

Vergaderjaar 2014–2015

34 111

Wijziging van de Gezondheidswet en de Wet op de jeugdzorg teneinde een mogelijkheid op te nemen tot openbaarmaking van informatie over de naleving en uitvoering van regelgeving, besluiten tot het opleggen van sancties daarbij inbegrepen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

De overheid kan informatie openbaar maken over een bestuurlijke aangelegenheid die is neergelegd in bij een bestuursorgaan berustende documenten. Ten algemene biedt de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) daartoe het wettelijk kader. Op grond van de Wob kunnen er twee redenen voor openbaarmaking zijn. Op de eerste plaats kan een tot openbaarmaking strekkend verzoek worden ingediend bij een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf (art. 3, eerste lid, Wob). Op de tweede plaats kan het bestuursorgaan ambtshalve oordelen dat openbaarmaking van informatie wenselijk is (art. 8, eerste lid, Wob). Daarnaast bestaan in verschillende wetten grondslagen voor de openbaarmaking van specifieke informatie.

Dit wetsvoorstel geeft door het creëren van een grondslag voor het actief openbaar maken van controlegegevens en gegevens over de uitvoering van regelgeving, nieuwe impulsen aan de transparantie en legitimatie van overheidsbeleid. Door dit wetsvoorstel kan er een zorgvuldige uitwerking worden gegeven aan het verlangen van de Tweede Kamer om nieuwe stappen te zetten in het verbeteren van de naleving van normen door openbaarmaking van gegevens. Tot slot kan door dit wetsvoorstel beter tegemoet worden gekomen aan de wens tot openbaarmaking van controlegegevens die door vele indieners van Wob-verzoeken is geuit en in de laatste jaren is geïntensiveerd.

De Tweede Kamer legt weliswaar de nadruk op de openbaarmaking van inspectiegegevens van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), doch dit wetsvoorstel richt zich daar niet alleen op. Het gaat ook over onderzoeksgegevens op het werkgebied van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (hierna: IGZ) en van de Inspectie Jeugdzorg (hierna: IJZ) en na inwerkingtreding van de Jeugdwet binnen het kader van die wet op het terrein van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Met ingang van 1 januari 2012 is de Voedsel en Waren Autoriteit opgegaan in de NVWA. Ter bevordering van de leesbaarheid zal in deze memorie nog slechts gesproken worden over de NVWA, ook wanneer het de Voedsel en Waren Autoriteit betreft. De NVWA en IGZ zijn onderdeel van het Staatstoezicht op de volksgezondheid.

Bij algemene maatregel van bestuur kan de werking worden uitgebreid naar informatie die berust bij andere instanties dan het Staatstoezicht op de volksgezondheid die belast zijn met het toezicht op en de uitvoering van aangewezen regelgeving. Gedacht kan worden aan op grond van artikel 7a van de Warenwet aangewezen keuringsinstellingen.

Voor wat betreft de uitvoering van regelgeving biedt de Jeugdwet straks vergelijkbare mogelijkheden. Ook op grond van de Jeugdwet is het mogelijk anderen te verplichten hun informatie te verstrekken ter openbaarmaking aan de IJZ en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Die verplichting kan worden opgelegd aan organisaties of instellingen die een publieke taak hebben bij de uitvoering van de wet. In de sfeer van het jeugddomein kan gedacht worden aan de certificerende instellingen die op grond van artikel 3.4 van de Jeugdwet door de Minister van Veiligheid en Justitie als zodanig zijn aangewezen.

Met de actieve openbaarmaking van controlegegevens van de NVWA wordt beoogd de naleving van regelgeving te bevorderen en transparantie te bieden aan partijen – inclusief de consument – binnen de (voedsel)productieketen. Dit uitgangspunt hebben de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in de brieven van 23 juni 2005¹, 23 februari 2006² en 10 december 2009³ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kenbaar gemaakt. Recentelijk is dit nog eens benadrukt door de Minister van VWS en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in de brief 14 april 2011⁴ en in de brief van 7 augustus 2012⁵.

Het Ministerie van LNV is opgegaan in het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Dit laatste ministerie is inmiddels genaamd: Ministerie van Economische Zaken (EZ).

De actieve openbaarmaking van gegevens komt ook voort uit de voornemens die waren opgenomen in de Kaderstellende visie op toezicht 2005 «Minder last meer effect»⁶. In deze visie is bepaald dat de overheid «transparantie» als een van de principes van goed toezicht ziet en inspectieresultaten zo veel mogelijk openbaar zal maken. De transparantie wordt bereikt door openbaarmaking van inspectiegegevens. Transparantie is belangrijk omdat het inzage geeft in het functioneren van de overheid. Bij de openbaarmaking van gegevens over het toezicht en de uitvoering van wetgeving heeft die transparantie in het bijzonder tot gevolg dat instellingen en de bedrijven waarop die informatie betrekking heeft beter gaan presteren en dat afnemers van producten en diensten de mogelijkheid wordt geboden goed geïnformeerd keuzes te maken. Hetzelfde geldt voor beroepsbeoefenaren. Toezicht is een ruim begrip. Het betreft het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van

¹ Kamerstukken II 2004/2005, 26 991, nr. 122.

² Kamerstukken II 2005/2006, 26 991, nr. 138.

³ Kamerstukken II 2009/2010, 26 991, nr. 276.

⁴ Kamerstukken II 2010/2011, 26 991, nr. 314.

