

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringmaatschappij N.V.
T.a.v. de heer 5.1.2.e
Postbus 23000
1100DM Amsterdam

Behandeld door	5.1.2.e	Datum	22 juni 2023
Doorkiesnummer	–	Ons kenmerk	11050027
E-mail	Juridischezaken@utrecht.nl	Onderwerp	Beslissing op bezwaarschrift (2022-0632) – db2
Bijlage(n)	1. Juridisch kader	Verzonden	28 juni 2023
Uw kenmerk	2CN.1.20.093858		
Uw brief van	3 maart 2023		

Geachte heer 5.1.2.e

Op 3 maart 2023 heeft u namens uw cliënt 5.1.2.e een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is gericht tegen ons besluit van 23 februari 2023, waarbij wij met een tweede deelbesluit hebben beslist op een verzoek op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) dat is ingediend door het Algemeen Dagblad. Dit verzoek heeft betrekking op de openbaarmaking van de bij ons bekende documenten over de panden aan de Oudegracht 226, Oudegracht 228, Oudegracht 230 en over de pandeigenaar van Oudegracht 228 vanaf 1 november 2017 (kenmerk bestreden besluit: 2022-0632).

Na kennisneming van het bezwaarschrift, van hetgeen tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht en van de overige stukken hebben wij besloten om het bestreden besluit in stand te laten. In deze brief leest u waarom wij deze beslissing hebben genomen.

Ontvankelijkheid

Uw bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook aan de overige vereisten die de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) hieraan stelt. Het bezwaar is dan ook ontvankelijk.

Procesverloop

Op 18 augustus 2022 (ontvangen op 19 augustus 2022) is namens het Algemeen Dagblad een verzoek zoals bedoeld in artikel 4.1 van de Woo ingediend bij ons college. Dit verzoek ziet op de openbaarmaking van alle documenten over de panden aan de Oudegracht 226, Oudegracht 228, Oudegracht 230 en over de pandeigenaar van Oudegracht 228 vanaf 1 november 2017. Het verzoek is bij ons geregistreerd onder het Woo-dossiernummer 2022-0632. In overleg met de indiener van het verzoek, is besloten om in deelbesluiten een beslissing op het verzoek te nemen.

Ter zake van het eerste deelbesluit is uw cliënt op 3 november 2022 in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de stukken waarvan wij voornemens waren om deze openbaar te maken. U heeft namens uw cliënt op 10 november 2022 een zienswijze ingediend.

Op 17 november 2022 is een eerste deelbesluit genomen op het Woo-verzoek. De bij dit verzoek openbaar gemaakte stukken zijn vervolgens op 15 december 2022 feitelijk gepubliceerd op een webpagina van de gemeente Utrecht.¹

¹ [2022-0632 Woo-besluit over bouwkundig conflict Oudegracht Utrecht | gemeente Utrecht](#)

Op 23 december 2022 heeft u namens uw cliënt een bezwaarschrift ingediend tegen het eerste deelbesluit. Daarnaast heeft u de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland verzocht om een voorlopige voorziening te treffen hangende de bezwaarprocedure (zaaknummer UTR 22/5855 WOO). Bij uitspraak van 2 februari 2023 heeft de voorzieningenrechter het verzoek gedeeltelijk toegewezen en voor het overige afgewezen.² Bij besluit van 5 april 2023 hebben wij een beslissing op het bezwaarschrift genomen. Daartegen heeft u beroep ingesteld en wederom een verzoek om voorlopige voorziening ingediend.

Ter zake het tweede deelbesluit is uw cliënt op 10 januari 2023 in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de stukken waarvan wij voornemens waren om deze openbaar te maken. U heeft namens uw cliënt op 20 januari 2023 een zienswijze ingediend.

Op 23 februari 2023 is het tweede deelbesluit genomen op het Woo-verzoek. Hierbij is besloten dat het tweede deel van de gevraagde documenten (gedeeltelijk) openbaar wordt gemaakt.

Op 3 maart 2023 heeft u namens uw cliënt een bezwaarschrift ingediend tegen het tweede deelbesluit; daarnaast heeft u de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland verzocht om een voorlopige voorziening te treffen hangende de bezwaarprocedure.

