

BESLISSING OP BEZWAAR**230723-327557**

1. Bij brief van 26 januari 2017 is door Köster advocaten (hierna: bezwaarde) bezwaar gemaakt tegen het besluit van de NZa met kenmerk 207206/315183 d.d. 11 januari 2017. Dit besluit betreft de afwijzing van het verzoek om informatie dat is ingediend door bezwaarde in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).
2. Bezwaarde heeft op 24 februari 2017 per e-mail aangegeven geen gebruik te willen maken van het recht om te worden gehoord.
3. Op grond van het Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging is de directeur Strategie & Juridische Zaken van de NZa bevoegd om namens de NZa te beslissen op het bezwaarschrift.
4. De NZa heeft besloten dat niet tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar en dat het bestreden besluit ongewijzigd in stand dient te blijven. Het bezwaar wordt dan ook ongegrond verklaard.
5. Hieronder volgt de motivering daarvan.

DE AANGEVOERDE BEZWAREN

6. Alvorens in te gaan op het ingediende bezwaarschrift, wordt hieronder kort de achtergrond en de strekking van het Wob-verzoek van bezwaarde omschreven. Vervolgens wordt het besluit van de NZa naar aanleiding van dit verzoek (het bestreden besluit) weergegeven. Ter volledigheid wordt tevens het relevante wettelijke kader geschetst.

Achtergrond

7. Op 4 september 2012 heeft de NZa aan BePerfect Clinics B.V. (hierna: BePerfect), de praktijk van [vertrouwelijk], een boete opgelegd wegens overtredingen van artikel 35 en 36 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg).
8. Het Wob-verzoek dat in deze bezwaarprocedure centraal staat, ziet op (een deel van) het toezichtrapport dat is opgesteld naar aanleiding van het toezichtonderzoek dat naar de bovenstaande misstanden door de NZa is uitgevoerd.

Procesverloop

9. Op 27 september 2016 heeft bezwaarde schriftelijk een Wob-verzoek ingediend, dat de NZa op 28 september 2016 heeft ontvangen. Dit Wob-verzoek luidt als volgt: "toezending van alle bij u bekende gegevens inzake [vertrouwelijk], voor zover thans bekend wonende te [vertrouwelijk]. Het gaat om alle gegevens ter zake [vertrouwelijk] vanaf 1 januari 2009 tot en met het heden".

10. Op 15 november 2016 en op 20 december 2016 hebben overleggen plaatsgevonden tussen medewerkers van de directie Toezicht & Handhaving en bezwaarde. Dit overleg had als doel om het Wob-verzoek te concretiseren.
11. Op 3 januari 2017 heeft bezwaarde vervolgens een lijst van documenten aan de NZa doen toekomen. Hierbij verzoekt bezwaarde om een telefonisch overleg over de (meeste efficiënte) wijze van opvragen van de betreffende documentatie.
12. Op 5 januari 2017 zijn eerder ingediende Wob-verzoek gespecificeerd. Dit verzoek heeft de NZa op 6 januari 2017 ontvangen. Tevens wordt met het nieuwe Wob-verzoek, het verzoek van 3 januari 2016 ingetrokken.
13. Op 11 januari 2017 heeft de NZa het Wob-verzoek van 5 januari 2017 afgewezen. Dit besluit wordt bestreden in de onderhavige bezwaarprocedure.

Wettelijk kader

14. Ingevolge artikel 2 van de Wob verstrekt een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat het daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.
15. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wob kan een ieder 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. Het begrip bestuurlijke aangelegenheid wordt in artikel 1 onder b Wob uitgelegd als 'een aangelegenheid die betrekking heeft op het beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de uitvoering en voorbereiding ervan'.
16. Op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Wob wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.
17. Op grond van artikel 10, tweede lid, sub c van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolgde de Wob achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van opsporing, controle en toezicht door bestuursorganen.
18. Op grond van artikel 10, tweede lid, sub d van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolgde de Wob achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.
19. Op grond van artikel 10, tweede lid, sub e van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolgde de Wob achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijk levenssfeer.

20. Op grond van artikel 10, tweede lid, sub g van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge de Wob achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen.

