

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1691
Datum uitspraak	23 mei 2018
Inhoudsindicatie	Het Gezelschap heeft in de periode tussen 23 mei 2013 en 29 juli 2013 2282 verzoeken om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) aan de minister gestuurd.

Volledige tekst

201605497/1/A3.

Datum uitspraak: 23 mei 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Gezelschap van Gildehuizen, gevestigd te Den Haag,
appellante,

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij uitspraak van 23 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2997](#), heeft de Afdeling het door de minister tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 19 november 2014, [ECLI:NL:RBDHA:2014:13981](#), ingestelde hoger beroep ongegrond verklaard en bepaald dat tegen het door de minister nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld.

Bij besluit van 23 juni 2016 heeft de minister opnieuw beslissend het door het Gezelschap gemaakte bezwaar gegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft het Gezelschap beroep ingesteld.

Het Gezelschap heeft ten aanzien van de stukken waarvan openbaarmaking is verzocht toestemming gegeven als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het Gezelschap heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 augustus 2017, waar het Gezelschap, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. K. el Malahy Idrissi, advocaat te Den Haag, en de minister, vertegenwoordigd door B.N. van der Roest en E.R.C. van der Ende, zijn verschenen. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek geschorst.

De minister heeft desgevraagd nadere stukken overgelegd en de Afdeling ten aanzien van die stukken verzocht om toepassing van artikel 8:29, eerste lid, van de Awb.

De Afdeling heeft dat verzoek, beslissend in andere samenstelling, gerechtvaardigd geacht.

De minister heeft nadere stukken ingediend.

Het Gezelschap heeft ten aanzien van de door de minister vertrouwelijk overgelegde stukken toestemming gegeven als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb.

Het Gezelschap heeft geen toestemming gegeven voor het achterwege laten van een nadere zitting.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 april 2018, waar alleen de minister, vertegenwoordigd door B.N. van der Roest, is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het Gezelschap heeft in de periode tussen 23 mei 2013 en 29 juli 2013 2282 verzoeken om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) aan de minister gestuurd. Alle verzoeken hebben betrekking op de Subsidieregeling ESF 2007-2013 (herzien) Actie E: sociale innovatie (hierna: de Subsidieregeling), die door het Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Agentschap SZW) is uitgevoerd.

2. In de uitspraak van 23 september 2015 heeft de Afdeling overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het Gezelschap misbruik maakt van de bevoegdheid om verzoeken in te dienen op grond van de Wob. De Afdeling heeft voorts overwogen dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de minister niet mocht volstaan met openbaarmaking van informatie uit 47 van de 2282 subsidiedossiers waarop de verzoeken van het Gezelschap betrekking hebben. De minister dient op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Wob de informatie uit alle 2282 dossiers openbaar te maken, tenzij daarvan op grond van de in artikel 10 en 11 opgenomen weigeringsgronden of beperkingen dient te of kan worden afgezien. Artikel 7 biedt voorts geen grond voor het oordeel dat de minister, gezien de omvang van de verzoeken, verstrekking van een deel van de door het Gezelschap verlangde informatie achterwege mocht laten, aldus de Afdeling.

Besluitvorming

3. Bij het besluit van 23 juni 2016 heeft de minister het bezwaar van het Gezelschap alsnog

gegrond verklaard en een inhoudelijke beslissing genomen op de 2282 Wob-verzoeken. Hij heeft hierbij te kennen gegeven dat een subsidiedossier steeds bestaat uit vier documenten, te weten: de subsidieaanvraag, de einddeclaratie, het urenoverzicht en het eindrapport. De minister heeft voorts te kennen gegeven dat het Gezelschap 77 verzoeken dubbel heeft ingediend en daarnaast heeft gevraagd om een of enkele dossiers die al openbaar zijn. Deze dossiers heeft hij niet meegenomen in zijn beoordeling. Wat betreft de overige dossiers heeft hij belanghebbenden verzocht een zienswijze in te dienen en vervolgens aan de hand van de reacties van belanghebbenden een onderverdeling gemaakt in 502 subsidiedossiers waarvan beide belanghebbenden geen bezwaar hebben tegen openbaarmaking, 763 subsidiedossiers waarvan 1 belanghebbende geen bezwaar heeft tegen openbaarmaking en 1 belanghebbende niet heeft gereageerd en 763 subsidiedossiers waarvan 1 of beide belanghebbenden bezwaar hebben tegen openbaarmaking. De 502 subsidiedossiers heeft de minister volledig openbaar gemaakt. De overige dossiers heeft hij gedeeltelijk openbaar gemaakt. De minister heeft aan de weigering bepaalde gegevens openbaar te maken artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, en tweede lid, aanhef en onder e en g, van de Wob ten grondslag gelegd.

