

Financiën, Inkoop en Juridische Zaken
 Juridische Zaken
 Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
 Telefoon 030-2861096
 www.utrecht.nl/



DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringmaatschappij N.V.

T.a.v. de heer 5.1.2.e

Postbus 23000

1100DM AMSTERDAM

Behandeld door	Juridische Zaken	Datum	5 april 2023
Doorkiesnummer	-	Ons kenmerk	10799633
E-mail	5.1.2.e@utrecht.nl	Onderwerp	Beslissing op bezwaarschrift (2022-0632) - db1
Bijlage(n)	1. Juridisch kader	Verzonden	5 april 2023
Uw kenmerk	2CN.1.20.093858		
Uw brief van	23 december 2022		

Geachte heer 5.1.2.e

Op 23 december 2022 heeft u een bezwaarschrift ingediend namens 5.1.2.e (hierna: uw cliënt). Dit bezwaarschrift is gericht tegen ons besluit van 17 november 2022, waarbij wij met een eerste deelbesluit hebben beslist op een verzoek op grond van de Woo dat is ingediend door het Algemeen Dagblad. Dit verzoek heeft betrekking op documenten over de panden op de Oudegracht 226, Oudegracht 228, Oudegracht 230 en de pandeigenaar van de Oudegracht 228 vanaf 1 november 2017, die bekend zijn bij het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (kenmerk bestreden besluit: 2022-0632).

Op 22 maart 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.

Na kennisneming van het bezwaarschrift en de overige stukken hebben wij besloten om het bestreden besluit in stand te houden. 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 Wet Open Overheid (hierna: Woo) ingediend bij ons college. Dit verzoek ziet op de openbaarmaking van alle documenten over de panden op de Oudegracht 226, Oudegracht 228, Oudegracht 230 en de pandeigenaar van de Oudegracht 228 vanaf 1 november 2017. Het verzoek is bij ons geregistreerd onder het dossiernummer (2022-0632). In overleg met de indiener is besloten om in deelbesluiten een beslissing op het verzoek te nemen.

Op 3 november 2022 is uw cliënt 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

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

Bezwaren

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

Strijdigheid met artikel 4.4 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 is bepaald in artikel 4.4, vijfde lid en zesde lid van de Woo.

Openbaarmaking adres Oudegracht 228

U bent van mening dat het adres Oudegracht 228 in de documenten niet openbaar mag worden gemaakt. Naar uw mening betreft het adresgegeven Oudegracht 228 een indirect persoonsgegeven, wat te koppelen is aan uw cliënt. U wijst daarbij op een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland van 5 december 2022.³ Uw cliënt heeft een groot bedrag aan dwangsommen ontvangen in verband met een groot aantal procedures in bouwkundig conflict in de binnenstad van Utrecht waarin de adressen Oudegracht 228 en 230 centraal staan. Door openbaarmaking van deze adresgegevens kan aan de hand van het kadaster worden achterhaald dat uw cliënt eigenaar is van het pand en dat hij degene is aan wie een groot dwangsombedrag is verbeurd. Hierdoor kan uw cliënt last ondervinden in de privésfeer, bijvoorbeeld wegens journalisten of derden die weten dat hij dit bedrag aan dwangsommen heeft ontvangen.

¹ <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/publicaties/openbaar-gemaakte-informatie-na-wob-verzoeken/wob-verzoek/2022-0632-woo-besluit-over-bouwkundig-conflict-oudegracht-utrecht/> .

² ECLI:NL:RBMNE:2023:699.

³ ECLI:NL:RBMNE:2022:5670.

Verzoek

Gelet op het voorgaande heeft u ons verzocht om het bezwaar gegrond te verklaren en het adres Oudegracht 228 (en het adres Oudegracht 230) alsnog 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 dienen wij te heroverwegen of wij terecht hebben besloten om documenten openbaar te maken naar aanleiding van het ingediende Woo-verzoek van 17 augustus 2022. Deze heroverweging vindt plaats op grondslag van de bezwaren (artikel 7:11 Awb). In bezwaar moeten wij dus heroverwegen of wij de adressen 'Oudegracht 228' en 'Oudegracht 230' niet hebben hoeven weglakken uit de openbaar gemaakte documenten.

