Rv onverlet	66
5.28.	Rechtbank Den Haag 15 oktober 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:10843   Gewichtige redenen, geen recht op informatie 843a Rv	66
5.29.	Rechtbank Midden-Nederland 9 september 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:3799   Inspiratie Wob, andere toepassing, bij 843a Rv	66

# 1. ACTIEVE OPENBAARHEID

---

## 1.1. Inleiding

*Wet openbaarheid van bestuur*

**Algemeen** | Informatievoorziening uit eigen beweging van de overheid (actieve openbaarmaking) verdient een aparte bespreking. Juist ook omdat veel beleidsmakers neigen naar deze wijze van informatievoorziening en ook vaak de politieke wens daartoe aanwezig is.

**Grondslag (artikel 8 Wob), besluit** | De algemene grondslag voor actieve openbaarmaking was onder de Wob gelegen in artikel 8. Daarmee kon dus ook meer worden verstrekt dan met een Wob-verzoek was gevraagd (zie 1.8) Dit gaf dus ook een grondslag voor publicatie van boetebesluiten of de daaraan gekoppelde inspectiegegevens (zie 2.4). Hieruit volgde ook dat (het voornemen tot) actieve openbaarmaking een besluit was als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (zie 1.2 en 1.3). Dat heeft meerdere consequenties. **Belangenafweging** | Ten eerste dat het bestuursorgaan de plicht heeft een belangenafweging te maken. De constatering dat het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan de belangen die artikel 10 beoogt te beschermen, moet tot uitdrukking komen in het besluit. **Rechtsbescherming** | Ook staat rechtsbescherming open tegen het besluit (zie 1.2). Bezwaar en beroep is dan ook mogelijk. Bovendien moeten betrokkenen vooraf om een zienswijze worden gevraagd. Zij moeten voorts in de gelegenheid worden gesteld om, voor de feitelijke handeling van openbaarmaking, dit te voorkomen via een verzoek om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter. Van een besluit is geen sprake als uitvoering wordt gegeven aan een wettelijke plicht tot bekendmaken (zie 1.10).

**Beleid** | Een aantal bestuursorganen was al overgegaan tot het vaststellen van beleid over de wijze waarop zij toepassing wilden geven aan de bevoegdheid tot actief openbaar maken.

**Gevolgen voor passieve openbaarmaking** | Beleid of vaste praktijk inhoudende actieve openbaarmaking is niet altijd zonder gevolgen voor een bestuursorgaan. Zo kon openbaarmaking van namen van exploitanten door de minister in het ene geval een verzwaaring van de motivering betekenen bij de afwijzing van een Wob-verzoek wat betreft dergelijke namen in een ander geval (zie 1.9).

*Wet open overheid*

**Uitgangspunt van actieve openbaarmaking** | Onder de Wet open overheid is actief en uit zichzelf handelen door de overheid waar het openbaarmaking betreft het uitgangspunt. Die nadruk wordt gelegd door het al in hoofdstuk 3 opnemen van regels over actieve openbaarmaking. Ook wordt dit onderstreept door in afwijking van artikel 8 van de Wob op te merken dat het bestuursorgaan de informatie openbaar maakt "bij de uitvoering van zijn taak". De plicht tot openbaarmaking uit eigen beweging ziet op het openbaar maken van – aldus de wetgever – in ieder geval informatie over beleid, voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie (artikel 3.1, eerste lid, van de Woo). De regeling veronderstelt dat de overheid(-sjurist) zich bij elk document actief de vraag stelt waarom het niet actief openbaar gemaakt zou moeten worden.

**Categorieën van documenten aangewezen** | In artikel 3.3 van de Woo worden categorieën van documenten aangewezen die actief openbaar moeten worden gemaakt. Voor bepaalde documenten wordt mogelijk gemaakt dat dit in de vorm van een overzicht gebeurt (artikel 3.3a). Alle informatie die actief openbaar moet worden gemaakt, moet via PLOOI beschikbaar worden gesteld (artikel 3.3b). Deze concrete verplichting treedt gefaseerd in werking (artikelen 10.2, 10.2a en 10.3).

## 1.2. ABRvS 31 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX6362 | Besluit actieve openbaarmaking, rechtsbescherming en belangenafweging

*Artikel 10 van de Wob, dat betrekking heeft op het verstrekken van informatie ingevolge die wet, biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de in die bepaling gevestigde afweging niet ook dient plaats te vinden indien het bestuur eigener beweging voornemens is tot het openbaar maken, op voet van artikel 8, eerste lid, van de Wob, van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, waarbij in artikel 10 van de Wob vermelde belangen zijn betrokken. Ook in dat geval dient derhalve met het oog op die belangen een afgewogen besluitvorming plaats te vinden. Het moet er derhalve voor worden gehouden dat artikel 8, eerste lid, van de Wob, in zoverre het gaat om het openbaar maken van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid waarbij belangen als vermeld in artikel 10 van de Wob zijn betrokken, de grondslag biedt voor het nemen van besluiten, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen voor degenen die door dat besluit rechtstreeks in hun belang worden getroffen, dezelfde rechtsgang openstaat als die welke beschikbaar is voor degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een besluit tot openbaarmaking van documenten dat is genomen op een verzoek als bedoeld in artikel 3 van de Wob.*

## 1.3. ABRvS 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP2849, met annotatie Gst. 2011/29 | Artikel 8 Wob, de grondslag voor een besluit

*Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 november 2010 in zaaknr. 201002051/1/H3) is ook in geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Wob een nadere afweging van belangen geboden.*

Annotatie:

Informatieverstrekking uit eigener beweging, de zogeheten actieve openbaarheid onder vigeur van de Wet openbaarheid van bestuur, krijgt de laatste jaren meer aandacht. Dé aanleiding voor deze aandacht is vooral gelegen in de bekendmaking van de zogeheten sanctiebesluiten door toezichthouders. Zie hierover E.C. Pietermaat, 'Actieve openbaarmaking van sanctiebesluiten', JBplus 2009, p. 245-256 en bijvoorbeeld ABRvS 10 november 2010, AB 2010/319, JB 2010/276, JOR 2011/37 en ABRvS 15 december 2010, AB 2011/33. Ook in de hier opgenomen uitspraak leidt (het voornemen tot) actieve openbaarmaking tot een juridische procedure.