Beroep

4. Het Gezelschap betoogt dat de minister bij het besluit van 23 juni 2016 ten onrechte en in strijd met de wet en met de uitspraak van de Afdeling heeft geweigerd bepaalde informatie uit de subsidiedossiers openbaar te maken. Zij voert hiertoe aan dat uit de door de Afdeling bevestigde uitspraak van de rechtbank volgt dat het Gezelschap recht heeft op de (geanonimiseerde) subsidiedossiers. Daarbij komt dat de door de minister toegepaste weigeringsgronden niet van toepassing zijn op de subsidiedossiers. Wat betreft de weigering van bedrijfs- en fabricagegegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob, heeft de minister zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat sprake is van gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid over de financiële bedrijfsvoering van de betrokken adviseurs die bij openbaarmaking concurrentievervalsing tot gevolg zouden kunnen hebben. Het betreft evenmin gegevens die vertrouwelijk aan de minister zijn meegedeeld. Opvallend is voorts dat de minister in de nieuwe Subsidieregeling heeft vermeld dat alle informatie die wordt verstrekt openbaar kan worden gemaakt. De minister is gelet hierop kennelijk zelf van mening dat openbaarmaking van de informatie in de subsidiedossiers niet geweigerd zou moeten worden. Zijn beoordeling in het besluit van 23 juni 2016 staat haaks op deze opvatting en is in strijd met de rechtszekerheid en -gelijkheid. Indien moet worden geoordeeld dat de door de minister toegepaste weigeringsgronden wel van toepassing zijn, heeft hij niet gemotiveerd waarom de belangenafweging in die gevallen in het nadeel van het Gezelschap is uitgevallen. Gegevens waarvan openbaarmaking is geweigerd, betreffen bijvoorbeeld de uurtarieven. Eén van de redenen van het Gezelschap voor het opvragen van de informatie is nu juist om inzage te krijgen in de vraag of de diverse adviseurs, consequent, in alle dossiers het maximaal te declareren bedrag in rekening hebben gebracht. Het Gezelschap heeft derhalve een groot belang bij die gegevens. Ook heeft de minister onvoldoende gemotiveerd waarom bepaalde gegevens uit de eindrapporten niet openbaar worden gemaakt. Bovendien is de weigering persoonsgegevens te verstrekken op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob onvoldoende gemotiveerd, omdat de minister niet heeft uitgelegd waarom het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking van de persoonsgegevens. De minister heeft voorts niet gemotiveerd waarom hij, in weerwil van de uitspraken van de Afdeling en van de rechtbank,

belanghebbenden heeft gevraagd hun zienswijzen in te dienen.

4.1. Artikel 4:8, eerste lid, van de Awb luidt:

"Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en

b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt."

Artikel 3 van de Wob luidt:

"1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

[...]

5. Een verzoek om informatie wordt ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11."

Artikel 10 luidt:

"1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

[...]

c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;

[...].

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

[...]

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

[...].

4.2. Vooropgesteld wordt dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de minister op grond van de uitspraak van de Afdeling van 23 september 2015 was gehouden de subsidiedossiers in het geheel openbaar te maken. De Afdeling heeft slechts overwogen dat de minister op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Wob de informatie uit alle 2282 dossiers openbaar dient te maken, tenzij daarvan op grond van de in artikel 10 en 11 opgenomen weigeringsgronden

of beperkingen dient te of kan worden afgezien. Dat de minister de openbaarmaking van bepaalde gegevens met een beroep op één van de weigeringsgronden heeft geweigerd, is derhalve niet in strijd met die uitspraak.

Het feit dat de minister belanghebbenden voorafgaand aan het besluit van 23 juni 2016 heeft verzocht hun zienswijzen omtrent openbaarmaking van de hen betreffende subsidiedossiers kenbaar te maken is evenmin in strijd met de uitspraak van de Afdeling van 23 september 2015 en ook niet met de Wob. De minister diende immers een belangenafweging te maken in het kader van openbaarmaking van de persoonsgegevens. De minister was op grond van artikel 4:8, eerste lid, van de Awb bevoegd belanghebbenden om een zienswijze te vragen alvorens te besluiten over de openbaarmaking van de hen betreffende subsidiedossiers, omdat deze documenten gegevens bevatten die betrekking hebben op de door die belanghebbenden aangevraagde subsidies en zowel de aanvrager als de adviseur mogelijk bezwaren hebben tegen openbaarmaking. Uit de uitspraak van de Afdeling kan niet worden afgeleid dat de minister toepassing van artikel 4:8 achterwege diende te laten. Voor het oordeel dat, zoals het Gezelschap betoogt, de minister had moeten motiveren waarom hij belanghebbenden heeft verzocht hun zienswijzen in te dienen, biedt de wet geen grond.