Bekendmaking bestreden besluit

Voordat wij dit beoordelen, gaan wij eerst in op uw bezwaren ten aanzien van de bekendmaking van het bestreden besluit. U heeft aangegeven dat de bekendmaking van het bestreden besluit niet in lijn is met hetgeen is bepaald in artikel 4.4, vijfde en zesde lid van de Woo. Het besluit en de bijbehorende stukken zijn namelijk bij het nemen van het eerste deelbesluit niet ook aan u toegestuurd.

Zoals wij eerder ook (in het verweerschrift dat in het kader van de voorlopige-voorzieningenprocedure is ingediend) hebben aangegeven, zijn wij van mening dat in dit geval niet voldoende toepassing is gegeven aan deze bepaling in de Woo. Bij omvangrijke verzoeken wordt het openbaar gemaakte dossier (verzoek, besluit en de openbaar gemaakte bijlagen) op de site gezet. Daarbij wordt een link per e-mail verstuurd aan betrokken partijen aan wie de gelegenheid is gegeven om een zienswijze uit te brengen, tenzij verzocht is om uitgestelde verstrekking. Dat is in dit geval abusievelijk niet gebeurd. Om die reden is de openbaar gemaakte informatie hangende de voorzieningenprocedure alsnog van de gemeentewebsite afgehaald (met uitzondering van het verzoek zelf, het besluit daarop en de al openbare informatie).

Wij overwegen dat deze bezwaargrond ziet op de daadwerkelijke openbaarmaking danwel verstrekking van de documenten. Dit is te zien als een feitelijk handelen, waartegen geen bezwaar of beroep open staat.⁴ Daarom kan deze bezwaargrond in dit geval ook niet leiden tot herroeping van het bestreden besluit. Wij wijzen er bovendien op dat deze artikelen ertoe strekken, dat een derde die zich naar verwachting niet kan verenigen met de openbaarmaking van bepaalde gegevens de gelegenheid heeft om een voorlopige voorziening in te dienen. Dit zodat de voorzieningenrechter in staat is om te beoordelen of er aanleiding kan zijn om de openbaarmaking van bepaalde gegevens hangende een bezwaarprocedure achterwege te laten. In dit licht vinden wij het van belang dat u alsnog een voorlopige voorziening heeft ingediend en dat wij de stukken ook van de webpagina hebben afgehaald in afwachting van de behandeling van de voorlopige voorziening en dit bezwaarschrift. In zoverre zijn de belangen die artikel 4.4 van de Woo beoogd te beschermen in dit geval ook niet geschaad.

⁴ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2022:2055, r.o. 7.1.; zie ook de uitspraak van de voorzieningenrechter, ECLI:NL:RBMNE:2023:699, r.o. 12.

Toetsingskader Woo

De bezwaren zien op enkele gegevens die in de stukken zijn opgenomen. Het gaat daarbij om adresgegevens, meer specifiek de adressen 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 gemaakte 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.⁵ 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.

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

Vervolgens moet worden beoordeeld of er aanleiding is om openbaarmaking van de adressen '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 in dit geval een belangenafweging moet worden gemaakt tussen enerzijds het belang van openbaarmaking voor een ieder, en anderzijds het belang dat uw cliënt in het bezwaarschrift naar voren heeft gebracht. Dat belang houdt kort weergegeven in, dat uw cliënt niet wil dat bekend kan worden dat hij degene is aan wie een groot bedrag aan dwangsommen is verbeurd. In het bijzonder wil uw cliënt niet dat de pers hem benadert met vragen. Na afweging van de betrokken belangen zien wij geen aanleiding om de adressen niet openbaar te maken en dat lichten wij hieronder verder toe.

