



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Openbaarheid van bestuur. Actieve openbaarmaking van inspectierapport leidt tot onevenredige benadeling.**

Bakkum, M.H.A.; Drahmman, A.

### **Citation**

Bakkum, M. H. A., & Drahmman, A. (2021). Openbaarheid van bestuur. Actieve openbaarmaking van inspectierapport leidt tot onevenredige benadeling. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2021(5), 247-254. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278336>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278336>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

veranderen van een inrichting geweigerd op grond van de conceptregeling waarin op basis van onderzoek nieuwe, verhoogde geuremissiefactoren zijn opgenomen. Van de in de bestaande regeling opgenomen geuremissiefactoren voor de luchtwassers was duidelijk geworden dat die niet correspondeerden met de daadwerkelijke door die apparaten gerealiseerde geurreductie. Het college hanteerde in die zaak derhalve uit voorzorg de nieuwe, toekomstige normen, omdat het – naar alle waarschijnlijkheid terecht – vreesde voor een nadelig gezondheidseffect en een daarmee samenhangend negatief effect op het streven naar een goed woon- en leefklimaat. Het college zette daarom bewust de normen die op grond van de geldende Wgv zouden moeten worden toegepast opzij, omdat bij toepassing van die normen mogelijk nieuwe situaties zouden ontstaan waarin de geurhinder als onaanvaardbaar moet worden beschouwd. De Afdeling ging hier niet mee akkoord. Zelfs al is wetenschappelijk aannemelijk gemaakt dat het toetsingskader voor de luchtwassers niet toereikend is om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen, dan nog vormt dit geen grondslag om de exclusief bedoelde wettelijke normen buiten toepassing te laten en andere, strengere geuremissiefactoren te hanteren. Het voorzorgsbeginsel strekt niet zover in het Nederlandse recht.

Ook in onderhavige uitspraak oordeelt de Afdeling – verwijzend naar haar overwegingen in de uitspraak van 15 april 2020 – dat de aankomende wijziging van de Rgv onvoldoende grond biedt voor het college om met toepassing van het voorzorgsbeginsel alvast de nieuwe normen uit de Rgv toe te passen. Ook kan de Afdeling de nieuwe normen niet betrekken in haar oordeel. Zij behoort het besluit van het college immers ex tunc te toetsen en het college kon, ten tijde van de besluitvorming, geen rekening houden met 'toekomstig recht'. Beide betogen van de appellants treffen derhalve geen doel. De overwegingen van de Afdeling zijn begrijpelijk in het licht van ex tunc toetsing en het belang van de rechtszekerheid van de aanvrager. Duidelijk is echter dat het woon- en leefklimaat ter plekke nadeliger wordt beïnvloed dan bij invoering van de bestaande Rgv werd gedacht.

Een en ander roept ook de nodige vraagtekens op omtrent de zorgvuldigheid van de eerder vastgestelde Rgv. Al in 2015 werd getwijfeld aan de prestaties van luchtwassers en na divers onderzoek, gepubliceerd in maart 2018, bleek de beoogde geurreductie inderdaad fors ondermaats te zijn (*Kamerstukken II 2017/18, 28973, nr. 295*). Er wordt gemiddeld 37% geurreductie behaald bij luchtwassers die, volgens de destijds geldende Rgv-normen, voor 85% reductie hadden moeten

zorgen. Naar aanleiding van dit onderzoek is de gewijzigde Rgv op 19 juli 2018 in werking getreden. Het herstelbesluit in onderhavige zaak is genomen in april 2018. Nádat duidelijk was geworden dat de bestaande Rgv onjuiste uitgangspunten hanteerde maar vóórdat de nieuwe Rgv in werking trad. Daarom resteren na kennisgeving van deze uitspraak wat ons betreft twee vragen. Had appellant wellicht kunnen aanvoeren dat de Rgv (oud) na exceptieve toetsing door de bestuursrechter aan het zorgvuldigheidsbeginsel (vgl. ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452) buiten toepassing had moeten blijven? En tot slot komt de vraag op of de negatieve gevolgen op het woon- en leefklimaat van omwonende burgers door de toepassing van de Rgv (oud) niet als disproportioneel kunnen worden beschouwd, zodat reflectie op of heroverweging van deze jurisprudentie van de Afdeling voor de hand ligt (vgl. Bart Jan van Ettekoven, 'Tussen wet en recht', *NJB 2021/101*, p. 106). M.E. Stuiver en K.J. de Graaf

## AB 2021/34

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 september 2020, nr. 202000939/1/A3  
(Mrs. C.J. Borman, B.P. Vermeulen, E.J. Daalder)  
m.nt. M.H.A. Bakkum en A. Drahmänn

Art. 8, 10 lid 2 onder g Wob.