Hoewel uit de uitspraak van de ABRvS van 20 oktober 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2348) blijkt dat wanneer er bezwaar of beroep is ingesteld tegen een deelbesluit op een Woo-verzoek, dit bezwaar of beroep op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege ook betrekking heeft op opvolgende deelbesluiten op hetzelfde verzoek, kiezen wij er in het kader van de zorgvuldigheid voor om toch een zelfstandige beslissing op het bezwaarschrift te nemen. Onderhavige beslissing op bezwaar zullen wij doorzenden naar de rechtbank om in de bovengenoemde procedures van beroep en verzoek om voorlopige voorziening hangende het beroep terzake het eerste deelbesluit, op grond van het bepaalde in artikel 6:19 Awb, bij de beoordeling daarvan te worden meegenomen.

Op 7 juni 2023 bent u in de gelegenheid gesteld om het bezwaarschrift mondeling toe te lichten. U heeft, samen met uw cliënt, van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Bezwaren

U heeft –kort samengevat– de volgende bezwaren tegen het bestreden besluit aangevoerd:

Strijdigheid met artikel 5.1 van de Woo

U heeft aangegeven dat de bekendmaking van het bestreden besluit en de openbaarmaking van de stukken niet in lijn is met hetgeen daaromtrent is bepaald in artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo.

Vermelding adresgegevens in de openbaar te maken documenten

U bent van mening dat de adresgegevens Oudegracht 226, Oudegracht 228 en Oudegracht 230 in de openbaar te maken documenten weggelakt moeten worden. U wijst daarbij op een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland van 5 december 2022.³

Vermelding Oudegracht 228 in bestreden besluit

U bent van mening dat vermelding van het adres Oudegracht 228 in het bestreden besluit weggelakt dient te worden. U wijst daarbij op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland van 2 februari 2023 (UTR 22/5855). Daaruit volgt volgens u dat voor zover Oudegracht 228 vermeld wordt in combinatie met een (hoog) bedrag aan verbeurde dwangsommen, de documenten offline moeten blijven of dat het college de dwangsommen weglakt voordat het weer online wordt gezet.

² ECLI:NL:RBMNE:2023:699.

³ ECLI:NL:RBMNE:2022:5670.

Benoemen van 'Handhavingsdossier wijk Binnenstad' in het bestreden besluit

U bent van mening dat de tekst in het bestreden besluit met betrekking tot het openbaar maken van een overzicht van alle dwangsommen die per jaar worden uitbetaald, nadelig voor u uitpakt. Hierin wordt volgens u een nadrukkelijk verband gelegd tussen de dwangsommen die de gemeente Utrecht moet betalen en het dossier dat is gelabeld 'Handhavingsdossier wijk Binnenstad'. U stelt dat dit dossier via de website eenvoudig te achterhalen is en dat uit het bestreden besluit zondermeer is af te leiden dat het dossier betrekking heeft op het pand aan de Oudegracht 228.

Openbaarmaking brieven van DAS waarin wordt verzocht om verbeurde dwangsom uit te betalen

U bent van mening dat de openbaarmaking van de 25 brieven, waar u in uw bezwaarschrift naar verwijst en waarin wordt verzocht om uitbetaling van de verbeurde dwangsommen, nadelig uitpakt voor uw cliënt. U stelt dat deze brieven onmiskenbaar betrekking hebben op het dossier 'Handhavingsdossier wijk Binnenstad' en dat dit dossier zondermeer kan worden gelinkt aan het pand aan de Oudegracht 228. Verder zou uit de hoeveelheid brieven kunnen worden afgeleid dat het om een hoog bedrag aan dwangsommen gaat.

Verzoek

Gelet op het voorgaande heeft u ons verzocht om het bezwaar gegrond te verklaren en de adresgegevens Oudegracht 226, Oudegracht 228 en Oudegracht 230 onleesbaar te maken. Daarnaast heeft u ons verzocht om een proceskostenvergoeding zoals bedoeld in artikel 7:15, tweede lid van de Awb.