Primaire (bestreden) besluit

21. De NZa heeft op 11 januari 2017 het Wob-verzoek om het toezichtrapport inzake BePerfect Clinics B.V. (hierna: toezichtrapport) inclusief alle bijlagen, afgewezen. Dit verzoek is bij de NZa op 27 september ingediend, en vervolgens op 6 januari 2017 gespecificeerd.
22. Het bestreden (afwijzende) besluit is gestoeld op de weigeringsgronden als genoemd in artikel 10, tweede lid, onder c van de Wob en artikel 10, tweede lid, onder d van de Wob. Deze wetsartikelen zien op de bescherming van het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten en het belang van inspectie, controle en toezicht. Het toezichtrapport waar het Wob-verzoek op ziet, maakt namelijk deel uit van het toezichtonderzoek en is de basis voor besluitvorming over een eventuele boeteoplegging. Dit is informatie die inzicht geeft in de opsporingstechniek en de werkwijze van een toezichthouder.
23. Integrale verstrekking stuit vervolgens op het belang van betrokkenen bij vertrouwelijke behandeling van hun zaak. Bovendien bevat het toezichtrapport (veelal incriminerende) informatie over bedrijven en personen.
24. Nu het algemene belang van openbaarmaking niet opweegt tegen de voornoemde belangen, heeft de NZa het wob-verzoek in het primaire besluit afgewezen. Dit besluit wordt bestreden in de onderhavige bezwaarprocedure.

De aangevoerde bezwaren

25. In het bezwaarschrift beperkt bezwaarde zijn Wob-verzoek van 6 januari 2017 tot een aantal bijlagen, als genoemd in de voetnoten van het toezichtrapport, namelijk:
- Verslag van ambtshandelingen inzake verklaring met nummer 12D0014664 van [vertrouwelijk] met bijlagen
 - Verslag van ambtshandelingen inzake verklaring van [vertrouwelijk] met kenmerk 12D0007796
 - Verslag van ambtshandeling inzake verklaring van [vertrouwelijk] met kenmerk 12D0007824
 - Verslag van ambtshandeling inzake verklaring van [vertrouwelijk] met kenmerk 12D0007819
 - Verklaring van BePerfect Clinics B.V. van 5 december 2011
 - Brief van KBS Advocaten van 19 december 2011 met kenmerk 43712/RvdM/ib
 - Verklaring van ambtshandeling met kenmerk 12D0014664 inzake eerste verklaring van [vertrouwelijk] op 24.8.2011

26. Volgens bezwaarde gaan de in het bestreden besluit aangevoerde argumenten om de gevraagde informatie niet te verstrekken niet langer op, nu het verzoek slechts de bovenstaande bijlagen van het toezichtrapport betreft.
27. De NZa heeft in het primaire besluit gesteld dat het belang van inspectie, controle en toezicht, zoals genoemd in artikel 10, tweede lid, sub d van de Wob, en het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, zoals genoemd in artikel 10, tweede lid, sub c van de Wob zwaarder zouden wegen dat het algemene belang van openbaarmaking. Bezwaarde bepleit dat met de openbaarmaking van het in het bezwaarschrift genoemde onderdeel van het toezichtrapport, geen inzicht wordt gegeven in de opsporingstechniek en de werkwijze van de NZa. Zodoende kan de NZa de informatie op grond van de genoemde wetsartikelen niet weigeren.
28. Het belang van betrokkenen bij vertrouwelijke behandeling van hun zaak is volgens bezwaarde ook niet langer aan de orde. De gevraagde bijlagen bevatten ook geen (incriminerende) informatie over bedrijven en personen.
29. Bezwaarde merkt bovendien nog op dat, voor zover dat nog nodig zou zijn, de NZa vertrouwelijke informatie weg kan lakken.
30. Tot slotte stelt bezwaarde nog dat de uitspraken van 16 november 2012 en van 19 juni 2014 (zaaknummer ROT 13/5618), beiden van de Rechtbank Rotterdam, openbaar zijn. In deze uitspraken komt het toezichtrapport uitgebreid aan de orde. Ook heeft de NZa op haar eigen website documenten omtrent de kwestie openbaar gemaakt.
31. Bezwaarde verzoekt derhalve de NZa de gevraagde documenten, zoals opgesomd in het bezwaarschrift, alsnog te verstrekken.

oordeel NZa

32. Allereerst merkt de NZa op dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het recht van openbaarmaking als gevolg van de Wob uitsluitend het belang van een goede en democratische bestuursvoering dient¹. Er kan geen onderscheid worden gemaakt naar de persoonlijke belangen en oogmerken van verzoeker. Dit betekent dat er een beperkte belangenafweging plaatsvindt op grond van de Wob. Artikel 2 van de Wob gaat uit van het algemene (publieke) belang van openbaarheid van informatie en niet van het specifieke belang van verzoeker. Vanuit dit perspectief heeft de NZa het betreffende verzoek dan ook beoordeeld.
33. De NZa heeft het primaire, in de onderhavige bezwaarprocedure bestreden, besluit heroverwogen. Dit besluit betreft de afwijzing van openbaarmaking van het volledige toezichtrapport.