⁵ Kamerstukken II 2012/2013, 33 289, nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 2005/2006, 27 831, nr. 15.

een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Wat de prestatieverbetering betreft, geldt het volgende. Anders dan bij punitieve sancties wordt die prestatieverbetering niet verkregen door leedtoevoeging, maar door de omstandigheid dat die ondernemingen, instellingen en beroepsbeoefenaren zich, doordat hun identiteit wordt bekendgemaakt, gecontroleerd voelen door de afnemers van hun producten en diensten. Bedrijven en instellingen zullen er alles aan doen het nalevingsniveau te handhaven en waar mogelijk te verbeteren. Waar verwacht mag worden dat punitieve sancties slechts leiden tot noodzakelijke prestatieverbetering bij instellingen en bedrijven die beneden de wettelijke norm presteren, werkt het systeem van openbaarmaking van informatie over het functioneren van de marktdeelnemers over de volle breedte van het speelveld. De openbaarmaking is door de wetgever dus niet bedoeld als een reactie op ongewenst gedrag. Transparantie zal *alle* bedrijven, instellingen en beroepsbeoefenaren prikkelen om zich in positieve zin van hun concurrenten te onderscheiden. Omdat het veld in het geheel beter zal gaan presteren, mag verwacht worden dat het nalevingsniveau ook in het geheel een positieve impuls zal ondervinden. Dat de toezichthouder op enig moment door de wetgever zal worden opgedragen bekend te maken dat een bestuurlijke sanctie (zoals een bestuurlijke boete) is opgelegd, verandert niets aan het oogmerk van die openbaarmaking. Het maakt het publiek duidelijk wat het toezichts- en uitvoeringsbeleid inhoudt en laat in concreto zien hoe dat beleid uitpakt.

De openbaarmaking moet plaatsvinden op een wijze waarop deze invulling kan geven aan de gestelde doelen. De gegevens moeten daardoor openbaar worden gemaakt op een moment dat ze kunnen bijdragen aan het bereiken van de in de wet gestelde doestellingen. De uitvoering van de openbaarmakingsbesluiten, zal daarom met de nodige voortvarendheid plaatsvinden.

Historie openbaarmakingsbeleid

Sinds 2006 maken de Ministers van EZ en VWS controlegegevens van de NVWA openbaar.

De openbaarmaking gebeurt op grond van beleidsregels die zijn opgenomen in het Besluit houdende beleidsregels omtrent openbaarmaking van controlegegevens door de NVWA. Artikel 8 van de Wob biedt de grondslag voor deze beleidsregels. Op basis van de beleidsregels wordt per bestuurlijke aangelegenheid een besluit genomen omtrent de actieve openbaarmaking van bij de overheid berustende controlegegevens. De in de Wob vervatte uitzonderingsgronden en beperkingen zijn daarmee van toepassing en worden meegewogen bij het nemen van het besluit. Na het nemen van een besluit tot openbaarmaking, publiceert de NVWA de gegevens op haar website.

In eerste instantie werden in 2006 enkele pilots ten behoeve van de openbaarmaking geselecteerd. De kring van openbaar te maken gegevens is in de loop der jaren uitgebreid. De openbaar gemaakte gegevens betreffen feitelijke en objectieve gegevens. Openbaarmaking op grond van de beleidsregels draagt geen punitief, doch een louter informatief karakter. Dit komt met name tot uiting in het feit dat zowel positieve als negatieve resultaten worden vermeld. Inmiddels zijn enkele pilots beëindigd. De daaraan gerelateerde controlegegevens zijn inmiddels verwijderd van de website van de NVWA. Op grond van dit beleid zijn gegevens openbaar gemaakt over:

- residuen van bestrijdingsmiddelen in groente en fruit;
- het gebruik van transvetzuren in frituurolie;
- doe-het-zelf verhuur;

- formulebedrijven in de horeca- en levensmiddelensector;
- de veiligheid van speeltuinen;
- het verrichten van gevarenanalyse en het vaststellen van kritische controlepunten (HACCP) in slachthuizen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005 maakt de IJZ al haar rapporten openbaar door middel van publicatie op haar internetpagina. Grondslag hiervoor vormt ook hier artikel 8 Wob. Dat de inspectie al haar rapporten op het internet publiceert, is ook opgenomen in de procesafspraken en de toezichtarrangementen die zij destijds met de verantwoordelijke Ministers (thans VWS, Veiligheid en Justitie), de provincies en de veldpartijen heeft opgesteld.

Ook voor de IGZ geldt dat zij thans informatie actief openbaar maakt op basis van artikel 8 van de Wob.

Evaluatie

Naar aanleiding van het Algemene Overleg (AO)⁷ inzake de NVWA in juni 2009, heeft de Minister van EL&I een tweede beleidsevaluatie uitgevoerd waarbij de effecten en financiële kaders van het openbaarmakingsbeleid zijn onderzocht⁸.

In het daaropvolgende AO inzake de NVWA op 16 december 2010⁹ heeft de Tweede Kamer een aantal moties aangenomen. In deze moties wordt de wens uitgesproken dat uitkomsten van keuringen en inspecties openbaar zijn, dat van openbaarmaking een preventieve werking uitgaat en naming en shaming in de veevoedersector mogelijk wordt gemaakt¹⁰. Gelet op het bovenstaande hebben de Ministers van VWS en van EL&I geconcludeerd dat de openbaarmaking zal worden voortgezet, maar dat nadrukkelijker zal worden ingezet op zichtbare communicatie en dat het juridisch kader zal worden aangepast. Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van deze conclusie.