4.3. Het beroep van het Gezelschap ziet slechts op die delen van de subsidiedossiers, opgenomen in bijlage 3 en 4 bij het besluit van 23 juni 2016, die de minister met een beroep op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, en artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob heeft geweigerd openbaar te maken. Het betreft in het bijzonder de in deze dossiers opgenomen persoonsgegevens, bestaande uit namen en telefoonnummers, uurtarieven en gegevens waaruit uurtarieven kunnen worden afgeleid, en de niet verstrekte gegevens uit de eindrapporten.

Eerbiediging persoonlijke levenssfeer

4.4. Ter zitting heeft de minister te kennen gegeven dat de gegevens waarvan openbaarmaking op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob is geweigerd de namen van de aanvragers van de subsidies zijn en de namen van de in de aanvragen genoemde adviseurs alsmede de daarin opgenomen telefoonnummers. Het aanvragen van een subsidie namens een bedrijf en het geven van adviezen aan bedrijven zijn te beschouwen als aspecten van het beroepshalve functioneren van de desbetreffende personen. Namen zijn evenwel persoonsgegevens en het belang van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen openbaarmaking daarvan verzetten (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX2593](#)). Daarom dient het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te worden afgewogen tegen het belang van de openbaarmaking. Bij die afweging dient het uitgangspunt van de Wob, openbaarheid is regel, zwaar te wegen. Daarnaast speelt hierbij de functie van de betrokkene een rol.

De minister heeft niet gemotiveerd waarom in het geval van de namen van de aanvragers van de subsidies en de namen van de adviseurs het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen zwaarder dient te wegen dan het belang van openbaarmaking. Ter zitting heeft de minister aangegeven dat de namen openbaar zijn gemaakt indien betrokkenen te kennen hebben gegeven daartegen geen bezwaar te hebben en dat de openbaarmaking van de namen is geweigerd indien betrokkenen te kennen hebben gegeven wel bezwaar te hebben of indien zij geen reactie hebben ingediend. De minister heeft zelf geen belangenafweging gemaakt. De minister heeft voorts geen andere reden

gegeven op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het belang van de persoonlijke levenssfeer zich in dit geval tegen openbaarmaking van de namen verzet. De Afdeling is gelet hierop van oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat wat betreft de namen van de aanvragers van de subsidies en de namen van de adviseurs het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Dit geldt echter niet voor de doorkiesnummers van betrokkenen. De minister heeft wat betreft die telefoonnummers in redelijkheid het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van openbaarmaking. Hierbij is in aanmerking genomen dat, indien de namen van betrokkenen openbaar worden gemaakt, het openbaar maken van de doorkiesnummers zou kunnen leiden tot ongewenste benadering van de personen in kwestie.

Het betoog slaagt.

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

4.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4120, zijn bedrijfs- en fabricagegegevens in de zin van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob slechts die gegevens waaruit wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces, dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. Deze uitzonderingsgrond dient restrictief te worden uitgelegd.

Uit het besluit van 23 juni 2016 volgt dat de minister met een beroep op artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, de uurtarieven en de gegevens waaruit uurtarieven kunnen worden afgeleid, die zijn opgenomen in de einddeclaraties en urenoverzichten van de subsidiedossiers genoemd in bijlage 3 en 4 bij het besluit, en een aantal specifiek door belanghebbenden aangewezen passages uit die einddeclaraties, heeft geweigerd openbaar te maken. De Afdeling heeft in dit kader de door de minister vertrouwelijk overgelegde zienswijzen van belanghebbenden ingezien waarin zij te kennen hebben gegeven tegen openbaarmaking van welke passages zij bezwaren hebben. De minister heeft de belanghebbenden daarin terecht gevolgd en zich terecht op het standpunt gesteld dat de desbetreffende gegevens bedrijfs- en fabricagegegevens betreffen. Ook de overige door de minister geweigerde passages betreffen bedrijfs- en fabricagegegevens. Hierbij is van belang dat uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden afgeleid over de financiële bedrijfsvoering van de betrokken bedrijven en adviseurs, die bij openbaarmaking concurrentievervalsing tot gevolg kunnen hebben.