Waar ging het om in dit geval? Het Commissariaat voor de Media kondigde per brief van 10 december 2008 aan dat het een zakelijke weergave van een besluit van 18 november 2008 op de website zou publiceren. In het besluit oordeelde het commissariaat dat de activiteit 'het uitgeven van het omroepblad TV Film' door de AVRO in strijd was met art. 57a lid 1 Mediawet en dat de AVRO die activiteit binnen zes maanden na het nemen van het besluit diende te staken. Tot 1 januari 2009 was art. 57a Mediawet vigerend recht en volgde daaruit dat instellingen die zendtijd hadden verkregen, slechts onder voorwaarden nevenactiviteiten mochten verrichten. Een dag later volgde een nieuwe brief waarin het commissariaat meedeelde dat het de voornoemde publicatie op 12 december 2008 opnieuw op zijn website zou publiceren. In de brief werd ook gesteld dat het de algemene bekendmaking van een besluit niet beschouwt als een besluit als bedoeld in art. 1:3 Awb.

In eerste aanleg komt de rechtbank tot het oordeel dat het publiceren door het commissariaat van een bericht op zijn website feitelijk handelen betreft. Van een besluit is dan ook geen sprake, aldus de rechtbank. Zij baseert dit oordeel mede op de voorliggende correspondentie tussen het commissariaat en de AVRO. De rechtbank laat zich ook uitdrukkelijk leiden door de taak van het commissariaat en het ontbreken van beleid (gebaseerd op de Wob) omtrent openbaarmaking.

De AVRO stelt daar in hoger beroep tegenover dat sprake is van openbaarmaking op grond van de Wob. Daaruit volgt volgens de AVRO dat de brief van 11 december 2008 een besluit is en haar beroep dus ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard. De AVRO stelt dat openbaar maken (al dan niet bewust op grond van de Wob) een handeling is die op rechtsgevolg is

gericht. Zij verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2006 (gepubliceerd in AB 2006/329, JB 2006/218 en Gst. 2006/169).

De Afdeling volgt dit betoog terecht. Art. 8 lid 1 Wob, biedt immers – in zoverre het gaat om het openbaar maken van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid waarbij belangen als vermeld in art. 10 Wob zijn betrokken – dé grondslag voor het nemen van besluiten, als bedoeld in art. 1:3 lid 1 Awb. Wordt een persoon of instelling rechtstreeks in zijn of haar belang getroffen, dan staat daar een rechtsgang voor open. Dit is dezelfde rechtsgang die bewandeld kan worden indien sprake is van een besluit tot openbaarmaking van documenten naar aanleiding van een verzoek (de passieve openbaarmaking op grond van art. 3 Wob). Ook bij actieve openbaarmaking moet dus de mogelijkheid worden geboden van het geven van zienswijzen, het maken van bezwaar en het verzoeken om voorlopige voorziening alvorens daadwerkelijk openbaar maken van de informatie op grond van art. 6 Wob.

Hoewel de rechtbank vanuit de taak van het commissariaat lijkt te redenen dat er geen sprake is van een besluit, gaat de Afdeling duidelijk de andere kant op. Juist doordat het commissariaat invulling geeft aan zijn rol als toezichthouder, is volgens de Afdeling sprake van openbaarmaking als bedoeld in de Wob. Het gevolg is immers dat voor een ieder kenbaar kan zijn wat het toezicht van het commissariaat in concrete gevallen inhoudt. Het publiceren van een zakelijke weergave van het besluit van 18 november 2008 op de website is dan ook openbaar maken als bedoeld in art. 8 lid 1 Wob. De brief van 10 december 2008 is dan ook een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Vervolgens beziet de Afdeling de feiten van het geschil om vast te stellen wat de juridische status is van de verschillende brieven. De brief van 10 december 2008 is dus het besluit in primo. Dat maakt de brief van dezelfde datum van de AVRO een bezwaarschrift. De AVRO vroeg hierin de publicatie te verwijderen. De brief van 11 december 2008 – waarin het commissariaat zich onder meer op het standpunt heeft gesteld dat het met het publiceren van een zakelijke weergave van het besluit van 18 november 2008 op zijn website mede invulling geeft aan zijn rol als toezichthouder – vormt daarmee een beslissing op bezwaar. Deze beslissing op bezwaar komt vervolgens voor vernietiging in aanmerking nu het commissariaat stelt dat de brief van 10 december 2008 geen besluit is. De rechtbank heeft dit alles niet onderkend, zodat ook de aangevallen uitspraak voor vernietiging in aanmerking komt.