Hoewel artikel 8 van de Wob op zich een toereikende basis is, kleeft daaraan een aantal bezwaren. Over de toereikendheid van de Wob als juridische grondslag voor het openbaarmakingsbeleid hebben de Minister van VWS en de Minister van EL&I de Tweede Kamer bij brief van 10 december 2009¹¹ geïnformeerd. Bij openbaarmaking op basis van artikel 8 van de Wob verplicht artikel 10 van die wet dat bij iedere openbaarmaking een afweging wordt gemaakt. Dat past niet goed bij het huidige categoriegerichte openbaarmakingsbeleid. De in dit wetsvoorstel geformuleerde doelstellingen vergen dat aan het publiek een zo volledig mogelijk beeld wordt geschetst van welke informatie beschikbaar is. De Wob brengt mee dat delen van de beschikbare informatie niet beschikbaar worden gesteld, deels omdat door een afweging van de belangen niet tot openbaarmaking mag worden besloten. Dit voorstel voorziet er daarom in dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke van de door de wetgever aangegeven categorieën van informatie bekend gemaakt zullen worden. Het is daardoor de wetgever die de belangen van de ondertoezicht gestelden in het algemeen afweegt tegen andere belangen, en niet zoals geldt bij de Wob, per individueel geval.

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008/2009, 26 991, nr. 271.

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2009/2010, 26 991, nr. 276.

⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/2011, 32 262, nrs. 5 en 302.

¹⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/2011, 21 501-32, nr. 432, Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/2011, 26 991, nr. 432, en Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/2011, 27 991, nr. 302.

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2009/2010, 26 991, nr. 276.

Voorts biedt dit voorstel het vanuit de rechtsstatelijkheid beziene voordeel dat de beleidsmatige keuze voor regelgeving waarvan de toezichts- en uitvoeringsinformatie openbaar wordt gemaakt, plaatsvindt op het niveau van de wet en van de algemene maatregel van bestuur. De keuze is daardoor met meer rechtswaARBorgen omkleed dan wanneer die geschiedt op basis van een beleidsregel, zoals nu het geval is.

Het openbaarmakingsbeleid, in het bijzonder waar het de door de NVWA openbaar te maken informatie betreft, streeft naar een grote mate van openbaarheid. Om bij de NVWA te blijven, de NVWA voert jaarlijks enkele honderdduizenden inspecties uit, waarvan de resultaten voor een substantieel deel in beginsel voor openbaarmaking in aanmerking komen. Het aantal openbaar te maken items is in potentie omvangrijk en divers van aard. De inspecties vinden onder andere plaats op beleidsterreinen als voedsel- en productveiligheid, tabak, alcohol, diergezondheid en dierenwelzijn, diergeneesmiddelen en diervoeders. Binnen die beleids-terreinen zijn weer vele categorieën van gegevens te onderscheiden. Het varieert van oordelen over de naleving, bestuurlijke boeten, lasten onder dwangsom/bestuurdsdwang, inspectierapporten, processen-verbaal, besluiten tot het verlenen van vergunningen, besluiten tot intrekking van vergunningen en laboratoriumonderzoeken tot eigen gegevens/verklaringen van bedrijven over het naleven van de regelgeving. De uitbreiding van het openbaarmakingsbeleid zal daardoor noodgedwongen fasegewijs plaatsvinden. De fasegewijze uitbreiding van het openbaarmakingsbeleid vraagt om een zekere flexibiliteit, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de legaliteit. Daarom is ervoor gekozen de openbaar te maken informatie niet aan te wijzen op het niveau van de formele wet, maar op het niveau van de algemene maatregel van bestuur. Dat voorkomt dat bij iedere nieuwe fase een wetwijziging moet plaatsvinden. Hoewel de omvang en diversiteit van de openbaar te maken informatie bij de andere toezichthouders in potentie niet zo groot is als bij de NVWA, zal ook die informatie bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Enerzijds omdat sprake is van cumulatie, anderzijds bevordert de concentratie in één algemene maatregel van bestuur de toegankelijkheid.

Het openbaarmakingsbeleid wint aan effectiviteit indien zoveel mogelijk burgers bereikt worden. Om die reden zal zoveel mogelijk openbaar worden gemaakt via het internet. Door de toepassing van het internet zal een hoge mate van toegankelijkheid van de informatie bereikt kunnen worden.

Het karakter van de openbaarmaking; de verhouding met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

In de rechtsgeleerde literatuur is de openbaarmaking van inspectiegegevens een belangrijk onderwerp van discussie. Die discussie spitst zich met name toe op de vraag of de openbaarmaking van boetebesluiten moet worden gezien als een «*criminal charge*». Of sprake is van een *criminal charge* bij openbaarmaking wordt door verschillende auteurs afhankelijk gesteld van de aanwezigheid van een schandpaal effect¹². Omdat ervan uit mag worden gegaan dat een dergelijk effect bij de openbaarmaking van boetebesluiten prominenter aanwezig is dan bij de openbaarmaking van andere toezichtsgegevens, zal de beantwoording van de vraag beperkt worden tot de openbaarmaking van boetebesluiten.

¹² Zie onder anderen D.R. Doorenbos, Schandpaal en onschuldpresumptie, Nederlands Juristenblad 2003, nr. 42, p. 2190. Verwijzingen naar meer auteurs zijn te vinden in bijlage 2 bij de brief aan de Tweede Kamer van 10 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 26 991, nr. 276).

Van de zijde van de regering is in eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 10 december 2009 reeds uitvoerig uiteengezet waarom de regering van oordeel is dat hier geen sprake is van een *criminal charge*. Sindsdien hebben zich geen ontwikkelingen voorgedaan die nopen tot het innemen van een ander standpunt.

Indien sprake is van een *criminal charge* brengt dat met zich mee dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van toepassing is op de openbaarmaking. In artikel 6 van het EVRM is onder andere het recht op een eerlijk proces vastgelegd. Het bepaalt tevens dat een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld voor onschuldig wordt gehouden tot zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

Twee arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) spelen een belangrijke rol bij de vraag of hier sprake is van een *criminal charge*. Het betreft het Engel-arrest¹³ en het Öztürk-arrest¹⁴. Uit die jurisprudentie zijn drie criteria af leiden. Van belang is:

- of in het nationale recht de gedraging tot het strafrecht behoort,
- de aard van de overtreding, en
- de aard en de zwaarte van de wijze waarop de overheid op het handelen van de betrokkene reageert.

