

> Retouradres Postbus 43006 3540 AA Utrecht

directie Strategie
divisie Juridische zaken

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

AANGETEKEND

RTL Nederland
[Redacted]
[Redacted]

Onze referentie
TRCNVWA/2020/6082

Datum: 14 december 2020

Betreft: Besluit op Wob-verzoek 20-0121 inzake Verscherpt toezicht in de Horeca, Retail en Ambacht 2019

Geachte [Redacted],

In uw brief van 7 februari 2020, ontvangen op 10 februari 2020, en uw e-mail van 25 september 2020 heeft u, met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), informatie verzocht over de bedrijven die in de periode van 1 januari 2019 t/m 31 december 2019 onder verscherpt toezicht stonden. U doelt dan op de domeinen Horeca, Retail en Ambacht.

U vraagt:

- Alle rapporten van bevindingen inclusief het bijbehorende beeldmateriaal, die direct dan wel indirect geleid hebben tot verscherpt toezicht [VeTo].
- Alle boetes, [spoed]sluitingen/-stilleggingen e.d. die in relatie staan tot de VeTo zelf en tot het traject dat tot de VeTo heeft geleid.
- Een Excel-bestand met informatie van alle VeTo bedrijven met tenminste de volgende velden Locatiennaam / Handelsnaam, Straat, Huisnummer, Postcode, Plaats [Indien correspondentieadres anders is dan het vestigings- adres dan ook graag het correspondentieadres], Vestigingsnummer, Inspectieloknummer, VeTo vanaf, VeTo uit 2019, Ophef datum, Categorie, Per Bezoekdatum [in relatie tot de VeTo zelf en tot het traject dat tot de VeTo leidde], Datum, ISI Antwoord, Maatregel soort Update over wel/niet nog verscherpt toezicht op moment van beslissen op dit Wob-verzoek.

Precisering

Over dit verzoek hebt u op verschillende momenten contact gehad met één van de medewerkers van het team Openbaarmaking en privacy. In deze contacten is uw verzoek gepreciseerd. U vraagt om documenten met betrekking tot bedrijven in de horeca, retail en ambacht, die in 2019 op enig moment onder verscherpt toezicht van de NVWA stonden. Specifiek vraagt u om:

- Alle rapporten van bevindingen die hebben geleid tot verscherpt toezicht.
- Alle (spoed)sluitingen die hebben geleid tot verscherpt toezicht.
- Alle rapporten van bevindingen die zijn opgemaakt in de periode van het verscherpt toezicht.
- Een Excel-bestand met informatie van alle bedrijven die zich in 2019, op enig moment, onder verscherpt toezicht stonden.

- Op 25 september 2020 heeft u uw vraag verder gepreciseerd en vraagt u welke bedrijven die in 2019 op enig moment onder verscherpt toezicht vielen op 25 september 2020 nog steeds onder verscherpt toezicht stonden.
- U geeft aan dat RTL niet geïnteresseerd is in informatie die herleidbaar is naar personen. Deze gegevens worden daarom ook niet verstrekt. Dit betekent dat namen van personen, telefoonnummers en woonadressen en overige informatie die herleidbaar is naar een persoon buiten het bereik van uw verzoek vallen en uit de documenten worden verwijderd. U geeft uitdrukkelijk aan dat namen en adressen van de vestiging van de bedrijven daar niet onder vallen.
- Verder is tijdens een telefoongesprek op 1 april 2020 met u afgesproken dat de boetebesluiten buiten het bereik van uw verzoek om informatie vallen.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek is er één Excel-bestand aangetroffen en 1962 Rapporten van bevindingen (inclusief de bijlagen). Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd. In dit besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Zienswijzen

Bij de openbaarmaking van de documenten zijn derde belanghebbenden betrokken. Deze zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op de voorgenomen openbaarmaking te geven.

Door de derde belanghebbenden zijn bedenkingen ingediend. De zienswijzen van de derde belanghebbenden heb ik, voor zover deze zien op uitzonderingsgronden in de Wob, in mijn belangenafweging meegenomen. In het besluit, zie onderdeel 'Overwegingen' en in de bijlage kunt u lezen wat mijn overwegingen zijn geweest.

Besluit

Ik heb besloten deels aan uw verzoek tegemoet te komen en de informatie waarom u verzocht, deels openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik naar onderdeel 'Overwegingen' van dit besluit.

Overwegingen

Algemene overweging: openbaarheid t.a.v. een ieder

Allereerst wil ik u wijzen op het volgende. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In dat licht vindt de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

U geeft aan dat u niet geïnteresseerd bent in informatie die herleidbaar is naar personen. Deze vallen daarom buiten het bereik van dit Wob-verzoek. Wel vraagt u, indien het correspondentieadres anders is dan het vestigingsadres, het correspondentieadres. In de documenten staan correspondentieadressen. De adressen zijn in veel gevallen tevens woonadressen. Dat brengt met zich mee dat de ondernemers maar ook anderen dan de ondernemers (gezinsleden) in hun persoonlijke levenssfeer aangetast kunnen worden bij het openbaar maken van deze adressen.