¹ ABRvS 27 december 2012 in zaak nr. 201112034/1/A3.

Nu in het bezwaarschrift nog slechts om enkele bijlagen bij dit toezichtrapport wordt verzocht, heeft de heroverweging door de NZa ook enkel betrekking op de betreffende bijlagen.

Inspectie, controle en toezicht

34. Bezwaarde voert in het bezwaarschrift aan dat, nu het ingeperkte Wob-verzoek niet langer ziet op het complete toezichtrapport, het belang van inspectie, controle en toezicht als genoemd in artikel 10, tweede lid, onder d van de Wob, niet langer relevant is. Zodoende dient de NZa de stukken alsnog te verstrekken.
35. In reactie hierop, merkt de NZa op dat uit de rechtspraak volgt dat de bepaling van artikel 10, tweede lid, onder d van de Wob ziet op 'handhaving van de vertrouwelijkheid van de gebruikte methoden om aan informatie te komen'².
36. In soortgelijke zaken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak vastgesteld dat de belangen van inspectie, controle en toezicht aan de orde zijn, indien het gaat om informatie die betrekking heeft op de identiteit, functies en werkomgeving van de vertrouwenspersonen en andere geraadpleegde bronnen en op gebruikte methoden en technieken van onderzoek respectievelijk het kennisniveau³. Ook volgt uit vaste jurisprudentie dat artikel 10, tweede lid, sub d van de Wob (het gebruik) van bronnen beschermt⁴.
37. De gevraagde informatie heeft betrekking op een toezichtonderzoek dat de NZa in 2011 heeft ingesteld naar BePerfect Clinics B.V. De bijlagen waar bezwaarde om verzoekt zijn, of hebben betrekking op afgelegde verklaringen van getuigen ten behoeve van dit onderzoek.
38. Bij toezichtonderzoeken is de NZa (deels) afhankelijk van de medewerking van getuigen. Artikel 10, tweede lid, onder d van de Wob beschermt het gebruik van dergelijke bronnen⁵. De NZa is afhankelijk van (on)verplichte informatieverstrekking. Wanneer een burger of onderneming informatie over bijvoorbeeld een misstand aan de NZa verstrekt, kan er worden gesproken over een vertrouwensrelatie tussen het bestuursorgaan c.q. de toezichthoudende ambtenaar en de burger of onderneming. In dit geval is aan de betrokken getuigen deze vertrouwelijkheid toegezegd.
39. Indien de NZa over zou gaan tot openbaarmaking van de betreffende bijlagen in het kader van de Wob, wordt deze informatie voor iedereen toegankelijk. Het risico bestaat dat een burger of onderneming terughoudender wordt bij het verstrekken van informatie, indien er geen zekerheid bestaat dat de NZa hier

² ABRvS 3 maart 1997, RO3.93.0206, n.g.

³ b.v. ABRvS 25 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH7681, AB 2009/121

⁴ ABRvS 3 maart 1997, RO3.93.0206, n.g.

⁵ Rb. Den Bosch 26 juli 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BN3026.

vertrouwelijk mee om gaat. Dit gevolg belemmert de toezichthoudende taak van de NZa.

40. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat in casu het belang van inspectie, controle en met name toezicht zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking in het kader van de Wob. De NZa is van mening dat dit geldt voor alle documenten waar het (ingeperkte) wob-verzoek op ziet.

Persoonlijke levenssfeer

41. De NZa komt, naar aanleiding van de heroverweging in de bezwaarfase, tot de conclusie dat de motivering van het primaire besluit niet volledig is. Er spelen in de onderhavige kwestie meer belangen die betrokken hadden moeten worden bij de belangenafweging in het kader van de Wob. Hieronder wordt dit toegelicht.
42. Nu de cliënten van bezwaarde in een civiele kwestie met de voormalige eigenaar van de beboete tandartspraktijk BePerfect Clinics B.V. verwickeld zijn geraakt, zijn zij op de hoogte van de namen van de betrokken getuigen. Voor de belangenafweging in het kader van de Wob is dit irrelevant. Zoals reeds is opgemerkt, worden documenten naar aanleiding van een Wob-verzoek voor een ieder openbaar gemaakt. Dit betekent dat de openbaarmaking van de gevraagde bijlagen bij het toezichtrapport tot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de getuigen zou leiden. De bijlagen betreffen persoonlijke ervaringen van de getuigen en de hierin gegeven informatie is eenvoudig tot hun identiteit te herleiden. Het verstrekken van de documenten in een geanonimiseerde vorm, zoals bezwaarde voorstelt in zijn bezwaarschrift, doet hier niet aan af.
43. Dit overwegende, is de NZa van mening dat het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer als genoemd in artikel 10, tweede lid, sub e van de Wob, zwaarder weegt dan het belang van algemene openbaarmaking in het kader van de Wob. Dit geldt voor alle documenten waar het ingeperkte Wob-verzoek van bezwaarde op ziet.