Het eerste criterium is niet aan de orde. De openbaarmaking wordt volgens dit wetsvoorstel niet aangemerkt als straf. Ook het tweede criterium is niet aan de orde. De openbaarmaking is geen reactie op een gedraging. Zij staat los van de aard van het besluit en meer in het algemeen zelfs los van aard van de informatie die openbaar wordt gemaakt. Bepalend is of de openbaarmaking van de informatie kan bijdragen aan het doeleinde dat de wet stelt.

Bij de beoordeling van het derde criterium is van belang of sprake is van een punitieve sanctie, met andere woorden: Is sprake van een sanctie die tot doel heeft de betrokkene door leedtoevoeging te straffen? Het schandpaaleffect dat bij openbaarmaking van boetebesluiten kan optreden, wordt als argument gehanteerd om te concluderen dat sprake is van een punitieve sanctie. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat openbaarmaking niet plaatsvindt om de betrokkene leed toe te voegen, maar om het publiek te informeren. Dat argument als grond van openbaarmaking wordt in de rechtspraak gehonoreerd. In de jurisprudentie zijn daarvan meerdere voorbeelden te vinden¹⁵. Die uitspraken sluiten aan bij het advies dat de Raad van State in zijn rol van wetgevingsadviseur uitbracht over artikel 1:78 van de Wet op het financieel toezicht. Aan de orde is de vraag of een waarschuwing in de vorm van een publicatie moet worden aangemerkt als een punitieve sanctie. De Raad overwoog in zijn advies¹⁶:

(...)

Overigens deelt de Raad de opvatting, zoals deze thans wordt gemotiveerd in de toelichting, dat de publicatie niet moet worden aangemerkt als een punitieve sanctie. De voorgestelde publicatie lijkt immers uitsluitend als oogmerk te hebben het informeren ter waarschuwing van marktpartijen, opdat deze met de betreffende informatie rekening kunnen houden

¹³ EHRM 8 juni 1976, paragraaf 80 e.v.

¹⁴ EHRM 21 februari 1984, paragraaf 53.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Amsterdam, 9 februari 2006, LJN AV1424; Rechtbank Amsterdam, 27 mei 2008, LJN BD3014; Rechtbank Rotterdam, 3 september 2008, LJN BF1175.

¹⁶ Kamerstukken 2005/2006, 29 708, nr. 20, p. 28.

in hun handelen op deze markten. Leedtoevoeging lijkt aldus niet het oogmerk te zijn. De omstandigheid dat een dergelijke publicatie het effect kan hebben dat ze door de betrokken financiële onderneming als onaangenaam wordt ervaren (het zogenaamde schandpaaleffect), kan daar niet aan afdoen. (...)

Nu het oordeel van de regering dat openbaarmaking van inspectiegegevens niet als een *criminal charge* dient te worden aangemerkt, gerechtvaardigd blijkt te zijn, mag worden geoordeeld dat het wetsvoorstel niet in strijd is met het hogere recht van artikel 6 van het ERVM. Dat neemt uiteraard niet weg dat, gelet op de belangen die gemoeid gaan met de openbaarmaking, de nodige zorgvuldigheid in acht moet worden genomen. De toelichting op het wetsvoorstel maakt duidelijk dat dit wetsvoorstel tot die zorgvuldigheid dwingt.

De openbaarmakende instanties

- de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De Warenwet kent in artikel 21a reeds een verplichting voor ondernemers om beschikbare informatie over de risico's van andere waren dan eet- en drinkwaren, betreffende de veiligheid of de gezondheid van de consumenten, aan het publiek beschikbaar te stellen. Artikel 21a vindt zijn grondslag in artikel 16 van richtlijn nr. 2001/95/EG¹⁷. Voorts bestaat er op grond van artikel 10 van verordening (EG) nr. 178/2002¹⁸ een verplichting tot informatie van het publiek over de risico's. Het doel daarbij is risico's bij het gebruik van die waren te voorkomen, te beperken of weg te nemen. Noch artikel 21a van de Warenwet, noch artikel 10 van de verordening, verplicht bedrijven echter tot openbaarmaking van onderzoeksgegevens waaruit blijkt in welke mate, dus ook in positieve zin, zij de voorschriften naleven. De eerstbedoelde verplichtingen blijven echter, ook na inwerkingtreding van deze wet, onverkort van kracht.

Bij de in dit wetsvoorstel beoogde openbaarheid is niet slechts van belang te weten dat een ondernemer wettelijke normen schendt, maar ook dat kenbaar wordt dat uit onderzoek blijkt dat de wettelijke regels correct worden nageleefd. Het vorenstaande beperkt zich niet tot warenwettelijke informatie. De wet laat toe dat ook andere dan warenwettelijke informatie waarover de NVWA beschikt voor openbaarmaking kan worden aangewezen.

Zodra deze wet in werking treedt, zal de NVWA meer dan nu het geval is gegevens openbaar maken waarover zij de beschikking heeft en die betrekking hebben op haar toezichtsdomein. Ook gegevens gebaseerd op andere wetgeving dan de Warenwet, zoals de Drank- en Horecawet, de Tabakswet, de Diergeneesmiddelenwet, de Kaderwet diervoeders of de Wet dieren, kunnen voor openbaarmaking worden aangewezen. De openbaarmaking kan dan ook betrekking hebben op informatie over de uitvoering van die regelgeving door de Minister van VWS of de Minister van EZ.