ECLI:NL:RVS:2020:2201

### **De Wob verzet zich tegen openbaarmaking van een inspectierapport met naar de persoon herleidbare gegevens als ten tijde van de beslissing op bezwaar de handhavingprocedure reeds is opgestart.**

*Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (...) is ook in 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 dit geval in dat het algemene belang dat door onverkorte openbaarmaking wordt gediend, wordt afgewogen tegen het belang van [appellant] geen onevenredig nadeel te ondervinden als gevolg van de publicatie. Daarbij komt aan het algemeen belang een groot gewicht toe.*

\* Mark Bakkum is onderzoeks- en onderwijsmedewerker aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van Universiteit Leiden. Annemarie Drahmänn is universitair hoofddocent aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van Universiteit Leiden.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de omstandigheid dat de uitkomst van de handhavingsprocedure nog onzeker is en appellant het niet eens is met het rapport niet aan publicatie daarvan in de weg staat. Geen grond bestaat voor het oordeel dat eerst kan worden overgegaan tot publicatie van een rapport als een daarop gebaseerd handhavingsbesluit is genomen dat in rechte onaantastbaar is geworden. De uitspraak van de Afdeling van 10 november 2010 (...) biedt hiervoor geen grondslag. Daaruit volgt dat publicatie van een boetebesluit kan worden tegengehouden door de rechter die bevoegd is te oordelen over het boetebesluit zelf. Deze situatie doet zich hier niet voor. De Afdeling is van oordeel dat de vraag of het rapport aan de daaraan te stellen eisen voldoet en het inmiddels genomen handhavingsbesluit kan dragen in dit geval aan de orde kan komen in een procedure bij de bestuursrechter tegen het handhavingsbesluit. Daarbij is van belang dat ten tijde van het besluit op bezwaar van 21 november 2019 reeds een handhavingsprocedure was gestart met het kenbaar maken aan appellant van het voornemen om aan hem een last onder dwangsom op te leggen. In gevallen waarin het om een rapport als zodanig gaat dat niet aan een nader besluit, zoals een handhavingsbesluit, ten grondslag wordt of zal worden gelegd, geldt dat de burgerlijke rechter in een civiele procedure de juistheid van het rapport kan beoordelen. (...) In deze bestuursrechtelijke procedure gaat het derhalve alleen om de openbaarmaking van het rapport en de vraag of er gronden zijn die aan de publicatie daarvan in de weg staan. Daarbij dient de wijze waarop het rapport is opgesteld weliswaar te worden betrokken, maar komt de inhoudelijke juistheid van het rapport niet aan de orde. Appellant heeft met de door hem aangevoerde omstandigheden in zoverre niet aannemelijk gemaakt dat openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.

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. (...) 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 handhavingsprocedure 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.

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg (hierna: de rechtbank) van 28 januari 2020 in zaak nrs. 19/3238 en 19/3237 in het geding tussen:

Appellant,

en

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

### Procesverloop

Bij besluit van 23 mei 2019 (lees: 27 mei 2019) heeft de minister besloten om het inspectierapport van 27 mei 2019 openbaar te maken.

Bij besluit van 21 november 2019 heeft de minister het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 januari 2020 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister heeft een nader stuk ingediend.