Ik ben van oordeel dat ten aanzien van deze correspondentieadressen het belang van de persoonlijke levenssfeer zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Deze adressen maak ik daarom niet openbaar.

Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Sommige belanghebbenden hebben in hun zienswijze aangegeven dat ze de betreffende onderneming niet meer kunnen en dat er op het betreffende adres ondertussen een andere ondernemer is gevestigd.

Door openbaarmaking van de documenten die een negatief beeld geven van een bepaalde locatie, waar ondertussen een nieuwe ondernemer zit, die geen enkel invloed heeft gehad op de handelswijze van de vorige ondernemer, kan het beeld ontstaan dat de nieuwe ondernemer niet goed omgaat met de regelgeving op het gebied van voedselveiligheid. Dit kan, voor de nieuwe ondernemer, onevenredig nadeel met zich meebrengen omdat een consument geneigd is om voor zekerheid te kiezen door de betreffende onderneming links te laten liggen waardoor de nieuwe ondernemer inkomsten misloopt. Daarom worden de documenten met de nummers 68,71,90, 293,352,360,387 en 431 niet openbaar gemaakt.

Wijze van openbaarmaking

De documenten treft u deels aan bij dit besluit.

Uitgestelde openbaarmaking (art 6, 5^e lid, Wob)

Aangezien sommige belanghebbenden mogelijk bezwaar hebben tegen de openbaarmaking van de informatie vindt de feitelijke openbaarmaking van de documenten, waarover een zienswijze is gegeven, niet eerder plaats, dan **twee weken** na dagtekening van deze beschikking, conform artikel 6, vijfde lid, van de Wob. Op deze wijze wordt aan deze belanghebbenden de mogelijkheid geboden om te proberen de openbaarmaking tegen te houden. Dit kan door het indienen van een bezwaarschrift bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, divisie Juridische Zaken, team Bezwaar en Beroep, Postbus 43006, 3540 AA Utrecht. En door daarnaast bij de rechtbank te verzoeken om, bij wijze van voorlopige voorziening, het onderhavige besluit tot openbaarmaking te schorsen. Indien binnen twee weken na dagtekening van dit besluit een **bezwaarschrift is ingediend en een verzoek om voorlopige voorziening** is gedaan, wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter afgewacht, voordat tot daadwerkelijke openbaarmaking wordt overgegaan.

Plaatsing op internet

De openbaar gemaakte stukken worden op www.rijksoverheid.nl geplaatst.


Afschrift aan belanghebbenden

Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

directie strategie
divisie Juridische zaken

Onze referentie
TRCNVWA/2020/ 6082

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
namens deze,


Divisiehoofd Juridische zaken



i.o.  *teamleider Openbaarmaking en privacy*

Bezwaarmogelijkheid

Als u het niet eens bent met dit besluit, kunt u binnen zes weken - na verzending van dit besluit - een bezwaarschrift indienen. Doe dit op tijd, anders kan uw bezwaarschrift niet worden behandeld. Let wel: het indienen van een bezwaarschrift schort de werking van het besluit niet op.

Bij voorkeur kunt u uw bezwaarschrift via de e-mail verzenden naar nvwabezwaarenberoep@nvwa.nl. Uw bezwaarschrift kunt u eventueel ook per post verzenden naar: **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, divisie Juridische Zaken, team Bezwaar en Beroep**, Postbus 43006, 3540 AA Utrecht.

U dient uw bezwaarschrift **ten minste** te voorzien van:

- uw naam en adres;
- telefoonnummer;
- de datum;
- het kenmerk, zaaknummer van deze brief (deze gegevens vindt u in de rechterkantlijn);
- de gronden van bezwaar;
- uw handtekening.

Zou u zo vriendelijk willen zijn om een kopie van dit besluit mee te sturen?

NB. ook indien u uw bezwaarschrift per e-mail verstuurt, dient deze te voldoen aan bovenstaande eisen. Voldoet uw bezwaarschrift niet aan deze eisen, dan wordt uw bezwaarschrift niet in behandeling genomen. Het verdient de voorkeur om uw bezwaarschrift in Pdf-formaat als bijlage toe te voegen in het e-mailbericht.

Heeft u vragen, kijk dan op www.nvwa.nl/bezwaarenberoep.