Voorkomen van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen

44. Voorts ziet de NZa aanleiding om een beroep te doen om het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling zoals benoemd in artikel 10, tweede lid, sub g van de Wob. Door de gevraagde informatie openbaar te maken, zullen de betrokken getuigen benadeeld worden. Dit kan namelijk leiden tot represailles tegen of belastende reacties aan de getuigen. De NZa is van oordeel dat onevenredig nadeel van de getuigen moet worden voorkomen. Ten opzichte van individuele personen in

vergelijkbare situaties kwam de Afdeling in eerdere rechtspraak tot hetzelfde oordeel⁶.

45. Gelet hierop, concludeert de NZa dat het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling van de bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid in de zin van de Wob.

Publicatie website NZa

46. Dat de NZa documentatie omtrent deze kwestie op haar website heeft gepubliceerd, betekent niet dat de NZa dus ook over zou moeten gaan tot het openbaar maken van (delen van) het toezichtrapport. Het belang van openbaarmaking is juist al zo veel mogelijk gediend, door onder andere het boetesluit op de website te publiceren.
47. Voor zover de primaire beslissing niet voldoende is gemotiveerd, wordt dit gebrek in deze beslissing op bezwaar hersteld met bovenstaande overwegingen.

CONCLUSIE

Gelet op het voorgaande heeft de NZa besloten om het bezwaar ongegrond te verklaren. Dit betekent dat de gevraagde documenten niet openbaar worden gemaakt.

Een belanghebbende kan binnen zes weken na de datum van verzending van dit besluit beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank binnen het arrondissement waar hij zijn woonplaats of (statutaire) vestigingsplaats heeft. Indien de indiener geen woonplaats of (statutaire) vestigingsplaats in Nederland heeft, dient het beroep te worden ingediend bij de Rechtbank Midden-Nederland, locatie Utrecht, sector bestuursrecht, postbus 16005, 3500 DA, Utrecht. Het beroep dient conform artikel 6:5 lid 1 Awb schriftelijk en ondertekend te worden ingediend en moet ten minste de volgende gegevens bevatten: naam en adres van de indiener, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep zich richt en de gronden van het beroep. Indien beschikbaar dient een afschrift van het besluit te worden meegezonden.

Hoogachtend,
De Nederlandse Zorgautoriteit

drs. A.M. van der Laan,
waarnemend directeur Strategie

⁶ Zie b.v. ABRvS 21 april 1990, Gst. 6919, 10, ABRvS 7 juni 2006, LJN AX7070, ABRvS 28 januari 2009, LJN BH1142.

Bijlage – overzicht gevraagde documenten

Documenten	Openbaar?	Grond
1. Verslag van ambtshandelingen inzake verklaring met nummer 12D0014664 van [vertrouwelijk] met bijlagen	Nee	Artikel 10, lid 2, sub d Artikel 10, lid 2, sub e Artikel 10, lid 2, sub g
2. Verslag van ambtshandelingen inzake verklaring van [vertrouwelijk] met kenmerk 12D0007796	Nee	Artikel 10, lid 2, sub d Artikel 10, lid 2, sub e Artikel 10, lid 2, sub g
3. Verslag van ambtshandeling inzake verklaring van [vertrouwelijk] met kenmerk 12D0007824	Nee.	Artikel 10, lid 2, sub d Artikel 10, lid 2, sub e Artikel 10, lid 2, sub g
4. Verslag van ambtshandeling inzake verklaring van [vertrouwelijk] met kenmerk 12D0007819	Nee.	Artikel 10, lid 2, sub d Artikel 10, lid 2, sub e Artikel 10, lid 2, sub g
5. Verklaring van BePerfect Clinics B.V. van 5 december 2011	Nee.	Artikel 10, lid 2, sub d Artikel 10, lid 2, sub e Artikel 10, lid 2, sub g
6. Brief van KBS Advocaten van 19 december 2011 met kenmerk 43712/RvdM/ib	Nee.	Artikel 10, lid 2, sub d Artikel 10, lid 2, sub e Artikel 10, lid 2, sub g
7. Verklaring van ambtshandeling met kenmerk 12D0014664 inzake eerste verklaring van [vertrouwelijk] op 24.8.2011	Nee.	Artikel 10, lid 2, sub d Artikel 10, lid 2, sub e Artikel 10, lid 2, sub g