De rechtbank heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juli 2020, waar appellant, bijgestaan door mr. J.H.D. Elings en mr. Th.J.H.M. Linssen, ad-

vocaten te Tilburg, en de minister, vertegenwoordigd door mr. H.C.E. de Kieffe en mr. R.J. Oskam, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Appellant was werkzaam bij de stichting van 1 augustus 1983 tot 1 januari 2015. Sinds 1997 was hij lid van het college van bestuur. Eind juni 2014 is hem gevraagd zijn werkzaamheden neer te leggen. Hierna kwam een onderhandelingsproces tot stand wat heeft geresulteerd in de vaststellingsovereenkomst van 23 oktober 2014. Hierbij zijn partijen overeengekomen dat stichting aan appellant een vergoeding van € 21.800 bruto als compensatie voor het niet in acht nemen van de geldende opzegtermijn én een ontslagvergoeding van € 75.000 bruto betaalt. Verder is afgesproken dat appellant afstand doet van zijn aanspraken op de WW- en BWR-uitkeringen en in ruil daarvoor een afkoopvergoeding van € 260.000 bruto ontvangt. Stichting betaalde daarnaast een bedrag van € 40.724 aan het ABP ten gunste van de pensioenvoorziening van appellant.

1.1. De Inspectie van het Onderwijs houdt onder meer toezicht op de naleving van de Wet normering topinkomens (hierna: Wnt). Het inspectierapport van 27 mei 2019 is het resultaat van een onderzoek naar de bezoldiging en de vergoeding die appellant heeft gekregen bij beëindiging van zijn dienstverband in 2014 als lid van het college van bestuur van stichting. De inspectie heeft geconstateerd dat sprake is van een onverschuldigde betaling aan appellant van € 137.524. Dit is de optelsom van de onder 1. genoemde bedragen, met uitzondering van de afkoopvergoeding van € 260.000 bruto. Appellant is het niet eens met deze vaststelling in het rapport.

1.2. Partijen die onrechtmatige (bezoldigings)afspraken hebben gemaakt, worden geacht de overtreding ongedaan te maken door gemaakte afspraken te herzien en de onverschuldigde betalingen terug te draaien. Indien partijen niet binnen een nader geduide termijn tot herstel van de geconstateerde overtreding komen, kan een handhavingprocedure op grond van de Wnt worden gestart.

1.3. Op 19 november 2019 heeft appellant een voornemen ontvangen van de minister tot het opleggen van een last onder dwangsom en de openbaarmaking van het besluit. Volgens de minister is appellant met stichting een hoger bedrag aan ontslagvergoeding overeengekomen dan is toegestaan op grond van de Wnt en de daarop berustende bepalingen zoals die golden in het jaar

2014. Appellant heeft daarmee artikel 2.10, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 7.3, zesde lid, van de Wnt overtreden. Een bedrag van € 137.524 is volgens de minister, gelet op artikel 1.6, tweede lid, van de Wnt, onverschuldigd aan appellant betaald. Er heeft geen herstel plaatsgevonden. De minister stelt zich op het standpunt dat hij op grond van artikel 5.4, eerste lid, van de Wnt bevoegd is aan appellant een last onder dwangsom op te leggen ten einde de overtreding ongedaan te maken.

1.4. Bij besluit van 6 juli 2020 heeft de minister aan appellant een last onder dwangsom opgelegd. Bij dat besluit heeft de minister ook besloten tot openbaarmaking van het dwangsbesluit.

### Wet openbaarheid van bestuur

2. Artikel 2, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna; Wob) luidt:

"Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie."

Artikel 8, eerste lid, luidt:

"Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede democratische bestuursvoering."

Artikel 10, tweede lid, luidt:

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

(...);

g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden."

### Besluitvorming minister

3. Omdat één van de doelen van de Wnt is dat rekenschap wordt afgelegd over de besteding van publieke middelen, heeft de minister bij besluit van 23 mei 2019 besloten het inspectierapport van 27 mei 2019 (geanonimiseerd) openbaar te maken op grond van artikel 8 van de Wob.

De openbaarmaking zal plaatsvinden door publicatie op de website van de inspectie. De minister heeft appellant de gelegenheid gegeven een zienswijze in te dienen die als bijlage bij het rapport wordt gevoegd en met het rapport openbaar wordt gemaakt. De minister heeft de openbaarmaking bij het besluit op bezwaar van 21 november 2019 gehandhaafd. Daaraan heeft hij ten grondslag gelegd dat niet te verwachten is dat de publicatie van het rapport zodanige negatieve

(media-)aandacht zal genereren dat appellant daardoor onevenredig zal worden benadeeld, omdat het rapport in neutrale bewoordingen is opgesteld en alleen feitelijke bevindingen van het onderzoek bevat waaraan een voorlopige kwalificatie is verbonden. Het moet volgens de minister voor de gemiddelde lezer duidelijk zijn dat een nog te nemen handhavingsbesluit waaraan de bevindingen neergelegd in het rapport ten grondslag liggen, in rechte niet onaantastbaar is en appellant daartegen dus rechtsmiddelen kan aanwenden. De minister stelt niet te hoeven wachten met publiceren van het rapport totdat een op basis van dit rapport genomen handhavingsbesluit in rechte vast staat.