De Afdeling concludeert vervolgens – onder verwijzing naar de hiervoor genoemde uitspraak van 10 november 2010 – dat ook bij spontane openbaarmaking (wat zij als synoniem voor actieve openbaarmaking lijkt te gebruiken) een belangenafweging moet plaatsvinden op grond van de uitzonderingsgronden (en beperkingen) van art. 10 (en 11) Wob. Daar is in onderhavig geval – vanzelfsprekend – geen sprake van geweest. Het commissariaat heeft ook ter zitting geen belangenafweging gegeven. Zelfs op dat moment had het besluit dus nog ‘gered’ kunnen worden. Gelet daarop kan de Afdeling dan ook niet anders, dan het hoger beroep gegrond verklaren en zowel de aangevallen uitspraak als het besluit van 11 december 2008 vernietigen.

Of de AVRO met dit alles is geholpen, is maar de vraag. Uit de uitspraak lijkt te volgen dat het bericht al op de website was geplaatst. Ik meen dat te kunnen afleiden uit de beschrijving van het procesverloop (de AVRO verzocht de publicatie ‘te verwijderen’) alsook uit r.o. 2.2 (door gebruik van het woord ‘opnieuw’). Het leed is dus al geschied en feitelijk is de informatie al openbaar. Buiten de proceskostenvergoeding rest dan enkel nog de mogelijkheid van een verzoek om schadevergoeding. De onrechtmatigheid van het besluit is immers komen vast te staan. Vraag is wel of het de moeite loont een procedure hierover op te starten. Ga er maar eens aan staan de schade te kwantificeren. Kort en goed kan dan ook geconcludeerd worden dat, hoewel de smaak van deze principiële overwinning zoet zal zijn, het opstarten van een procedure als onderhavige niet snel dienstig is. Denk daarbij ook nog maar eens aan de extra aandacht door een dergelijke procedure. Het persbericht krijgt zo immers nog meer aandacht, zeker door het opnemen ervan in r.o. 2.2! Winst zal zijn dat de uitspraak hopelijk tot gevolg heeft dat toezichthouders in het algemeen, en het Commissariaat voor de Media in het bijzonder, in de toekomst de procedures correct zullen volgen bij het openbaar maken van informatie uit eigen beweging.



#### **1.4. ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169 | Eis van belangenafweging**

*Het dwangsombesluit is een bevoegd genomen besluit in het kader van een aan de KSA door de wetgever toegekende taak om toezicht te houden op de naleving van regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Het past in het kader van deze toezichthoudende taak dat sanctiebesluiten worden gepubliceerd, vergelijk de uitspraak van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd. Ook in het geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur is een nadere afweging van belangen geboden. Deze nadere afweging houdt in dit geval in dat het algemene belang dat door de openbaarmaking wordt gediend, wordt afgewogen tegen het belang van CPL geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie, waarbij aan het algemeen belang een groot gewicht moet worden toegekend.*

#### **1.5. ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2089 | Geen belangenafweging door bijzondere wet (Jeugdwet)**

*De actieve openbaarmakingsregeling als bedoeld in artikel 9.7 van de Jeugdwet is op 1 februari 2019 ingevoegd bij de Wet 14 november 2016, Stb. 448 (Wijziging van de Gezondheidswet en de Wet op de jeugdzorg teneinde een mogelijkheid op te nemen tot openbaarmaking van informatie over de naleving en uitvoering van regelgeving, besluiten tot het opleggen van sancties daarbij inbegrepen). In de wetsgeschiedenis, Kamerstukken II, 2014-2015, 34111 nr. 3, is vermeld dat dit voorstel er in voorziet dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke van de door de wetgever aangegeven categorieën van informatie bekend gemaakt zullen worden. Het is daardoor de wetgever die de belangen van de ondertoezichtgestelden in het algemeen afweegt tegen andere belangen, en niet zoals geldt bij de Wob, door het bestuursorgaan per individueel geval. In de wetsgeschiedenis is voorts vermeld dat de vraag wat in de praktijk openbaar moet worden gemaakt niet is onderworpen aan een belangenafweging. Er zal slechts op basis van feitelijke criteria beoordeeld moeten worden welke informatie openbaar moet worden gemaakt. De openbaarmaking zal worden voorafgegaan door een besluit. Die besluiten hebben daarom een hoge mate van gebondenheid. Daarnaast vermeldt de wetsgeschiedenis dat, omdat de openbaarmaking niet onderworpen is aan belangenafweging, het in de lijn der verwachting ligt dat mogelijke geschillen zich zullen beperken tot de vraag of de te openbaren informatie correct is of niet en of tengevolge daarvan de openbaarmaking al dan niet kan plaatsvinden. Verder vermeldt de wetsgeschiedenis dat de rechter een besluit tot openbaarmaking in het kader van het recht op bescherming van persoonsgegevens te allen tijde kan toetsen aan artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).*

*De Afdeling stelt voorop dat de wetgever het van belang heeft geacht dat informatie van de toezichthouder over de naleving en uitvoering van regelgeving door aanbieders van jeugdhulp openbaar wordt gemaakt. Uit de hiervoor weergegeven wetsgeschiedenis volgt dat de toetsing van zo een openbaarmakingsbesluit door de bestuursrechter slechts beperkt kan zijn tot de vraag of voor de vaststellingen van feitelijke aard in het rapport een voldoende feitelijke basis aanwezig is. De waardering van feiten en oordelen daarover maken geen deel uit van de door de bestuursrechter te verrichten toetsing evenmin als conclusies die op die waarderingen en oordelen zijn gebaseerd. Een belangenafweging is niet aan de orde behoudens voor zover het gaat om persoonsgegevens die in het openbaarmakingsbesluit zijn vermeld. In dat geval dient in het kader van artikel 8 van het EVRM te worden beoordeeld of de voorgenomen openbaarmaking geen ontoelaatbare inbreuk maakt op de in dit artikel vervatte bescherming van het privéleven.*