Overwegingen

Algemeen

In bezwaar moeten wij heroverwegen of wij terecht hebben besloten om documenten, met daarin de adresgegevens ongelakt openbaar te maken naar aanleiding van het ingediende Woo-verzoek van 19 augustus 2022. Deze heroverweging vindt plaats op grondslag van de bezwaren (artikel 7:11 Awb). In bezwaar moeten wij dus heroverwegen of wij in de openbaar te maken documenten de adresgegevens Oudegracht 226, Oudegracht 228 en Oudegracht 230 moeten weglakken.

Ook dienen wij te heroverwegen of de tekst uit het bestreden besluit in strijd is met de uitspraak van de voorzieningenrechter van 2 februari 2023. Verder dienen wij te beoordelen of het feit dat er een overzicht openbaar wordt gemaakt van alle dwangsommen in combinatie met het dossier dat is gelabeld als 'Handhavingsdossier wijk Binnenstad' een onevenredige inbreuk vormt op uw persoonlijke levenssfeer. Tot slot dienen wij te herbeoordelen of de openbaarmaking van de brieven van DAS met betrekking tot dwangsommen achterwege moeten blijven.

Toetsingskader Woo

De bezwaren zien op gegevens die in de documenten en het bestreden besluit zijn opgenomen. Het gaat daarbij om adresgegevens, meer specifiek om de adressen Oudegracht 226, Oudegracht 228 en Oudegracht 230. Wij moeten toetsen of openbaarmaking van deze gegevens in dit geval achterwege moet blijven. Daarbij merken wij op dat het uitgangspunt van de Woo is 'openbaar, tenzij'. In artikel 5 van de Woo zijn echter uitzonderingsgronden opgenomen; in dit artikel staan de gevallen genoemd wanneer openbaarmaking achterwege kan blijven. Aan de hand van deze uitzonderingsgronden zullen wij toetsen of openbaarmaking van de adresgegevens in dit geval achterwege moet blijven.

Bijzondere persoonsgegevens (artikel 5.1, eerste lid onder d, Woo)

Wij stellen allereerst vast dat de openbaar te maken documenten geen (bijzondere) persoonsgegevens bevatten zoals bedoeld in paragraaf 3.1 en 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming. Ook adresgegevens zijn geen persoonsgegevens die binnen deze categorie vallen.⁴ Er is daarom geen reden om openbaarmaking van de adresgegevens achterwege te laten op grond van artikel 5.1, eerste lid onder d van de Woo.

⁴ ECLI:NL: RVS:2021:903, r.o. 8.2.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid onder e, Woo)

Vervolgens moet worden beoordeeld of er aanleiding is om openbaarmaking van de adressen 'Oudegracht 226, Oudegracht 228 en Oudegracht 230' achterwege te laten op grond van artikel 5.1, tweede lid onder e van de Woo. Dit is een relatieve weigeringsgrond. Dit betekent dat er in dit geval een belangenafweging moet worden gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarmaking voor een ieder, en anderzijds het belang van uw cliënt dat hij niet wil dat bekend kan worden dat hij degene is aan wie een groot bedrag aan dwangsommen is verbeurd. Uw cliënt heeft aangegeven dat hij onder meer wordt benaderd door journalisten over deze kwestie.

Na afweging van de betrokken belangen zien wij geen aanleiding om de adresgegevens niet openbaar te maken en dat lichten wij hieronder verder toe.

Bij de te maken belangenafweging vinden wij – zoals in de beslissing op bezwaar van 5 april 2023 inzake het eerste deelbesluit is aangegeven – de context waarin het Woo-verzoek is gedaan relevant. Het Woo-verzoek is specifiek gericht op het bouwkundige conflict tussen de gemeente en de eigenaar van het (bedrijfs)pand Oudegracht 228. Dit conflict heeft verder betrekking op de panden 226 en 230 en het Woo-verzoek ziet ook op de panden. Het bouwconflict heeft namelijk betrekking op de desbetreffende panden. De panden Oudegracht 226, Oudegracht 228 en Oudegracht 230 moeten in dit geval als objectgegevens en niet als adresgegevens worden aangemerkt. De beantwoording van het Woo-verzoek is niet goed denkbaar zonder vermelding van deze adressen. Iemand die over dit onderwerp de openbaar gemaakte documenten raadpleegt, kan de documenten niet goed in de juiste context plaatsen als de adressen Oudegracht 226, 228 en 230 niet leesbaar zouden zijn. De panden in dit bouwconflict zijn namelijk samenhangende oorzaken en gevolgen en betreffen het conflict als zodanig. Juist door vermelding van de adressen wordt voldaan aan het publieke belang bij openbaarmaking van informatie. Het bouwkundige conflict bestaat niet uit één dossier, maar uit een verzameling van meldingen, handhavingsverzoeken, gemeentelijk handhavend optreden, omgevingsvergunningen, bezwaren, beroepen en overige dossiers, zoals integriteitsmeldingen en klachten. Er kan dan niet goed worden nagegaan welke informatie betrekking heeft op welk onderdeel van het bouwkundig conflict. Daarmee zou het publieke belang bij openbaarmaking teniet worden gedaan. In zoverre bestaat er in dit geval dus ook een publiek belang bij openbaarmaking van de adresgegevens.