#### *Hoger beroep*

4. Er is geen bijzondere wettelijke regeling die de minister de bevoegdheid biedt om het rapport van 27 mei 2019 openbaar te maken. Partijen zijn het erover eens dat artikel 8 van de Wob als grondslag kan dienen voor de actieve openbaarmaking van het rapport. Appellant betwist echter dat de minister in dit geval al van die bevoegdheid gebruik mocht maken.

4.1. Voor zover appellant in hoger beroep zijn in beroep aangevoerde gronden heeft herhaald en ingelast, overweegt de Afdeling dat het hoger beroep in zoverre een niet nader gemotiveerde herhaling daarvan betreft. In de overwegingen van de aangevallen uitspraak is de rechtbank op die gronden ingegaan. Appellant heeft in het hoger beroepschrift, noch ter zitting, behoudens wat hierna wordt besproken, redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist, dan wel onvolledig zou zijn. Gelet hierop kan het aldus aangevoerde niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

4.2. Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat een besluit tot openbaarmaking van een rapport dat zou kunnen leiden tot een handhavingsbesluit niet eerder kan worden genomen, dan nadat een handhavingsbesluit in rechte onaantastbaar is geworden. Hij voert daartoe aan dat van onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob sprake kan zijn als het handhavingsbesluit in rechte geen stand houdt. Dit oordeel hangt dus af van het oordeel over de rechtmatigheid van het handhavingsbesluit dat is gebaseerd op het rapport. In dat kader wordt beoordeeld of de last onder dwangsom op het rapport mocht worden gebaseerd en of het rapport aan de daaraan te stellen eisen voldoet. De rechtbank heeft volgens appellant ten onrechte onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3233 overwogen dat de vraag

of de inhoud van een rapport onjuist is aan de burgerlijke rechter kan worden voorgelegd. Anders dan in de uitspraak van 21 oktober 2015 gaat het in dit geval om een zaak waarin het rapport kan leiden tot bestuursrechtelijke handhaving die wél aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Het is niet de civiele rechter, maar de bestuursrechter die in dit geval over de inhoud van het rapport gaat, aldus appellant. Voor dit standpunt vindt appellant steun in de uitspraak van de Afdeling van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468. Volgens appellant is het in strijd met artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob om thans tot publicatie van het rapport over te gaan zonder dat is beoordeeld of het nog te nemen handhavingsbesluit in rechte kan standhouden. Verder voert appellant aan dat de rechtbank heeft miskend dat de publicatie van het rapport leedtoevoeging beoogt en dus een bestraffende sanctie is. Volgens appellant wordt hij publiekelijk te kijk gezet als "graaier", terwijl dat nog niet in rechte vaststaat, er zelfs ten tijde van het besluit op bezwaar nog een besluit over handhaving moest worden genomen. Het rapport kan in ieder geval, mede gelet op de onschuldpresumptie, niet gepubliceerd worden totdat het nog te nemen sanctiebesluit in rechte onaantastbaar is geworden, aldus appellant.

4.2.1. In het rapport wordt verslag gedaan van bevindingen van de inspectie naar aanleiding van het gehouden onderzoek op de naleving van de Wnt. Zoals de minister ter zitting van de Afdeling nader heeft toegelicht, heeft openbaarmaking van het rapport als doel verantwoording af te leggen over de besteding van publieke middelen, het informeren van de doelgroep en het bevorderen van naleving van de Wnt en houdt openbaarmaking geen oplegging van een sanctie in. De minister heeft met het in bezwaar gehandhaafde besluit tot openbaarmaking van het rapport geen oordeel gegeven over de vraag of appellant schuldig is aan een strafbaar feit en heeft derhalve geen inbreuk gemaakt op artikel 6, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

4.2.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraken van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468 en 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6938 is ook in 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 dit geval in dat het algemene belang dat door onverkorte openbaarmaking wordt gediend, wordt afgewogen tegen het belang van appellant geen onevenredig nadeel te ondervinden als gevolg van de publicatie. Daarbij komt aan het algemeen belang een groot gewicht toe.