#### **1.6. ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2201 | Succesvol beroep tegen actieve openbaarmaking (Wet normering topinkomens)**

*Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat [appellant] in zoverre aannemelijk heeft gemaakt dat hij onevenredig wordt benadeeld door publicatie van het rapport op de door de minister gewenste wijze. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat hoewel de minister het rapport in neutrale bewoordingen heeft opgesteld en het rapport alleen feitelijke bevindingen*

bevat waaraan een voorlopige conclusie is verbonden, door de minister niet is weersproken dat met het alleen weglakken van de naam van [appellant] het rapport herleidbaar is tot [appellant] door wel zijn werkverleden, functie en werkgever [stichting] te benoemen. Juist in de sector waarin [appellant] ook thans nog werkzaam is, zal duidelijk zijn dat het rapport mede op hem betrekking heeft. Hoewel openbaarmaking van een dergelijk rapport in deze vorm in het algemeen niet in strijd hoeft te komen met het bepaalde in artikel 10, tweede lid, onder g van de Wob, is de Afdeling van oordeel dat openbaarmaking van het rapport in die vorm in dit concrete geval leidt tot onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, waarvoor het algemene belang bij openbaarmaking moet wijken. De Afdeling acht daarbij van doorslaggevend belang dat [appellant] op 19 november 2019 een voornemen heeft ontvangen van de minister tot het opleggen van een last onder dwangsom en de openbaarmaking van het besluit tot oplegging van die last. In dit geval was ten tijde van het besluit op bezwaar van 21 november 2019 derhalve reeds een handhavingprocedure opgestart. Van [appellant] kon daarom op dat moment niet worden verwacht dat hij de juistheid van het rapport aan de burgerlijke rechter zou voorleggen om op die wijze het rapport inhoudelijk te kunnen aanvechten. De juistheid van het rapport kon immers, overeenkomstig wat hiervoor in 4.2.3 is overwogen, aan de orde komen in een bestuursrechtelijke procedure tegen het -inmiddels genomen- handhavingsbesluit. De omstandigheid dat de zienswijze van [appellant] van 18 juni 2019 deels in het rapport is verwerkt en deze zienswijze of een nieuwe zienswijze met het rapport integraal openbaar wordt gemaakt als [appellant] dat wenst, maakt de uitkomst van de belangenafweging ten tijde van de heroverweging in bezwaar in dit geval niet anders. De Afdeling is van oordeel dat onder deze omstandigheden alleen openbaarmaking van een zakelijke samenvatting van het rapport, waaruit blijkt welke betalingsconstructie gehanteerd is en waarom deze niet in overeenstemming is met de Wnt, gerechtvaardigd kan zijn. Aan verdere openbaarmaking van naar de persoon herleidbare gegevens als het werkverleden, de functie en de naam [stichting] staat thans artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob in de weg.

**1.7. ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6659 | Geen verzoek tot actieve openbaarmaking mogelijk**

Artikel 8 van de Wob ziet op het verstrekken van informatie uit eigen beweging door een bestuursorgaan. Deze zogenoemde actieve openbaarmaking is primair de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat. De Wob voorziet niet in de mogelijkheid dat een ieder een verzoek kan indienen strekkende tot naleving van deze openbaarmakingsplicht. Uit het stelsel van de Wob volgt dat aan een ieder uitsluitend het recht is toegekend om te verzoeken om openbaarmaking van informatie, als bedoeld in artikel 3 van de Wob. Artikel 8 van de Wob biedt ten opzichte van artikel 3 van de Wob geen aanvullend of ander recht op informatie.

**1.8. ABRvS 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:903 | Buiten de aanvraag openbaar maken kan vanwege artikel 8 Wob**

De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister zijn besluit onzorgvuldig heeft voorbereid. Openbaarheid van informatie is het uitgangspunt van de Wob. Verzoeken op grond van die wet mogen daarom in beginsel niet restrictief worden uitgelegd. Voor zover de minister meer informatie openbaar wil maken dan waar verzoekster om heeft gevraagd, geldt dat hij op grond van artikel 8 van de Wob uit eigen beweging informatie openbaar maakt als dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. De melkgeitenhouderij heeft niet aannemelijk gemaakt dat dat niet het geval is. Daar komt bij dat, wat de bewoordingen van het Wob-verzoek ook mogen zijn, de verzoekster kennelijk geen bezwaar heeft gehad tegen de uitleg die de minister aan haar verzoek heeft gegeven. Er bestond voor de minister daarom geen reden om na te gaan wat de reikwijdte was van het verzoek.

**1.9. Rechtbank Midden-Nederland 2 november 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:4230 | Gevolgen actieve openbaarmaking**

De tweede reden waarom de rechtbank vindt dat het bestreden besluit niet goed is gemotiveerd, is er in gelegen dat verweerder onvoldoende is ingegaan op de bezwaargrond van eiseres dat zijn handelwijze getuigt van ongelijkheid en willekeur. Eiseres heeft erop gewezen dat verweerder

op verschillende domeinen inspectiegegevens actief openbaar maakt. Zij noemt lunchrooms, de vleesbranche, restaurants en binnenspeeltuinen. Bij de openbaarmaking binnen deze domeinen noemt verweerder de namen van ondernemers wel. Het is eiseres niet duidelijk waarom dat bij passieve openbaarmaking, dus naar aanleiding van een verzoek zoals hier voorligt, niet zou kunnen. Verweerder vindt dat de voorbeelden die eiseres noemt niet vergelijkbaar zijn met deze kwestie, maar motiveert niet waarin dat verschil dan precies zit. Tijdens de zitting heeft verweerder gezegd dat de belangenafweging bij passieve en actieve openbaarmaking niet van elkaar verschilt en het is dan ook de taak van verweerder om toe te lichten waarom er bij actieve openbaarmaking wél gegevens over ondernemers openbaar worden gemaakt en bij passieve niet. De niet onderbouwde stelling dat het over andere entiteiten zou gaan omdat, zo begrijpt de rechtbank verweerder, een ander product of dienst onderwerp van inspectie is, is in dat verband te mager. In de door eiseres genoemde branches speelt immers ook het belang van de veiligheid en de mogelijkheid van reputatieschade in geval van negatieve aandacht.