Bij de te maken belangenafweging vinden wij de context waarin het Woo-verzoek is gedaan relevant. Het Woo-verzoek ziet op de panden Oudegracht 226, 228, en 230; het verzoek ziet daarmee direct op de objectgegevens waarvan uw cliënt verzoekt om deze niet openbaar te maken. 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 tot de panden 226 en 230 en het Woo-verzoek ziet ook op deze panden.

Omdat het bouwconflict per definitie betrekking heeft op de panden Oudegracht 226, 228 en 230 is een beantwoording van dit verzoek niet goed denkbaar zonder vermelding van de adressen Oudegracht 226, 228 en 230. Iemand die over dit onderwerp de openbaar gemaakte documenten raadpleegt, kan de documenten niet goed in de juiste context plaatsen als de adressen zouden ontbreken. De openbaar gemaakte documenten zijn daarom ook niet bruikbaar zonder adressen Oudegracht 226, 228 en 230 leesbaar zijn gemaakt. Juist door vermelding van de adressen wordt voldaan aan het publieke belang bij openbaarmaking van informatie. Dan kan er volledig en in de juiste context inzicht worden verkregen in datgene wat er is gebeurd en neergelegd in documenten. Als bij de verstrekking van deze informatie de

⁵ ECLI:NL:RVS:2021:903, r.o. 8.2.

adressen zouden moeten worden weggelakt, zou dit een onoverzichtelijk kluwen aan informatie opleveren. Het bouwkundig conflict bestaat namelijk niet uit één dossier, maar een verzameling van meldingen, handhavingsverzoeken, gemeentelijk handhavend optreden, omgevingsvergunningen, bezwaren, beroepen en overige dossiers, zoals integriteitsmeldingen en klachten. Mensen kunnen dan bijvoorbeeld niet goed nagaan welke informatie betrekking heeft op welk onderdeel van het bouwkundig conflict. Daarmee zou het publieke belang bij openbaarmaking teniet worden gedaan. In zoverre is in dit geval dus ook een publiek belang bij openbaarmaking van de adresgegevens.

We zien in hetgeen u in bezwaar heeft aangevoerd verder ook geen aanleiding om deze gegevens alsnog niet leesbaar te maken. In de hiervoor geschetste context zijn de gegevens 'Oudegracht 228' en 'Oudegracht 230' met name te zien als objectgegevens en niet als persoonsgegevens; de openbaar gemaakte documenten zien namelijk op het pand zelf en niet op uw cliënt in zijn hoedanigheid als eigenaar het pand aan de Oudegracht 228. Daarbij vinden wij ook nog van belang dat het in dit geval niet het woonadres van uw cliënt betreft, maar slechts een pand dat ook in zijn eigendom is. Wij wijzen in dit kader op de afspraken die in Utrecht zijn gemaakt met betrekking tot persoonsgegevens en Woo-verzoeken, waarin is opgenomen dat kadastrale aanduidingen, straatnamen en huisnummers van gronden of panden in teksten niet onleesbaar worden gemaakt.⁶ Aanvullend merken wij op dat ook uit andere wettelijke stelsels regels volgen over hoe informatie bekend wordt gemaakt. Zo wordt informatie over aangevraagde, verleende en geweigerde omgevingsvergunningen, die onderdeel uitmaken van het bouwkundig conflict, op grond van de Wabo met huisnummer gepubliceerd worden op bekendmakingen.nl. Ook voor het opvragen en inzien van openbare informatie bij een archiefbewaarplaats zijn regels en is informatie die gaat over een pand gewoon met adres op te vragen en is het adres leesbaar, bijvoorbeeld ook bij de bouwhistorische tekening uit 1899 met betrekking tot het pand Oudegracht 228.

De omstandigheid dat met het adresgegeven aan de hand van het kadaster kan worden achterhaald dat uw cliënt de eigenaar is van de Oudegracht 228, maakt het bovenstaande niet anders. Dit geldt immers voor alle percelen die in het kadaster zijn opgenomen. Nu het verzoek ziet op de onroerende zaken welke onderwerp zijn van het eerder genoemde bouwkundige conflict, doet het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich niet voor ten aanzien van de met die zaken verband houdende gegevens, voor zover die gegevens via het Kadaster voor een ieder beschikbaar zijn. Dit volgt uit eerdere rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: wij wijzen op de Afdelingsuitspraak van 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1479, r.o. 4.5.