Opmerking verdient dat het gaat om het adresgegeven van een pand; dit is in de eerste plaats te zien als een objectgegeven en niet als persoonsgegeven. Het gaat om gegevens behorende bij onroerende zaken. Uit de uitspraak van de Afdeling van 8 mei 2019 volgt dat ten aanzien van gegevens die voor een ieder toegankelijk zijn geweest (en nog zijn), het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich niet voordoet ten aanzien van met die adresgegevens verband houdende (eigenaar-/naam-) gegevens voor zover die gegevens via het Kadaster voor een ieder beschikbaar zijn.⁵

Bij uitspraak van 2 februari 2023 (UTR 22/5855) heeft de voorzieningenrechter na een uitvoerige afweging van de betrokken belangen, geoordeeld dat bij de belangenafweging enkel nog sprake kan zijn van een zwaarwegender belang van uw cliënt als het adres Oudegracht 228 in een document wordt genoemd in combinatie met een (hoog) bedrag aan dwangsommen. Als in documenten de combinatie Oudegracht 228 met een (hoog) bedrag aan dwangsommen voorkomt, moet alsnog een belangenafweging worden gemaakt over de vraag of die combinatie een inbreuk vormt op de persoonlijke levenssfeer. De voorzieningenrechter oordeelde verder dat alle documenten waarin enkel de adressen Oudegracht 228 en 230 zonder vermelding van het (of een hoog) bedrag aan dwangsommen, geopenbaard mogen worden.⁶

Tijdens de hoorzitting gaf uw cliënt aan dat een tekst in het bestreden besluit in strijd is met hetgeen de voorzieningenrechter in zijn uitspraak van 2 februari 2023 heeft geoordeeld. Het gaat om de volgende tekst: *'In documenten waarin de combinatie Oudegracht 228 en een (hoog) bedrag aan dwangsommen voorkomt,*

⁵ ABRS 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:1479, r.o. 4.5.

⁶ ECLI:NL:RBMNE:2023:699, r.o. 23

worden de dwangsombedragen weggelakt conform de hiervoor genoemde uitspraak'. Wij zien aanleiding om deze zinsnede weg te laten uit het bestreden besluit, voordat dit wordt teruggeplaatst op internet.

Uw cliënt gaf tijdens de hoorzitting aan dat de titel handhavingdossier Oudegracht 228 wordt gelinkt aan het Woo-dossier 2021-0506: handhavingdossier wijk binnenstad Oudegracht 228 en 230. Dit verband is één op één voor iedereen duidelijk. In de stukken die op dit moment online staan, staat ook het document 'Handhavingdossier wijk Binnenstad' genoemd. Uw cliënt stelt dat het een kwestie van tijd is en dat Google steeds meer verbanden gaat leggen, waardoor het voor iedereen duidelijk gaat worden dat Oudegracht 228 gelinkt is aan hele hoge dwangsommen.

Wij zien niet de connexiteit tussen het publiceren van deze documenten met daarin het adres van uw cliënt en het herhaaldelijk benaderen van uw cliënt door journalisten. Daarbij geldt dat journalisten per definitie nader onderzoek zullen doen en vele manieren ter beschikking hebben om eigenaargegevens te achterhalen indien zij dat willen. Het al dan niet openbaar maken van een adres is daarop niet of nauwelijks van invloed, zeker niet als het adres al bekend is vanwege gegenereerde publiciteit. Dat blijkt in dit geval ook, omdat in het Woo-verzoek het adres al is genoemd. Ook zien wij geen connexiteit tussen het op internet plaatsen van deze stukken op de website en de gebeurtenissen, zoals uw cliënt tijdens de hoorzitting aangaf, met kennissen en familieleden.