4.6. Uit de bewoordingen van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob volgt voorts dat, wil deze bepaling van toepassing zijn, het moet gaan om bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. In de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling (TK 1986-1987, 19 859, nr. 3, p. 33) staat vermeld dat bedrijfs- en fabricagegegevens door bedrijven aan de overheid kunnen worden medegedeeld met vermelding van het woord 'vertrouwelijk' of een synoniem daarvan. Zij moeten ook als vertrouwelijk worden beschouwd als zulke woorden niet zijn gebruikt maar de mededeling plaats heeft in het kader van een contact dat het bedrijf redelijkerwijs als vertrouwelijk mag beschouwen. Het Gezelschap kan gelet hierop

niet worden gevolgd in haar standpunt dat de uurtarieven, de gegevens waaruit de uurtarieven kunnen worden afgeleid en de specifiek door belanghebbenden aangewezen passages niet vertrouwelijk aan het Agentschap SZW zijn meegedeeld. Hierbij is van belang dat die gegevens zijn opgenomen in documenten waarvan belanghebbenden redelijkerwijs mochten verwachten dat die geheim zouden blijven, omdat die inzicht geven in de financiële bedrijfsvoering en openbaarmaking ervan eventuele concurrentievoordelen teniet zullen doen. De belanghebbenden hebben deze documenten bovendien aan het Agentschap SZW moeten verstrekken in het kader van hun subsidieaanvraag. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat er in dit geval van moet worden uitgegaan dat de bedrijfs- en fabricagegegevens vertrouwelijk zijn overgelegd. Dat in de nieuwe Subsidieregeling (Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2014, 2014-0000040627, tot de besteding van gelden uit het Europees Sociaal Fonds 2014-2020) in artikel 20 is opgenomen dat de subsidieontvanger door het indienen van een aanvraag ermee instemt dat het subsidiedossier met uitzondering van persoonsgegevens openbaar kan worden gemaakt, leidt niet tot het oordeel dat de minister de subsidiedossiers in deze zaak openbaar zou moeten maken, reeds omdat een dergelijke instemming in de Subsidieregeling niet is opgenomen en belanghebbenden, zoals hiervoor is overwogen, in redelijkheid erop mochten vertrouwen dat de gegevens geheim zouden blijven.

4.7. Nu de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de uurtarieven, de gegevens waaruit uurtarieven kunnen worden afgeleid en de specifiek door belanghebbenden aangewezen passages vertrouwelijk aan de overheid overgelegde bedrijfs- en fabricagegegevens betreffen, was de minister gehouden de openbaarmaking ervan te weigeren. Voor een belangenafweging bestaat, anders dan het Gezelschap betoogt, geen ruimte. De minister heeft de openbaarmaking van die gegevens terecht op grond van artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wob geweigerd.

Het betoog faalt.

Gegevens eindrapporten

4.8. De minister heeft in het besluit van 23 juni 2016 te kennen gegeven dat hij openbaarmaking van specifieke door betrokkenen aangewezen onderdelen van de eindrapporten die moeten worden aangemerkt als bedrijfs- en fabricagegegevens heeft geweigerd. Voorts heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat de eindrapporten niet in hun geheel kunnen worden aangemerkt als bedrijfs- en fabricagegegevens, maar dat hij betrokkenen wel volgt in hun oordeel dat openbaarmaking van de eindrapporten de betrokken organisaties kan benadelen, omdat daarin concurrentiegevoelige informatie is opgenomen. Deze benadeling is volgens de minister onevenredig nu dergelijke informatie van vergelijkbare bedrijven niet vrijelijk beschikbaar is. Het enkele feit dat betrokkenen die informatie aan de minister ter beschikking hebben gesteld in het kader van de subsidieverlening doet daar naar zijn oordeel niets aan af. Gelet hierop is de Afdeling, anders dan het Gezelschap, van oordeel dat de minister voldoende heeft gemotiveerd waarom bepaalde informatie uit de eindrapporten niet openbaar wordt gemaakt.

Het betoog faalt.

Slotsom

5. Het beroep is gelet op hetgeen onder 4.4 is overwogen gegrond. Het besluit van 23 juni 2016 komt wegens strijd met artikel 3, vijfde lid, van de Wob voor vernietiging in aanmerking, voor zover de minister heeft geweigerd de namen van de aanvragers van de subsidies alsmede de namen van de adviseurs openbaar te maken.

De Afdeling ziet voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. De Afdeling zal daarom bepalen dat de minister binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak alsnog de namen van de aanvragers van de subsidies alsmede de namen van de adviseurs openbaar dient te maken. De Afdeling ziet geen aanleiding om, zoals het Gezelschap heeft verzocht, ter verzekering van die termijn een dwangsom vast te stellen.

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 beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 juni 2016, kenmerk 2016-0000142334, voor zover daarbij is geweigerd de in de subsidiedossiers opgenomen namen van de aanvragers van de subsidies alsmede de namen van de adviseurs openbaar te maken;

III. bepaalt dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak de in de subsidiedossiers opgenomen namen van de aanvragers van de subsidies alsmede de namen van de adviseurs openbaar maakt;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit;

V. veroordeelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van de bij de vereniging Gezelschap van Gildehuizen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de vereniging Gezelschap van Gildehuizen het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. J.J. van Eck, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Veenboer, griffier.

w.g. Slump w.g. Veenboer
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 mei 2018

730.