Dit klemt temeer omdat één van de domeinen waarbinnen verweerder tot actieve openbaarmaking van inspectiegegevens overgaat, 'binnenspeeltuinen' is waar dezelfde speeltoestellen kunnen staan als waar dit Wob-verzoek over gaat. Verweerder heeft de Inspectieresultaten van 2016 openbaar gemaakt, waarbij hij ook een namenlijst heeft gevoegd met overdekte speellocaties die zijn onderzocht. Dit levert de door eiseres geschetste situatie op dat gegevens over speeltoestellen die in een indoor speeltuin staan wél openbaar worden gemaakt en gegevens over speeltoestellen die buiten staan maar ten dele, namelijk zonder de naam van de ondernemers, openbaar worden gemaakt. Deze entiteiten zijn uit de aard van de zaak zeer vergelijkbaar en verweerder zal een deugdelijke motivering moeten geven waarom hij toch vindt dat de namen van de ondernemers in dat laatste geval geheim moeten blijven.

Verweerder heeft in reactie op de beroepsgrond van eiseres gesteld dat hij bij actieve openbaarmaking over indoorspeeltuinen een rapport heeft opgesteld, waarbij hij in staat is geweest om de context te schetsen en waarbij hij gebruik heeft kunnen maken van geaggregeerde gegevens. Verweerder heeft niet toegelicht waarom niet ook in het geval van passieve openbaarmaking in geaggregeerde gegevens zou kunnen worden voorzien, of zodanig wordt gelakt dat ten minste een naam van de ondernemer en het feit waarop is gecontroleerd is te zien. Eiseres heeft verder verwezen naar de uitspraak van de ABRvS van 1 februari 2017 over openbaarmaking van de lijst met mogelijke afnemers van paardenvlees. In die zaak heeft het bestuursorgaan bij openbaarmaking van de informatie bij het publiek onder de aandacht gebracht dat de omstandigheid dat een bedrijf was betrokken bij het terughalen van vlees niet betekent dat het bedrijf dus ook onrechtmatig heeft gehandeld. Met een zogenoemde 'disclaimer' zou verweerder ook in dit geval kunnen voorzien in de volgens hem benodigde context. Van verweerder mag verwacht worden dat hij serieus beziet of een disclaimer tot de mogelijkheden behoort. Daarvan is met de voorliggende besluitvorming niet gebleken.

#### **1.10. ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2847 | Openbaarmaking agenda levert geen besluit op**

De grondslag voor het plaatsen van de agenda inclusief stukken op de gemeentelijke website is te vinden in artikel 19, tweede lid, van de Gemeentewet. Daarom is artikel 8 van de Wob hier niet van toepassing. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 30 april 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1520), is de uitvoering van artikel 19, tweede lid, van de Gemeentewet een feitelijke handeling. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het plaatsen van de agenda op de gemeentelijke website geen besluit in de zin van de Awb is.

Het college heeft zich blijkens het verslag van de hoorzitting op het standpunt gesteld dat geen geheimhouding hoefde te worden opgelegd, omdat hier niet om was verzocht en het volgens het college gebruikelijk is om stukken op de website te plaatsen, de integriteit van de gemeente in het geding was en de mail gericht was aan alle raadsleden. Omdat niet ambtshalve was besloten geheimhouding op te leggen en er geen verzoek was gedaan om geheimhouding op te leggen, is er geen sprake van een besluit op grond van artikel 25 van de Gemeentewet. Omdat er geen besluit is, is de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is niet aan de orde.

**1.11. Rechtbank Gelderland 4 afebruari 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:544 | Veel belanghebbenden, algemene bekendmaking voor zienswijze**

*De voorzieningenrechter stelt vast dat de minister door middel van een kennisgeving in de Staatscourant op 7 juni 2021 mededeling heeft gedaan over het Wob-verzoek van [derde-partij] en zijn voornemen om de gevraagde gegevens openbaar te maken. Daarbij is de gelegenheid geboden om een zienswijze tegen dit voornemen in te dienen. Daarvan heeft, onder meer, verzoeker gebruik gemaakt. Ter zitting heeft de vertegenwoordiger van de minister meegedeeld dat het bestreden besluit verstuurd is aan [derde-partij] en aan iedereen die een zienswijze tegen de voorgenomen openbaarmaking heeft ingediend. Wel sluit de vertegenwoordiger van de minister niet uit dat het besluit niet aan verzoeker is verstuurd. Verzoeker heeft op de zitting verklaard dat hij via haar leden op de hoogte is gesteld van dit besluit. De voorzieningenrechter is voorlopig van oordeel dat de minister middels de kennisgeving in de Staatscourant en het versturen van het besluit naar iedereen die een zienswijze heeft ingediend, op afdoende wijze heeft gecommuniceerd over het Wob-verzoek van [derde-partij] en zijn besluit tot feitelijke openbaarmaking van de gevraagde gegevens.*