De hoeveelheid brieven van DAS, inhoudende verzoeken om uitbetaling van dwangsommen, geeft geen aanleiding om af te zien van openbaarmaking daarvan. De stelling van uw cliënt dat uit de hoeveelheid brieven is af te leiden dat het om een hoog bedrag aan dwangsommen gaat, volgen wij niet. Uit het aantal van 25 brieven die bovendien per dossier verspreid in het bestreden besluit zijn genoemd, kan naar ons oordeel niet worden afgeleid dat hier sprake is van de in de publiciteit gekomen hoge dwangsommen in verband met Oudegracht 228.

Conclusie

Gelet op het voorgaande zijn wij van oordeel dat het belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie in het Woo-verzoek inclusief de adresgegevens, zwaarder weegt dan het belang van uw cliënt bij het onleesbaar maken en dus niet openbaar maken van deze adressen. Daarnaast bevatten de openbaar te maken documenten geen (bijzondere) persoonsgegevens zoals bedoeld in paragraaf 3.1 en 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming. Wij laten het bestreden besluit daarom in stand.

Proceskostenvergoeding

U heeft gevraagd om een vergoeding zoals bedoeld in artikel 7:15, tweede lid van de Awb. Aangezien het bestreden besluit niet wordt herroepen, bestaat reeds om die reden geen aanleiding om een proceskostenvergoeding toe te kennen.

Beslissing

Gelet op het voorgaande hebben wij besloten om het bestreden besluit in stand te laten. Daarnaast kennen wij geen proceskostenvergoeding toe.

Publicatie

In verband met het bij de rechtbank Midden-Nederland aanhangige verzoek om voorlopige voorziening tegen het Woo-besluit zullen het verzoek, het besluit en de bijbehorende stukken in ieder geval niet worden gepubliceerd totdat uitspraak is gedaan op dat verzoek.

Deze beslissing op bezwaar is, met inachtneming van de artikelen 10:1 tot en met 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht, namens ons in mandaat genomen door een op grond van het mandaatregister bevoegde medewerker.

Binnen zes weken na de datum van verzending van deze beslissing op bezwaar staat schriftelijk beroep open bij de Rechtbank Midden-Nederland, Afdeling bestuursrecht (o.v.v. bodemzaken of voorlopige voorzieningen), Postbus 16005, 3500 DA Utrecht. U dient er rekening mee te houden dat hiervoor griffierecht verschuldigd is.

U kunt ook digitaal het beroep- en verzoekschrift indienen bij de genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,
Namens dezen,

5.1.2e

5.1.2e

Deze beslissing is digitaal tot stand gekomen en hierdoor niet ondertekend.

Bijlage I: Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8.1, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 7:1, eerste lid

Een belanghebbende kan bezwaar maken tegen een besluit.

Artikel 7:11, eerste lid

Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

[...]

Artikel 9:8 Awb, tweede lid

Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.

Wet open overheid

Artikel 4.1, eerste en tweede lid

1. Eenieder kan een verzoek om publieke informatie richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In het laatste geval beslist het verantwoordelijke bestuursorgaan op het verzoek.

2. Een verzoek kan mondeling of schriftelijk worden ingediend en kan elektronisch worden verzonden op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze.

[...]

Artikel 4.4, vijfde en zesde lid

[...]

5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daartegen heeft, in welk geval de informatie wordt verstrekt twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt. Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

6. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken die rechtstreeks betrekking heeft op een derde of die van een derde afkomstig is, deelt het bestuursorgaan dit besluit gelijktijdig mede aan deze derde.

Artikel 5.1 Uitzonderingen

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

[...]

d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;

[...]

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

[...]

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

[...]

Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming

Paragraaf 3.1. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens

Artikel 22. Verwerkingsverbod bijzondere categorieën persoonsgegevens en algemene uitzonderingen uit verordening

1. Overeenkomstig artikel 9, eerste lid, van de verordening zijn verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid verboden.