¹⁷ Richtlijn nr. 2001/95/EG van het Europees parlement en de Raad van Europese Gemeenschappen van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PbEG 2002 L 11).

¹⁸ Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG L 31).

Om het publiek een goed beeld te kunnen geven van het toezichtsbeleid, zal worden bepaald dat openbaar kan worden gemaakt in welke naleving-categorieën een ondertoezichtgestelde is opgenomen. De NVWA hanteert een zogenaamd stoplichtenmodel. Door middel van kleuren zal de NVWA haar oordeel geven over hoe een bedrijf de regels naleeft. Rood staat voor bedrijven die ernstig tekort schieten, oranje voor bedrijven waar nog tekortkomingen bestaan die moeten worden opgelost en groen voor bedrijven die de regels goed naleven. Daarnaast is er de kleur wit voor bedrijven waar de NVWA geen oordeel over kan geven omdat de NVWA niet over recente (controle)gegevens van deze bedrijven beschikt. Door de risicogestuurde aanpak van de NVWA zijn er namelijk ook bedrijven waarover de NVWA geen of geen recente (controle)gegevens heeft. Bedrijven kunnen ook zelf aantonen (self-assessment) of laten aantonen (certificering) dat ze de regels naleven. Ook andere innovatieve methoden zullen worden ontwikkeld om het vertrouwen in de naleving door bedrijven te borgen. Al deze bronnen van informatie, maar ook signalen van consumenten, zullen door de NVWA worden betrokken bij de definitieve oordeelsvorming.

- de Inspectie voor de Gezondheidszorg

De IGZ voert al enige jaren een actief openbaarmakingsbeleid. Over dit beleid is de Tweede Kamer bij brief van 1 maart 2005¹⁹ geïnformeerd. Op dit moment worden naast algemenere informatie zoals bijvoorbeeld het meerjarenbeleidsplan, het jaarverslag, circulaire en de Staat voor de Gezondheidszorg, ook bepaalde eindproducten voortvloeiend uit het toezicht van de inspectie openbaar gemaakt. Dit zijn thematische toezichtsrapporten met vergelijkende conclusies over instellingen of beroepsbeoefenaren inclusief de achterliggende individuele inspectierapporten, aankondigingen tot het instellen van verscherpt toezicht, adviezen aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot het geven van een aanwijzing aan een instelling en bevelen aan een beroepsbeoefenaar of zorginstelling.

In zijn rapport «Verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteit»²⁰ naar aanleiding van de zaak van een Twentse neuroloog beveelt Prof. Legemaate aan om een specifieke wetsbepaling te creëren inzake actieve openbaarmaking door de IGZ van gegevens over zorgaanbieders of fabrikanten van gezondheidsgerelateerde producten. Bij brief van 24 juli 2009²¹ aan de Tweede Kamer heeft de Minister van VWS aangegeven zich te beraden op deze aanbeveling van de heer Legemaate en daarbij de privacy-aspecten van het voorstel te betrekken.

- de Inspectie Jeugdzorg

Ook de IJZ voert al meerdere jaren een actief openbaarmakingsbeleid. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt dit beleid verder geformaliseerd. Naast algemene informatie zoals bijvoorbeeld de meerjarenvisie, het jaarverslag en brochures, maakt de inspectie ook haar handhavingsmaatregelen, rapporten naar aanleiding van thematisch toezicht of naar aanleiding van calamiteitentoezicht met conclusies over de kwaliteit van het handelen van de betreffende jeugdzorginstellingen (inclusief aanbevelingen aan deze instellingen), aan de betreffende provincie(s) of aan de betreffende Minister(s) openbaar. Verder kan het gaan om bevelen aan bureaus jeugdzorg of zorgaanbieders, om adviezen aan de

¹⁹ Kamerstukken II 2004/2005, 29 800 XVI, nr. 135.

²⁰ J. Legemaate, Verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteit, Vrije Universiteit, Amsterdam, 12 mei 2009.

²¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 700 XVI, nr. 173.

provincie(s) tot het geven van een aanwijzing aan een bureau jeugdzorg of een zorgaanbieder of adviezen aan de Minister van VWS en de Minister van Veiligheid en Justitie tezamen tot het geven van een aanwijzing aan een of meerdere provincies.

Een belangrijke handhavingsmaatregel is de plaatsing van instellingen onder verscherpt toezicht. Indien de IJZ een jeugdzorginstelling onder verscherpt toezicht plaatst, maakt zij dat actief openbaar, onder andere door vermelding op haar website. Dit geldt ook voor de beslissing om het verscherpt toezicht op te heffen.

- de Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie is voortgekomen uit een samenvoeging van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. De samenvoeging werd op 1 januari 2012 van kracht. De formalisering volgt nog. Daarom wordt in artikel 9.2 lid 2 Jeugdwet gesproken over «de inspectie bedoeld in artikel 57 van de Wet op de veiligheidsregio's». In deze memorie van toelichting wordt echter al wel gesproken van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ)

De IVenJ houdt toezicht op de organisaties op het gebied van Veiligheid en Justitie. In de Jeugdwet is opgenomen dat tot het toezichtdomein ook behoort het toezicht op de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen met betrekking tot jeugdigen. De IVenJ doet aan de Minister, de Staatssecretaris en aan de betrokken besturen aanbevelingen voor verbeteringen. De IVenJ heeft in haar protocol voor de werkwijze openbaarmakingstermijnen opgenomen. Ze heeft net als de andere inspecties een actief openbaarmakingsbeleid. Alle onderzoeksrapporten van de IVenJ worden in beginsel openbaar gemaakt en kunnen worden aangevraagd of via internet gedownload. Daarnaast worden uiteraard meerjarenvisies, jaarverslagen, werkprogramma's, brochures, rapporten naar aanleiding van systematisch, thematisch toezicht of naar aanleiding van calamiteiten-toezicht gepubliceerd op de website.