4.2.3. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de omstandigheid dat de uitkomst van de handhavingsprocedure nog onzeker is en appellant het niet eens is met het rapport niet aan publicatie daarvan in de weg staat. Geen grond bestaat voor het oordeel dat eerst kan worden overgegaan tot publicatie van een rapport als een daarop gebaseerd handhavingsbesluit is genomen dat in rechte onaanastbaar is geworden. De uitspraak van de Afdeling van 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468 biedt hiervoor geen grondslag. Daaruit volgt dat publicatie van een boetebesluit kan worden tegengehouden door de rechter die bevoegd is te oordelen over het boetebesluit zelf. Deze situatie doet zich hier niet voor. De Afdeling is van oordeel dat de vraag of het rapport aan de daaraan te stellen eisen voldoet en het inmiddels genomen handhavingsbesluit kan dragen in dit geval aan de orde kan komen in een procedure bij de bestuursrechter tegen het handhavingsbesluit. Daarbij is van belang dat ten tijde van het besluit op bezwaar van 21 november 2019 reeds een handhavingsprocedure was gestart met het kenbaar maken aan appellant van het voornemen om aan hem een last onder dwangsom op te leggen. In gevallen waarin het om een rapport als zodanig gaat dat niet aan een nader besluit, zoals een handhavingsbesluit, ten grondslag wordt of zal worden gelegd, geldt dat de burgerlijke rechter in een civiele procedure de juistheid van het rapport kan beoordelen (uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3233). In deze bestuursrechtelijke procedure gaat het derhalve alleen om de openbaarmaking van het rapport en de vraag of er gronden zijn die aan de publicatie daarvan in de weg staan. Daarbij dient de wijze waarop het rapport is opgesteld weliswaar te worden betrokken, maar komt de inhoudelijke juistheid van het rapport niet aan de orde. Appellant heeft met de door hem aangevoerde omstandigheden in zoverre niet aannemelijk gemaakt dat openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob.

Het betoog faalt.

4.3. Voorts betoogt appellant dat hij ook onevenredig wordt benadeeld omdat de wijze waarop de minister het rapport wenst te publiceren onvoldoende bescherming biedt om identificatie te voorkomen. Het niet vermelden van voorletters en achternaam is hiervoor onvoldoende. Het rapport is immers specifiek op zijn persoon toegesneden. In het rapport wordt melding gemaakt van zijn werkverleden, functie en werkgever stichting. Dat publicatie van het rapport aanvaardbaar is omdat het in neutrale bewoordingen is opgesteld en het rapport alleen feitelijke bevindingen bevat waar-

aan een voorlopige conclusie is verbonden, gaat volgens appellant in dit geval dan ook niet op. Anders dan in de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6938, waarbij het ging om subsidie die werd teruggevorderd van een stichting, gaat het nu om handhaving jegens één persoon die in strijd met de Wnt zou hebben gehandeld. Tot slot vreest appellant voor negatieve media-aandacht.

4.3.1. 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 handhavingsprocedure 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.

Het betoeg slaagt.

#### Conclusie

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Het beroep tegen het besluit van 21 november 2019 is gegrond. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. Het besluit van 23 mei 2019 zal worden herroepen. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

6. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I verklaart het hoger beroep gegrond;
- II vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Limburg van 28 januari 2020 in zaken nrs. 19/3238 en 19/3237;
- III verklaart het beroep gegrond;
- IV vernietigt het besluit van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 21 november 2019, kenmerk DUO/BNB-2019/17157M;
- V herroept het besluit van 23 mei 2019, kenmerk 5361638;
- VI bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VII veroordeelt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tot vergoeding van bij appelland in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050 (zegge: duizendvijftig euro);
- VIII veroordeelt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tot vergoeding van bij appelland in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.100 (zegge: eenentwintighonderd euro);
- IX gelast dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan appelland het door hem voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van

€ 439 (zegge: vierhonderdnegenendertig euro) vergoedt.