Ook vinden wij van belang dat deze adressen, met name de Oudegracht 228 en 230, zoals voornoemd een hoofdrol spelen in een langer lopend handhavingdossier in de binnenstad van Utrecht. Binnen dit dossier zijn al 240 bezwaar- en beroepsprocedures aanhangig gemaakt (waarvan verreweg het grootste deel door of namens uw cliënt). Ook is een groot bedrag aan dwangsommen verbeurd wegens het niet-tijdig nemen van besluiten. Het moge worden gezien als een feit van algemene bekendheid dat geëscaleerde conflicten zoals het hierboven geschetste conflict, waarbij een particulier bovendien aanspraak maakt op een groot geldbedrag ten koste van de overheid, veel aandacht krijgen in de media en ook onderwerp zijn van publicaties in pers. In de media is al bericht over de hierboven omschreven kwestie en het Woo-verzoek richt zich ook specifiek op deze panden. Dit brengt naar onze mening ook met zich mee dat de

⁶ <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/publicaties/openbaar-gemaakte-informatie-na-wob-en-woo-verzoeken/persoonsgegevens-in-woo-verzoeken/>.

omstandigheid dat mogelijk bekend wordt dat uw cliënt een hoog bedrag aan dwangsommen heeft verbeurd, niet voortvloeit uit de publicatie van dit deelbesluit. Dit vloeit ook voort uit het bouwkundig conflict en de aandacht die hiervoor is in de media als zodanig. In zoverre ontbreekt naar onze mening ook een direct causaal verband tussen de omstandigheid dat de media en derden/familieleden er mogelijk mee bekend zijn dat u een bedrag aan dwangsommen hebt verbeurd en de publicatie van dit deelbesluit. Tijdens de hoorzitting gaf u ook aan, dat de aandacht vanuit de media reeds in augustus 2022 begon; dit is voor de bekendmaking van het bestreden besluit. Uit het Woo-verzoek blijkt ook dat de betreffende informatie al breder bekend was vóórdat het betreffende Woo-verzoek is ingediend.

Daar komt bij dat een groot deel van de door uw cliënt aanhangig gemaakte procedures die samenhangen met het bouwkundige conflict bestaat uit Wob- of Woo-procedures. In de stukken die in het kader van deze procedures openbaar zijn gemaakt, is het adres 'Oudegracht 228' al eerder genoemd, onder meer in het Woo-dossier met kenmerk 2020-0399.⁷ Ten aanzien hiervan geldt dat deze gegevens al openbaar zijn. Een uitgangspunt van de Woo is dat reeds openbaar gemaakte gegevens ook openbaar blijven. In zoverre kan er dus ook geen nieuwe belangenafweging kan worden gemaakt over deze gegevens.

Tot slot vinden wij het van belang om te vermelden dat er in de geopenbaarde stukken geen directe relatie wordt gelegd tussen het pand en het verbeurde bedrag aan dwangsommen wegens niet-tijdig beslissen. Alhoewel wij dit niet doorslaggevend vinden, maakt ook dit dat het belang bij openbaarmaking zwaarder weegt.

Conclusie

Gelet op het voorgaande volgt 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 houden en dus niet openbaar maken van deze adressen. Daarnaast bevatten de openbaar gemaakte 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 geen aanleiding om een proceskostenvergoeding toe te kennen.

Beslissing

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

Publicatie

Het Woo-verzoek, besluit en de bijbehorende stukken zullen wij in dit geval zes weken na de datum van deze beslissing op bezwaar weer integraal op onze webpagina publiceren.

⁷ En ook in 2021-0819, 2021-0506 en 2022-0413.

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 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,

5.1.2.e

5.1.2.e

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.

[...]

Wet Open Overheid

Artikel 4.1. Verzoek

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.

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.