EU-ontwikkelingen

Niet alleen de Nederlandse regelgeving kent openbaarmaking van informatie over toezicht. Ook op Europees niveau kennen we dergelijke openbaarmakingen. Het Nederlandse openbaarmakingsbeleid sluit daardoor aan bij Europese ontwikkelingen.

Een goed voorbeeld van een openbaarmakingsverplichting met een Europese inslag is te vinden in artikel 26 van richtlijn nr. 2009/16/EG²². Dat artikel draagt de Europese Commissie via een publiek toegankelijke website openbaarmaking op van informatie inzake inspecties, aanhoudingen en weigeringen van toegang tot havens.

Ook in de luchtvaartsector bestaan openbaarmakingsverplichtingen. Op grond van artikel 9 van Verordening (EG) nr. 2111/2005²³ maakt de Europese Commissie lijsten openbaar van luchtvaartmaatschappijen die

²² Richtlijn nr. 2009/16/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole (PbEU L 131).

²³ Verordening (EG) nr. 2111/2005 van het Europees parlement en de Raad van 14 december 2005 betreffende de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod binnen de Gemeenschap is opgelegd en het informeren van luchtreizigers over de identiteit van de exploiterende luchtvaartmaatschappij, en tot intrekking van artikel 9 van richtlijn 2004/36/EG (PbEU L 344).

aan een exploitatiebeperking zijn onderworpen. De openbaarmaking heeft tot doel naar luchtreizigers maximale transparantie te betrachten.

Rechtsbescherming

De vraag wat in de praktijk openbaar moet worden gemaakt is niet onderworpen aan een belangenafweging. Er zal «slechts» op basis van feitelijke criteria beoordeeld moeten worden welke informatie openbaar moet worden gemaakt. De openbaarmaking zal worden voorafgegaan door een besluit. Die besluiten hebben derhalve een hoge mate van gebondenheid.

Om het publiek zo volledig mogelijk en op juiste wijze te informeren, zal bij de openbaarmaking aangetekend worden wat de status van een sanctiebesluit is door aan te geven of er nog rechtsmiddelen aangewend kunnen worden en wat daarvan de uitkomst is.

De wetgever kiest met dit voorstel bewust voor een gebonden karakter van openbaarmaking. De wetgever is van oordeel dat individuele belangen van instellingen, bedrijven en beroepsbeoefenaren niet opwegen tegen het belang van burgers en bedrijven om juist en volledig geïnformeerd te worden, bijvoorbeeld in situaties waarbij de volksgezondheid, de diergezondheid of de bescherming van het milieu in het geding is.

Indien het mogelijk zou worden gemaakt in individuele gevallen uitzonderingen te maken op de openbaarmaking van sanctiebesluiten, kan de omstandigheid dat niet openbaar is gemaakt dat een sanctiebesluit is genomen, niet alleen betekenen dat überhaupt geen sanctiebesluit is genomen, maar ook dat er wel een dergelijk besluit is genomen, maar dat dat op grond van andere belangen niet aan de openbaarheid is prijsgegeven. Dat leidt enerzijds tot rechtsongelijkheid tussen beroepsbeoefenaren, instellingen en bedrijven, anderzijds ondermijnt het de waarde van de wel beschikbare informatie omdat daar geen eenduidige betekenis aan kan worden toegekend.

Aspecten als de zwaarte van de opgelegde maatregelen en de aard van de overtreding, kunnen dus geen reden zijn om tot een oordeel te komen om van publicatie af te zien in een individueel geval, zonder daarmee de doelstellingen van de wet in gevaar te brengen. Het belang van transparantie, het informeren en beschermen van anderen, dient naar het oordeel van de regering te prevaleren boven het individuele belang van mogelijk te lijden reputatieschade.

In de aanloop naar dit wetsvoorstel is overwogen de openbaarmaking niet op basis van besluiten te laten plaatsvinden, maar op basis van feitelijk handelen. Dat zou geleid hebben tot een civielrechtelijke rechtsbescherming in plaats van een bestuursrechtelijke. Die overweging vloeiende voort uit de omstandigheid dat op termijn het aantal openbaarmakingen bij de NVWA kan oplopen tot tweehonderdduizend per jaar. Dat betekent dat op termijn naast het opstellen van tweehonderdduizend besluiten ook tweehonderdduizend dossiers per jaar beoordeeld en gedeeltelijk ook bewaakt moeten worden op het aspect van de zienswijze.

Omdat toch een bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij dit soort overheidshandelen als doeltreffender wordt geoordeeld dan een civielrechtelijke, is gezien of gekozen kan worden voor een bestuursrechtelijke oplossing waarbij op verantwoorde wijze aan die bezwaren tegemoet wordt gekomen. De oplossing is gevonden in het buiten toepassing laten van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht

(Awb). Daardoor behoeft een belanghebbende niet in de gelegenheid te worden gesteld zijn zienswijze te geven op een voorgenomen openbaarmaking. Beoordeeld moet worden of het buiten toepassing laten van artikel 4:8 Awb verantwoord is.

Een zienswijze staat in dienst van een goede en zorgvuldige bestuurlijke voorbereiding van een besluit door een zo adequaat mogelijke feitenverzameling. Doordat de openbaarmaking niet onderworpen is aan belangenafweging, ligt in de lijn der verwachting dat mogelijke geschillen zich zullen beperken tot de vraag of de te openbaren informatie correct is of niet en of tengevolge daarvan de openbaarmaking al dan niet kan plaatsvinden.