## 2. ACTIEVE OPENBAARHEID - HANDHAVING

---

### 2.1. Inleiding

*Wet openbaarheid van bestuur*

**Algemeen** | Actieve openbaarmaking bij handhaving vergt een soms wat andere opstelling van het betrokken bestuursorgaan. Een en ander vooral vanwege het mogelijk toch bestraffende karakter, ook van het publiceren zelf. **Stand van de procedure** | Zolang de overtreding nog niet in rechte vaststaat, dient het bevoegd gezag oog te hebben voor de gevolgen en is publicatie alleen geoorloofd als het kan motiveren dat het openbaar belang daartoe noopt (zie 2.2). Dat is mogelijk anders als de nog aanhangige procedure bij voorbaat kansloos lijkt (zie 2.3). **Publicatie kan** | Bij bestuurlijke boetes mag ervan worden uitgegaan dat tot publicatie kan worden overgegaan als het boetebesluit formele rechtskracht heeft gekregen. Dit te meer als sprake is van vast beleid (zie 2.6) of regelgeving (zie 2.7) waarop de openbaarmaking is gebaseerd. Bij het eventueel gedurende een procedure herroepen van een boetebesluit levert publicatie een onevenredig nadeel op van de partij die eerst is beboet. Blijft een boete uit dan betekent dat niet vanzelfsprekend dat van publicatie moet worden afgezien. Indien in neutrale woorden bekendheid wordt gegeven aan het feit dat sprake was van een overtreding (zonder boeteoplegging), dan kan tot actieve openbaarmaking worden overgegaan (zie 2.4).

*Wet open overheid*

**Uitzondering op de plicht** | In de Wet open overheid wordt ten aanzien van beschikkingen actieve openbaarheid voorop gesteld (artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder k, van de Woo). Gegeven de bijzondere aard van beschikkingen houdende de oplegging van een bestuurlijke bestraffende sanctie of een bestuurlijke herstelsanctie (buiten het omgevingsrecht) is voorzien in een uitzondering (zie onder k, sub 5 en 6). De Woo ziet meer heil in een wettelijke grondslag bij bijzondere wet.

### 2.2. Rechtbank Amsterdam 19 januari 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BL3030 | Boetebesluit nog niet in rechte vast, terughoudendheid met openbaarmaking

*Beslissing tot publicatie van boetebesluit voordat de overtreding in rechte vaststaat. Een zodanige vroegtijdige publicatie is alleen dan geoorloofd als het openbaar belang dat eist. Verweerder heeft niet c.q. onvoldoende onderbouwd waarom het algemene belang dat gemoeid is met openbaarmaking van een nog niet vaststaand besluit opweegt tegen het belang van eisers om niet (onevenredig) te worden benadeeld door het openbaar maken van het besluit met hun namen c.q. die van de bedrijven waarbij zij werken.*

*In geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking op de voet van artikel 8, eerste lid, van de Wob, van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, is een nadere afweging van belangen geboden als neergelegd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Dit betekent in het onderhavige geval dat de vraag beantwoord moet worden of het algemene belang dat gemoeid is met openbaarmaking opweegt tegen het belang van eisers om niet onevenredig te worden benadeeld door het openbaar maken van het besluit met hun namen daarin.*

### 2.3. Rechtbank Midden-Nederland 12 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:494 | Openbaarmaking geoorloofd bij weinig kansrijk bezwaar

*Op grond van wat op de zitting is besproken concludeert de voorzieningenrechter dat partijen het er over eens zijn dat sprake is van een overtreding van de Wok. Verzoekster heeft geen verzoek tot schorsing van het boetebesluit ingediend. Op basis van zij naar voren heeft gebracht is niet aannemelijk geworden dat het bezwaar tegen het boetebesluit een redelijke kans van slagen heeft.*

*Verzoekster heeft verder aangevoerd dat verweerder in strijd met zijn eigen beleid handelt*

door haar handelsnaam openbaar te maken. Daarmee wordt immers ook de eigen naam van verzoekster bekend gemaakt en dat is strijdig met verweerders beleid om namen van natuurlijke personen niet bekend te maken.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat het bezwaar tegen de openbaarmaking van verzoeksters handelsnaam geen redelijke kans van slagen heeft. De handelsnaam is niet de naam van verzoekster. Het is de bedrijfsnaam waarmee verzoekster beroepshalve aan het economisch verkeer deelneemt. Daarmee is haar persoonlijke levenssfeer niet in het geding. Dat is niet anders omdat een deel van haar naam in de handelsnaam is opgenomen. Dat verweerder handelt in strijd met zijn eigen beleid volgt de voorzieningenrechter daarom niet. Het is verder de eigen keuze van eiseres geweest om een deel van haar naam in de handelsnaam op te nemen en daarmee actief te zijn in het maatschappelijke en economische verkeer. Die keuze houdt ook het risico in om met die handelsnaam ongewenst in de openbaarheid te komen. Het belang van openbaarmaking van het boetebesluit inclusief de handelsnaam van verzoekster weegt dan ook zwaarder dan het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van verzoekster.

Verzoekster heeft verder naar voren gebracht dat publicatie van het boetebesluit inclusief de handelsnaam haar onevenredig benadeeld. Zij wordt daardoor belemmerd bij de exploitatie van haar café en haar wens om binnenkort weer speelautomaten te exploiteren.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat verzoekster onvoldoende concreet heeft gemaakt waaruit deze (onevenredige) benadeling voor haar zou bestaan. Ook overigens is de voorzieningenrechter niet van omstandigheden gebleken waaruit een concrete, voorzienbare benadeling voor verzoekster volgt. Gelet daarop heeft verweerder het belang van openbaarmaking van het boetebesluit, in redelijkheid zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van verzoekster bij het uitblijven van de gestelde onevenredige schade.