#### Noot

##### 1. Inleiding

In deze uitspraak gaat het over de vraag in hoeverre een inspectierapport actief openbaar mag worden gemaakt voordat een (daarop gebaseerd) handhavingsbesluit is genomen. Meer in het bijzonder speelt de vraag of tot de persoon herleidbare gegevens in dat rapport openbaar mogen worden gemaakt. Uit de uitspraak blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) een – wat ons betreft – complex beoordelingskader hanteert waarbij de inhoudelijke juistheid van het inspectierapport niet wordt getoetst in de Wob-procedure, maar aan de civiele rechter of in een andere procedure aan de bestuursrechter moet worden voorgelegd. Toch oordeelt de Afdeling in dit concrete geval dat het inspectierapport niet openbaar gemaakt mocht worden, maar slechts een zakelijke samenvatting ervan. Na een casusschets (punt 2), geven wij het beoordelingskader van de Afdeling weer zoals dat volgt uit deze uitspraak (punt 3). Daarna zullen wij reflecteren over de knip die de Afdeling aanbrengt tussen de openbaarmaking van het document en de inhoud van openbaar gemaakte overheidsinformatie en betogen dat het toch eenvoudiger zou moeten kunnen (punt 4 e.v.).

##### 2. Casusschets

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) houdt onder andere toezicht op de naleving van de Wet normering topinkomens (Wnt). In dat kader heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar de bezoldiging en de ontslagvergoeding van appelland in het kader van zijn uitdienst-treding als lid van de raad van bestuur van een stichting. In een inspectierapport van 27 mei 2019 concludeert de Inspectie dat er sprake is van onrechtmatige (bezoldigings)afspraken en een onverschuldigde betaling van ruim € 137.000. Bij besluit van diezelfde datum heeft de Inspectie besloten het inspectierapport openbaar te maken. De minister heeft appelland daarbij de gelegenheid gegeven een zienswijze in te dienen, waarbij die zienswijze als bijlage bij het rapport zou worden gevoegd en met het rapport openbaar zou worden gemaakt. Appelland dient een bezwaarschrift in tegen dit besluit. Op 19 november 2019, zes maanden na openbaarmaking van het inspectierapport, geeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (de minister) appelland te kennen het voornemen te hebben om hem een last onder dwangsom op te leggen. Twee dagen later, op 21 november 2019, wordt

het bezwaar van appellant tegen het besluit tot openbaarmaking ongegrond verklaard. De last onder dwangsom wordt op 6 juli 2020, hangende het hoger beroep tegen het besluit tot openbaarmaking opgelegd.

3. *Het door de Afdeling gehanteerde beoordelingskader*

De Afdeling geeft in deze uitspraak weer welk beoordelingskader het hanteert wanneer een beroep wordt gedaan op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob in een procedure over de actieve openbaarmaking van inspectierapporten. Dit kader kan als volgt worden weergegeven: A. Is er een bijzondere wettelijke regeling die de bevoegdheid biedt om een inspectierapport openbaar te maken? Zo nee, dan biedt artikel 8 Wob de grondslag voor deze actieve openbaarmaking.

B. Op grond van artikel 8 van de Wob is een nadere afweging van belangen geboden. Deze nadere afweging houdt in dit geval in dat het algemene belang dat door onverkorte openbaarmaking wordt gediend, wordt afgewogen tegen het belang van appellant geen onevenredig nadeel te ondervinden als gevolg van de publicatie. Daarbij komt aan het algemeen belang een groot gewicht toe.

C. De vraag of het rapport aan de daaraan te stellen eisen voldoet, kan ofwel aan de orde komen in een procedure bij de bestuursrechter tegen het handhavingsbesluit ofwel in een procedure bij de civiele rechter als het gaat om een rapport dat niet aan een nader besluit, zoals een handhavingsbesluit, ten grondslag wordt of zal worden gelegd. In de Wob-procedure gaat het alleen om de openbaarmaking van het rapport en de vraag of er gronden zijn die aan de publicatie daarvan in de weg staan. Daarbij dient de wijze waarop het rapport is opgesteld weliswaar te worden betrokken, maar komt de inhoudelijke juistheid van het rapport niet aan de orde.