De te openbaren informatie kan betrekking hebben op één of meerdere personen of instanties. In het geval van meerdere personen of instanties zal het besluit tot openbaarmaking ook aan al de betrokken personen of instanties worden bekendgemaakt. Gedacht kan worden aan onderzoek dat zich richt op de keten van de vleesproductie. Daarbij kan naar voren komen via welke schakels een partij vlees de consument heeft bereikt nadat het de onderneming waar een verdachte partij is gevonden, verlaten heeft. Het besluit tot openbaarmaking van de resultaten van het ketenonderzoek zal dan bekendgemaakt worden aan alle bedrijven uit de keten waarover informatie openbaar gemaakt zal worden.

In het belang van degene op wie de informatie betrekking heeft is een standstill periode van twee weken vastgesteld waarbinnen de openbaarmaking niet mag plaatsvinden. Die periode vangt aan op het tijdstip waarop het besluit tot openbaarmaking is bekend gemaakt. De betrokkene kan het oneens zijn met de openbaarmaking, bijvoorbeeld omdat de informatie naar zijn oordeel onjuistheden bevat. Die periode van twee weken kan dan benut worden om het oordeel van de voorzieningenrechter in te roepen of om onjuistheden buiten de rechter om te herstellen. Onder die omstandigheden is het verantwoord dat van het geven van een zienswijze wordt afgezien. Mocht het oordeel van de voorzieningenrechter worden ingeroepen, dan wordt de openbaarmaking opgeschort totdat de voorzieningenrechter heeft beslist.

De periode van twee weken is een minimumtermijn die in het kader van de rechtsbescherming in het leven is geroepen. Dat neemt niet weg dat er naar gestreefd zal worden iedere openbaarmaking zo spoedig mogelijk te doen plaatsvinden. Welke termijn dit in de praktijk in beslag zal nemen, zal sterk van de omstandigheden van het geval afhangen. Naar verwachting zal veel informatie van de NVWA zich in de regel lenen voor openbaarmaking op korte termijn. Wat openbaar gemaakt moet worden is per geval meestal beperkt van omvang en vertoont weinig samenhang met andere openbaar te maken informatie of andere beleidsprocessen. Bij andere domeinen kan dat heel anders zijn. Daar kan het juist wenselijk zijn door de samenhang met andere informatie of door de noodzakelijke afstemming met andere beleidsprocessen een langere termijn in acht te nemen.

De wet wijst een aantal gevallen aan waarin de termijn van twee weken niet behoeft te worden afgewacht. Dit houdt in dat op elk moment in de periode van nul tot twee weken de openbaarmaking kan plaatsvinden, waarbij onmiddellijke openbaarmaking slechts in uitzonderlijke gevallen aan de orde zal zijn. Het gaat dan om gevallen waarin het van belang is het publiek snel te informeren. In dat geval kan volstaan worden met het nemen van een besluit waarin wordt aangekondigd wat en wanneer openbaar wordt gemaakt. Het belang van het publiek moet in dat geval

prevaleren. Dat laat een mogelijkheid van een schadevergoeding bij een onrechtmatige openbaarmaking uiteraard onverlet.

Persoonsgegevens

De verwerking van persoonsgegevens vormt een beperking van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer wordt in de Grondwet en in diverse andere wetten en verdragen erkend. In het kader van de instrumentele openbaarmaking zijn de navolgende juridische kaders van belang.

- Wet bescherming persoonsgegevens

De hoofdregels voor het omgaan met persoonsgevoelige informatie zijn uitgewerkt in de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp). In die wet is ook de «Europese privacyrichtlijn»²⁴ geïmplementeerd. Volgens de Wbp zijn persoonsgegevens alle gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (artikel 1, onder a van de Wbp).

Persoonsgegevens mogen niet zomaar worden verzameld, maar alleen voor «welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden», zoals blijkt uit artikel 7 van de Wbp. Aan de verwerking van zulke persoonsgegevens worden eisen gesteld. Die eisen kunnen, afhankelijk van de aard van de persoonsgegevens, verschillend zijn. De Wbp kent bijvoorbeeld «bijzondere persoonsgegevens». Daarbij wordt bedoeld op de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst, levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, het lidmaatschap van een vakvereniging, strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

Vooropgesteld moet worden dat de openbaarmaking van inspectiegegevens voor het overgrote deel geen betrekking zal hebben op persoonsgegevens, eenvoudigweg omdat veelal sprake is van gegevens die betrekking hebben op rechtspersonen. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat, indien deze gegevens echter eveneens betrekking hebben op nog levende, natuurlijke personen en zij mede bepalend kunnen zijn voor de wijze waarop deze in het maatschappelijk verkeer worden beoordeeld of behandeld, zij wel weer persoonsgegeven zijn. Voor zover sprake is van persoonsgegevens geldt het volgende.

Met de term «verwerking van persoonsgegevens» worden bijna alle handelingen bedoeld die met persoonsgegevens kunnen worden verricht. De Wbp definieert «verwerking van persoonsgegevens» als elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens (artikel 1, onder b van de Wbp).

De toezichthouders en uitvoerders van regelgeving beschikken over persoonsgegevens die zowel zien op natuurlijke personen tot wie de naleving en uitvoering van de regelgeving zich richt, als op natuurlijke

²⁴ Richtlijn 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbL 281).

personen tot wie die naleving en uitvoering zich niet richt. De verzameling van de persoonsgegevens door toezichthouders en uitvoerders vindt thans plaats ter uitvoering van de handhavende en uitvoerende taken van die instanties. Met dit wetsvoorstel wordt daar een doel aan toegevoegd, namelijk het verschaffen van inzicht aan het publiek in het functioneren van de toezichthouders. De openbaarmaking van gegevens over natuurlijke personen tot wie de naleving zich niet richt, zoals patiënt-, cliënt-, en klantgegevens, is niet noodzakelijk om het nieuwe doel te bereiken. Het toezicht wordt weliswaar uitgeoefend in het belang van patiënten, cliënten en consumenten, doch het is niet op hen gericht. Openbaarmaking van dat soort informatie zal daarom in het kader van dit wetsvoorstel niet zijn toegestaan.