** Als u uw bezwaarschrift in een vreemde taal opstelt en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar nodig is, dient u zelf voor een vertaling van het bezwaarschrift te zorgen / If you submit your objection in a foreign language and a translation for proper handling of the objection is required, you should provide yourself a translation of the objection.*

directie strategie
divisie Juridische zaken

Onze referentie
TRCNVWA/2020/ 6082



directie Strategie

bijlage

Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

www.nvwa.nl

Bijlage nummer I

Behorend bij Wob-besluit 20-0121

Datum 2 december 2020

Onze referentie: TRCNVWA/2020/6082

Datum

2 december 2020

Geachte heer/mevrouw,

In deze bijlage kunt u lezen wat mijn overwegingen zijn geweest inzake de ingediende zienswijzen met betrekking tot Wob-verzoek 20-0121 (TRCNVWA/2020/6082).

In de zienswijzen geven de derde belanghebbenden aan dat de rapporten van bevindingen en het Exceloverzicht, met naam en adres van de ondernemers, niet openbaar gemaakt kunnen worden omdat;

Actieve openbaarmaking inspectieresultaten

Belanghebbenden geven aan dat het openbaar maken van de betrokken documenten in strijd is met de actieve openbaarmaking door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) van inspectieresultaten over de horeca.

Ingevolge artikel 44, eerste lid, van de Gezondheidswet (hierna: Gzw) en met inachtneming van de Beleidsregel van de inspecteur-generaal van de NVWA van 6 juli 2020, NVWA/2020/3543, maakt de NVWA inspectiegegevens van horecabedrijven actief openbaar. Het betreft het openbaar maken van een lijst met controlegegevens van de horeca die de geïnspecteerde horecaondernemingen indeelt in de categorieën: 'voldoet', 'verbeterpunten vastgesteld', of 'verscherpt toezicht'. Het geeft weer in welke mate de onderneming tijdens de laatste controle voorafgaand aan de vaststelling van de lijst aan de voorschriften voldeed.

Met dit besluit is geen sprake van actief openbaar maken maar openbaar maken op verzoek van een derde (passieve openbaarmaking)¹. Met dit besluit worden rapporten van bevindingen openbaar gemaakt die zien op de bedrijven die zich op enig moment in 2019 in verscherpt toezicht bevonden. De rapporten van bevindingen bevatten contextinformatie en zien op een specifieke groep ondernemers en niet op de gehele horeca, zoals de actieve openbaarmaking dat wel doet.

Onvoldoende contextinformatie

Verschillende belanghebbenden zijn van mening dat de documenten niet geschikt zijn voor openbaarmaking omdat ze niet voldoende contextinformatie bevatten. Daarbij verwijzen ze naar de uitspraken ECLI:NL:RBAMS:2012:BX5021 en ECLI:NL:RBAMS:2016:5665.

¹ ECLI:NL:RBAMS:2016:5665 r.o. 4.4.2

Met ECLI:NLRBAMS:2012:BX5021 oordeelde de rechter dat de informatie bestond uit lijsten met controles van horecabedrijven en de handhaving daarop. De betreffende lijsten bevatte geen contextinformatie en de informatie was verouderd. Vanwege het feit dat de informatie verouderd was en geen contextinformatie bevatte was de rechter van mening dat de minister terecht had gevonden dat door openbaarmaking van de lijsten, met naam en locatiegegevens, de bedrijven onevenredig werden benadeeld en niet openbaar gemaakt konden worden.

Met ECLI:NLRBAMS:2016::5665 oordeelde de rechter dat de informatie bestond uit journaals die betrekking hadden op bedrijven in de horeca die zich in het traject verscherpt toezicht bevonden. In de journaals stond de situatie beschreven die door de inspecteur werden aangetroffen en die hebben geleid tot het traject verscherpt toezicht en het verloop van het traject verscherpt toezicht. Verder was de informatie niet dusdanig verouderd dat openbaarmaking niet onmogelijk was. De rechter was van mening dat de minister terecht had geoordeeld dat de documenten openbaar gemaakt konden worden omdat ze voldoende contextinformatie bevatte en de informatie voldoende actueel was.

Met dit besluit worden rapporten van bevindingen openbaar gemaakt. De rapporten beschrijven de situatie op de bedrijven zoals die werd aangetroffen door de inspecteurs en die hebben geleid tot het traject verscherpt toezicht en/of de situatie tijdens het verscherpt toezicht. In het Excel-overzicht is zichtbaar gemaakt welke bedrijven, op 30 september 2020, zich nog steeds in verscherpt toezicht bevinden. De rapporten van bevindingen, samen met het Excel-overzicht, bevatten voldoende contextinformatie en zijn niet dusdanig verouderd dat de informatie niet openbaar gemaakt kan worden.