D. Bezien moet worden of de openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat pas kan worden overgegaan tot publicatie van een rapport als een daarop gebaseerd handhavingsbesluit is genomen dat in rechte onaantbaar is geworden.

E. Bij de beoordeling onder D kan de vraag spelen of de appellant onevenredig wordt benadeeld door publicatie van het rapport op de door het bestuursorgaan gewenste wijze. Daarvan is sprake als het rapport tot de persoon herleidbaar is én ten tijde van het besluit op bezwaar de handhavingsprocedure reeds is opgestart. Onder die omstandigheden is alleen openbaarmaking van een

zakelijke samenvatting van het rapport gerechtvaardigd.

4. *De knip tussen de openbaarmaking van het document en de inhoud van openbaar gemaakte overheidsinformatie*

Uit de uitspraak volgt dat in de Wob-procedure de (on)juistheid van het rapport niet aan de orde kan komen. Dit past in beginsel binnen het systeem van de Wob. De Wob normeert het openbaar maken van in documenten neergelegde informatie die ziet op een bestuurlijke aangelegenheid. Alleen als een van de in de Wob genoemde weigeringsgronden van toepassing is, moet openbaarmaking achterwege blijven. De inhoud van krachtens de Wob verstrekte informatie kan wel relevant zijn voor het wel of niet van toepassing zijn van de weigeringsgronden van de Wob, maar de 'inhoud in strikte zin' wordt niet door de Wob genormeerd (zie ook: ABRvS 21 oktober 2015, AB 2016/63, m.nt. P.J. Stolk, en recenter: ABRvS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:19). Toch is het niet eenvoudig om die twee van elkaar te scheiden: juist de omstandigheid dat een rapport foutieve informatie bevat, zal voor appellant reden zijn om zich onevenredig benadeeld te achten als dat rapport openbaar wordt gemaakt. De Afdeling oordeelt echter dat die 'inhoud in strikte zin' bij de civiele rechter hoort (voor 'zelfstandige' rapporten) of bij de bestuursrechter (in de handhavingsprocedure).

5. Wij kunnen tot op zekere hoogte de redenering van de Afdeling volgen: als een handhavingsbesluit al reeds is genomen, kan door middel van een voorlopige voorziening om een schorsing van dat besluit worden gevraagd. Als de voorzieningenrechter oordeelt dat het besluit naar verwachting niet in stand zal blijven, dan zal dat een belangrijke aanwijzing voor de bestuursrechter zijn dat de openbaarmaking van het rapport ook achterwege moet blijven omdat de appellant anders onevenredig benadeeld wordt. Hetzelfde geldt voor een 'zelfstandig' rapport dat nooit gevolgd zal worden door een handhavingsbesluit: als de civiele rechter oordeelt dat het rapport onrechtmatig is, dan kan de bestuursrechter dit in een Wob-procedure bij zijn oordeel betrekken.

6. Voor de situatie waarbij het Wob-besluit dat strekt tot openbaarmaking van het rapport eerder wordt genomen dan het handhavingsbesluit — en dat zal vaak het geval zijn — vinden wij de lijn van de Afdeling minder duidelijk. De Afdeling acht namelijk in de hier gepubliceerde uitspraak van doorslaggevend belang dat appellant twee dagen voor de beslissing op bezwaar het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom heeft ontvangen. Van appellant kon daarom 'op dat moment' niet worden verwacht

dat hij de juistheid van het rapport aan de burgerlijke rechter zou voorleggen. Wij hebben hier twee opmerkingen over. Ten eerste zit er tussen het primaire besluit tot openbaarmaking en het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen zes maanden. Op zich was dat voldoende tijd om een kort geding te voeren bij de civiele rechter. Feit is echter dat het in die periode 'nog in de lucht hing' of er een handhavingsprocedure gestart zou worden. Uit de uitspraak blijkt niet wanneer het voor appellant duidelijk werd dat er een handhavingsbesluit zou volgen en ook niet of alleen een brief met een voornemen voldoende is om te stellen dat de handhavingsprocedure is gestart of dat ook andere uitlatingen tot deze conclusie kunnen leiden. Daar komt bij dat tegen de brief met het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen, nog geen oordeel van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van de inhoud van het rapport kan worden verkregen. Dat kan pas nadat het appellabele handhavingsbesluit is genomen en dit besluit werd pas kort voor de zitting bij de Afdeling in deze Wob-procedure genomen.