Het betoog dat verweerder bij een eerder openbaarmakingsbesluit uit 2018 ook niet is overgegaan tot vermelding van de naam van een natuurlijke persoon leidt niet tot het oordeel dat het bezwaar een redelijke kans van slagen heeft. Verweerder heeft in zijn verweerschrift over dit eerdere besluit toegelicht dat sprake is geweest van een ambtelijke misslag. Dit is door verzoekster niet weersproken. De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder niet gehouden is een eerder gemaakte misslag te herhalen.

## **2.4. ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3106 | Geen boete, wel publicatie bij neutrale bewoording**

Uit de uitspraak van de Afdeling van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468, volgt dat in het kader van de toezichthoudende taak past dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak. Van een onevenredige benadeling kan sprake zijn indien het boetebesluit uiteindelijk in rechte geen stand houdt en de betrokken rechtspersoon ten onrechte als overtreder kenbaar is gemaakt. Of sprake is van onevenredige benadeling hangt dan af van een oordeel over de rechtmatigheid van het boetebesluit, aldus de Afdeling in die uitspraak. Documenten 3, 4, 5, 6, 8 en 9 hebben ten grondslag gelegen aan boetes aan [appellante sub 2] en anderen. Die boetes staan in rechte vast. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat zij niet onevenredig worden benadeeld door openbaarmaking van die documenten.

Document 7 heeft geleid tot een besluit tot het opleggen van een boete aan [bedrijf E]. Dat besluit is in bezwaar herroepen. Ter zitting bij de rechtbank heeft de minister verklaard dat, nu er geen boete is opgelegd, [bedrijf E] blijkbaar niet als overtreder kon worden aangemerkt. Naar het oordeel van de Afdeling dient die situatie gelijk te worden gesteld met de situatie waarin een boetebesluit uiteindelijk in rechte geen stand houdt en de betrokken rechtspersoon ten onrechte als overtreder kenbaar is gemaakt. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat openbaarmaking van document 7 op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob achterwege had moeten blijven.

Er zijn negentien overtredingen van artikel 4:3, eerste lid, van de Arbeidstijdenwet vastgesteld en

een overtreding van artikel 2.4:13, tweede lid, van het Arbeidstijdenbesluit vervoer. De documenten zijn in neutrale bewoordingen opgesteld en bevatten feitelijke bevindingen waaraan voorlopige kwalificaties zijn verbonden. Daarnaast bevatten documenten 11 en 13 een zienswijze van de werkgever op de overtredingen die de inspecteurs van de ILT hebben vastgesteld. Verder is in het besluit van 25 januari 2018 vermeld dat documenten 11 en 13 niet tot een boete hebben geleid. Volgens de minister konden op basis van deze documenten geen boetes worden opgelegd. Gelet hierop betoogt FNV naar het oordeel van de Afdeling terecht dat het voor een gemiddelde lezer voldoende duidelijk is dat documenten 11 en 13 en de daaronder liggende documenten 10 en 12 niet tot een boete hebben geleid. Omdat [appellante sub 2] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij onevenredig benadeeld worden door openbaarmaking van die documenten, hoefde de minister openbaarmaking van die documenten niet op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob achterwege te laten.

## **2.5. Rechtbank Rotterdam 7 maart 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:1636 | Openbaarmaking via Twitter**

De voorzieningenrechter onderschrijft het standpunt van AFM dat het aan haar is om te bepalen hoe een boetebesluit wordt gepubliceerd. De Wft stelt hieraan geen beperkingen, terwijl ook overigens geen grond bestaat voor het oordeel dat het plaatsen van een bericht op Twitter zonder meer onzorgvuldig en daarmee onrechtmatig is. Dit neemt niet weg dat het boetebesluit voldoende duidelijkheid moet geven over de manier waarop publicatie op Twitter zal plaatsvinden. De voorzieningenrechter stelt vast dat het in het boetebesluit - in het kader van de openbaarmaking daarvan - aangekondigde bericht op Twitter niet is voorzien van de tekst die daarbij zal worden gebruikt. Aldus kan door de voorzieningenrechter niet adequaat worden beoordeeld of er aanleiding bestaat tot het treffen van een voorlopige voorziening ter voorkoming van deze wijze van publicatie van het boetebesluit. Dat, zoals AFM ter zitting heeft medegedeeld, zorgvuldig wordt gekeken naar de tekst van het Twitterbericht maakt dit niet anders. Bovendien luistert de tekst van een Twitterbericht nauw, nu deze is beperkt tot maximaal 140 tekens en er dus, anders dan in bijvoorbeeld een persbericht, nauwelijks ruimte bestaat voor een nadere toelichting op de boeteoplegging. Gelet hierop ziet de voorzieningenrechter eveneens aanleiding AFM te verbieden op Twitter een bericht te plaatsen over de boeteoplegging aan verzoekster. Met verwijzing naar hetgeen onder 8 is overwogen is de voorzieningenrechter van oordeel dat het door AFM benadrukte belang van generale preventie hierdoor niet in het gedrang komt.