Onevenredige benadeling

Belanghebbende geven aan dat de openbaarmaking van documenten inzake dierenwelzijn, geanonimiseerd openbaar zijn gemaakt, terwijl het ook bedrijven betroffen die onder verscherpt toezicht stonden. Hierbij verwijzen ze naar de uitspraken ECLI:RVS:2020:2360 en 2361.

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

De bovengenoemde zaken ECLI:RVS:2020:2360 en 2361 betreffen documenten die zien op veehouderij bedrijven die onder de aandacht van de NVWA stonden vanwege het feit dat deze bedrijven niet voldeden aan de regels van dierenwelzijn. Weliswaar wordt in de uitspraken gesproken over verscherpt toezicht en notoire overtreders, maar deze termen werden in de handhaving op dit soort bedrijven niet gehanteerd. Concreet betekent dit dat voor verscherpt toezicht in de horeca, retail en ambacht een bepaalde voorgeschreven procedure wordt gevolgd. Hierdoor is vooraf kenbaar wanneer een bepaald bedrijf in de horeca, retail of ambacht onder verscherpt toezicht komt te staan (afgebakende groep) en betreft het voor ieder bedrijf gelijksoortige documenten. Voor de bedrijven in de veehouderij sector bestond een

dergelijke procedure niet. Hierdoor zijn de documenten van de veehouderij bedrijven niet eenduidig en zeer verschillend van aard en laten ze zich minder goed lenen voor openbaarmaking.

De uitzonderingsgrond genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob is een relatieve uitzonderingsgrond waarbij het belang van openbaarmaking moet worden afgewogen tegen het belang van de belanghebbenden. De afweging vindt plaats tussen het publieke belang van openbaar maken en het te beschermen bijzonder belang van de belanghebbenden². In de voorliggende casus is het publieke belang van openbaarheid doorslaggevend geweest om zo het publiek in het kader van voedselveiligheid een handelingsperspectief te bieden.

Wel hecht ik eraan te benadrukken dat de documenten een beeld schetsen van de situatie zoals die was bij het betrokken bedrijf ten tijde van het constateren van de overtreding(en) door de NVWA. Hoewel het in dit geval notoire overtreders betreft, is het niet gezegd dat de huidige stand van zaken bij de ondernemingen nog altijd zo is als in de documenten is weergegeven. Ook kan in de tussentijd sprake zijn van een bedrijfsovername door een andere ondernemer of een wisseling in de leiding van de betrokken onderneming.

Daarnaast acht ik het de verantwoordelijkheid van de indiener en van eventuele verdere gebruikers van de openbaar gemaakte en verstrekte informatie om op een zorgvuldige wijze om te gaan met deze informatie en de daarbij verstrekte contextinformatie, waarbij ik nogmaals benadruk dat het hier gaat om gegevens ten tijde van de inspectie.

Covid-19

Veel belanghebbenden geven aan dat ze momenteel, in het kader van covid-19, reeds hard getroffen worden, vanwege het feit dat ze eerder dit jaar gesloten zijn geweest en op dit moment wederom gesloten zijn, waardoor er ook geen inkomsten worden gegenereerd. De negatieve aandacht die openbaarmaking van de documenten met zich mee zal brengen, kan betekenen dat de ondernemers het niet redden en faillissement zullen moeten aanvragen. Veel belanghebbenden stellen dat zij als gevolg van deze openbaarmaking daarom onevenredig benadeeld kunnen worden.

De horeca wordt op dit moment als sector in zijn geheel hard getroffen door de Covid-19 maatregelen. Dat geldt niet alleen voor de ondernemers die zijn betrokken bij deze openbaarmaking. Openbaar maken van de documenten kunnen nadelig zijn voor de belanghebbenden, maar niet onevenredig in de zin van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob. Voor de motivering hiervan verwijs ik naar het kopje "Onevenredige benadeling".

Bedrijfsnamen zijn geen persoonsgegevens

Verschillende belanghebbenden geven aan dat door openbaarmaking van de documenten de persoonlijke levenssfeer van de ondernemer en zijn familieleden in gevaar komt.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19 859 memorie van toelichting nr. 3 pg. 17

Datum: 2 december 2020

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

De verzoeker geeft aan niet geïnteresseerd te zijn in persoonsgegevens. Deze gegevens worden daarom ook niet verstrekt. Dit betekent dat namen van personen, telefoonnummers en woonadressen en overige informatie die herleidbaar is naar een persoon uit de documenten zijn verwijderd.

Namen en adressen van de vestiging van de bedrijven vallen niet onder persoonsgegevens³ en maak ik daarom wel openbaar.

Zienswijzen zonder Wob-grond

De bedenkingen die zijn aangevoerd en niet zien op een uitzonderingsgrond van de Wob kunnen geen belemmering vormen voor openbaarmaking.

³ ECLI:NL:RBAMS:2012:BX5021