De tweede opmerking is dat een strikte interpretatie van deze overweging van de Afdeling zou kunnen leiden tot strategisch gedrag bij de toezichthouder. Zij zouden er immers voor kunnen kiezen pas de handhavingsprocedure op te starten na de beslissing op bezwaar in de Wob-procedure. Het lijkt ons onwenselijk dat de vraag of van een appellant gevergd mag worden dat een kort geding bij de civiele wordt gestart, afhangt van de datum waarop de toezichthouder (eindelijk) duidelijkheid geeft over het al dan niet starten van een handhavingsprocedure.

7. Volgens ons heeft de Afdeling in deze uitspraak een eerste stap gezet naar een eenvoudiger systeem van rechtsbescherming door te stellen dat van appellant niet kon worden gevergd om naar de civiele rechter te stappen. Wij zouden er echter voor willen pleiten om deze lijn nog verder door te trekken en wel als volgt:

Voor 'zelfstandige' rapporten die nooit gevolgd kunnen worden door een handhavingsbesluit, volstaat de huidige lijn: de appellant kan een rechtmatigheidsoordeel bij de civiele rechter verkrijgen en dit oordeel kan de bestuursrechter in een Wob-procedure bij zijn oordeel betrekken.

Voor rapporten waar een handhavingsprocedure op kan volgen, zouden wij willen bepleiten dat zolang er nog geen (appellabele) handhavingsbesluit is genomen, uitsluitend mag worden volstaan met het openbaar maken van de zakelijke samenvatting van het rapport, welke samenvatting geen tot de persoon herleidbare gegevens mag bevatten. Tegelijk met het handhavingsbesluit kan het bestuursorgaan dan ook besluiten

om het rapport volledig openbaar te maken. Op dat moment kan dan door middel van een verzoek om een voorlopige voorziening een (voorlopig) rechtmatigheidsoordeel worden verkregen over het handhavingsbesluit én het besluit tot openbaarmaking. Als de toezichthouder eerdere openbaarmaking wenselijk acht dan zal hiervoor volgens ons een wettelijke grondslag in een bijzondere wet moeten worden gecreëerd.  
M.H.A. Bakkum en A. Drahmman

---

## AB 2021/35

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

29 april 2020, nr. 201810157/1/A2

(Mrs. J.E.M. Polak, G.T.J.M. Jurgens, C.C.W. Lange)  
m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 2.1, 6.3 Wnb; art. 1 Protocol 1 EVRM

O&A 2020/32

Milieurecht Totaal 2020/7140

NJB 2020/1217

O&A 2020/47

ABkort 2020/239

ECLI:NL:RVS:2020:1166

### **Wet natuurbescherming. Aanwijzingsbesluit. Schaduwschade. Onevenredige schade. Nadeelcompensatie. Eigendomsrecht. Art. 1 EP. Aanvullende werking art. 1 EP waar wettelijke naddeelcompensatie niet aan de orde is.**

*Niet in geschil is dat het wijzigingsbesluit een aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wnb is. Een verzoek om tegemoetkoming in schade die het gestelde gevolg is van een aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid, van de Wnb, komt in het stelsel van de Wnb eerst voor toewijzing in aanmerking, nadat een besluit is genomen op een aanvraag van een vergunning die als gevolg van het besluit tot aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied, in samenhang met het verbod, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid van de Wnb, vereist is voor realisering van een bepaald project en dit besluit vervolgens onherroepelijk is geworden en ook aan de overige vereisten voor toewijzing daarvan is voldaan. In gevallen waarin het verbod, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid van de Wnb, niet van toepassing is op grond van een besluit als bedoeld in artikel 2.9 van de Wnb, waaronder een besluit tot vaststelling van een beheerplan als bedoeld in artikel 2.3 van de Wnb, komt zo'n verzoek eerst voor toewijzing in aanmerking nadat voor het betreffende gebied een besluit als bedoeld in artikel 2.9 van de Wnb is vastgesteld en vervol-*