## **2.6. ABRvS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2086 | Openbaarmaking op grond van beleid**

Beleidsregel openbaarmaking inspectiegegevens bij zware of ernstige asbestovertredingen stelt de volgende inspectiegegevens openbaar te maken:

- a. de naam en vestigingsplaats van de natuurlijke persoon...;
- b. de geconstateerde overtreding: Overtreding van artikel 4.48a, vierde lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit);
- c. de datum waarop de overtreding is geconstateerd: 11 september 2014;
- d. de locatie waar het asbest aanwezig is of is geweest: [locatie], [postcode en plaats];
- e. welk bestuurlijk besluit is genomen, dan wel welke bestuurlijke besluiten zijn genomen op grond van de artikelen 28a, 33 of 34 van de Arbeidsomstandighedenwet: artikel 34 bestuurlijke boete;
- f. of tegen de onder e. genoemde bestuurlijke besluiten een rechtsmiddel is ingesteld dan wel of daartoe nog de mogelijkheid bestaat: rechtsgang staat open. De inspectiegegevens zijn geplaatst op [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl).

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 november 2010 in zaak nr. ECLI:NL:RVS:2010:BO3468) is ook in het geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Wob een nadere afweging van belangen geboden. Deze

*nadere afweging houdt in beginsel in dat het algemene belang dat door de openbaarmaking wordt gediend, wordt afgewogen tegen het belang van [appellant sub 2] geen onevenredig nadeel, bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, te lijden als gevolg van de publicatie, waarbij aan het algemeen belang omwille van een goede en democratische bestuursvoering een groot gewicht moet worden toegekend. De Afdeling is evenwel van oordeel dat artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob in dit geval niet van toepassing is, zodat geen nadere belangenafweging plaatsvindt. Daartoe wordt het volgende overwogen.*

*Ingevolge artikel 1, aanhef en onder g, van de Wob wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder milieu-informatie verstaan, hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wm. Gelet op artikel 19.1a, eerste lid, aanhef en onder b en c, van de Wm, dient informatie over factoren die elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten, onderscheidenlijk informatie over activiteiten die op dergelijke elementen en factoren een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen, te worden aangemerkt als milieu-informatie. Een boetesluit als het onderhavige en het daaraan ten grondslag liggende boeterapport moeten worden aangemerkt als milieu-informatie bedoeld in voormelde bepaling. Dit is tussen partijen ook niet in geschil. Beoordeeld dient te worden of de openbaargemaakte inspectiegegevens op zichzelf bezien ook zijn aan te merken als milieu-informatie. De Afdeling beantwoordt deze vraag bevestigend. Voor zover de inspectiegegevens geen gegevens inhouden over factoren die elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten, houden ze wel gegevens in die onlosmakelijk zijn verbonden met maatregelen en activiteiten ter bescherming van die elementen. Ook deze gegevens worden aangemerkt als milieu-informatie (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 10 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7035).*

*Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Beleidsregel blijven de inspectiegegevens na plaatsing op de website vijf jaar na de datum waarop de inspectie heeft plaatsgevonden op de website van de Inspectie SZW toegankelijk. De Afdeling acht de Beleidsregel in zoverre niet onredelijk. Daarbij wordt allereerst in aanmerking genomen dat [appellant sub 2] in de boetekennisgeving van de minister van 7 januari 2015 uitdrukkelijk is gewezen op de mogelijkheid om een schriftelijke reactie te laten voegen bij de openbaar te maken gegevens op de website van de Inspectie SZW en dat [appellant sub 2] hiervan geen gebruik heeft gemaakt. In deze schriftelijke reactie had hij de mogelijkheid om de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, te vermelden en zodoende zijn eigen visie te geven op de aan hem opgelegde boete. Voorts worden in aanmerking genomen de mogelijk ernstige gevolgen van asbestovertredingen voor de gezondheid van mensen die zich bevinden in de besmette omgeving en voor het milieu.*

## **2.7. ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2089 | Openbaarmaking op grond van wetgeving**

*De actieve openbaarmakingsregeling als bedoeld in artikel 9.7 van de Jeugdwet is op 1 februari 2019 ingevoegd bij de Wet 14 november 2016, Stb. 448 (Wijziging van de Gezondheidswet en de Wet op de jeugdzorg teneinde een mogelijkheid op te nemen tot openbaarmaking van informatie over de naleving en uitvoering van regelgeving, besluiten tot het opleggen van sancties daarbij inbegrepen). In de wetsgeschiedenis, Kamerstukken II, 2014-2015, 34111 nr. 3, is vermeld dat dit voorstel er in voorziet dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke van de door de wetgever aangegeven categorieën van informatie bekend gemaakt zullen worden. Het is daardoor de wetgever die de belangen van de ondertoezichtgestelden in het algemeen afweegt tegen andere belangen, en niet zoals geldt bij de Wob, door het bestuursorgaan per individueel geval. In de wetsgeschiedenis is voorts vermeld dat de vraag wat in de praktijk openbaar moet worden gemaakt niet is onderworpen aan een belangenafweging. Er zal slechts op basis van feitelijke criteria beoordeeld moeten worden welke informatie openbaar moet worden gemaakt. De openbaarmaking zal worden voorafgegaan door een besluit. Die besluiten hebben daarom een hoge mate van gebondenheid. Daarnaast vermeldt de wetsgeschiedenis dat, omdat de openbaarmaking niet onderworpen is aan belangenafweging, het in de lijn der verwachting ligt dat mogelijke geschillen zich zullen beperken tot de vraag of de te openbaren informatie correct is of niet en of tengevolge daarvan de openbaarmaking al dan niet kan plaatsvinden. Verder vermeldt de wetsgeschiedenis dat de rechter een besluit tot openbaarmaking in het kader van het recht op bescherming van persoonsgegevens te allen tijde kan toetsen aan artikel 8 van het*