Artikel 7 van de Wbp bepaalt dat persoonsgegevens worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Dat doeleinde wordt opgenomen in artikel 44, eerste lid, van de Gezondheidswet en artikel 48a, eerste lid van de Wet op de jeugdzorg en houdt in de bevordering van de naleving van regelgeving en het publiek inzicht te geven in de wijze waarop toezichthouders en uitvoerders van regelgeving hun taken verrichten en wat de resultaten daarvan zijn.

De verwerking dient te voldoen aan een van de in artikel 8 van de Wbp opgesomde gronden voor toelaatbare gegevensverwerking. Als mogelijke grond wordt in onderdeel e van dat artikel aangegeven dat verwerking van persoonsgegevens slechts plaatsvindt indien die verwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publieke taak door het desbetreffende bestuursorgaan. Dat is hier aan de orde. De verwerking tot openbaarmaking is voor het Staatstoezicht op de volksgezondheid en de IJZ noodzakelijk om uitvoering te geven aan de publiekrechtelijke taak tot openbaarmaking.

Aan de verwerking van bijzondere persoonsgegevens worden strengere eisen gesteld dan aan andere persoonsgegevens. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is alleen toegestaan indien dit kan worden gebaseerd op een van de artikelen met specifieke uitzonderingen op het verbod van verwerking van bijzondere persoonsgegevens (de artikelen 17 tot en met 22 van de Wbp), of indien een van de algemene uitzonderingsgronden genoemd in artikel 23 van de Wbp van toepassing is.

Er zijn slechts weinig gevallen denkbaar waarbij de openbaarmaking van bijzondere gegevens noodzakelijk is om uitvoering te geven aan deze wet. Een mogelijke situatie is dat natuurlijke personen in een door hen gevoerde bedrijfsnaam bijzondere persoonsgegevens uitdragen. Gedacht kan worden aan het geval dat een persoon in de door hemzelf gevoerde handelsnaam tot uitdrukking brengt dat hij een Islamitische slager is. Artikel 23, onderdeel b, van de Wbp staat openbaarmaking van persoonsgegevens en dus ook bijzondere persoonsgegevens toe indien die gegevens door de betrokkene duidelijk openbaar zijn gemaakt. In gevallen als hiervoor bedoeld, zal omwille van de kenbaarheid, de openbaarmaking van (bijzondere) gegevens dan ook zijn toegestaan.

Het vorenstaande maakt duidelijk dat de verwerking van de inspectiegegevens door de bij dit wetsvoorstel gestelde beperkingen in overeenstemming is met de Wbp.

- Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) beschermt het

privéleven, waaronder persoonsgegevens. Het tweede lid staat inmenging in het privéleven toe voor zover die inmenging plaatsvindt door het openbaar gezag, in de inmenging bij de wet is voorzien en voor zover de inmenging voorziet in een dringende maatschappelijke behoefte.

Ook hier moet weer voorop worden gesteld dat in veel gevallen bij de openbaarmaking van inspectiegegevens geen sprake is van inmenging in het onder het recht op privéleven vervatte recht op bescherming van persoonsgegevens. Vaak is sprake van het openbaar maken van gegevens die betrekking hebben op rechtspersonen.

Door in de wet op te sommen welke gegevens voor openbaarmaking in aanmerking komen, is bij wet voorzien in welke mate de inmenging in het privéleven is geoorloofd. Van meet af zal voor een ieder niet alleen helder zijn welke informatie aan de openbaarheid wordt prijsgegeven, maar bijvoorbeeld ook hoe lang de informatie beschikbaar zal blijven voor het publiek en hoe de raadpleegbaarheid van de informatie is geregeld.

Voor een belangrijk deel van de openbaar te maken gegevens geldt dat de dringende maatschappelijke behoefte tot openbaar maken is gelegen in het belang van de volksgezondheid, de diergezondheid of de bescherming van het milieu. Voor wat betreft de volksgezondheid geldt dit in ieder geval voor de gegevens die betrekking hebben op de voedselveiligheid, de productveiligheid, de individuele gezondheidszorg en de jeugdzorg. Ook voor inspectiegegevens op het gebied van diergezondheid, plantgezondheid en landbouwkwaliteitseisen geldt dat de openbaarmaking deels noodzakelijk is in verband met de volksgezondheid. Voor inspectiegegevens op het gebied mestwetgeving en gewasbescherming geldt dat de openbaarmaking hiervan noodzakelijk is in het belang van de milieubescherming. Voorts noodzaakt echter ook vaak het economisch welzijn van het land tot openbaarmaking. Een mogelijk voorkomen van een dierziekte of een vermeend vergroot risico op het verspreiden van plant- of dierziekten door de wijze van behandelen in Nederland, kan al snel leiden tot het sluiten van grenzen van landen die belangrijk zijn voor de export. De economische schade kan in dergelijke gevallen enorm zijn.

In het licht van het proportionaliteitsbeginsel moeten de belangen van de natuurlijke personen op wie de openbaarmaking betrekking heeft, worden afgezet tegen het maatschappelijk belang dat is gediend met de openbaarmaking. Nu de openbaarmaking van persoonsgegevens slechts een deel van de ondertoezichtgestelden betreft (een belangrijk deel van de activiteiten van het Staatstoezicht op de volksgezondheid en de IJZ richt zich zoals gezegd op het handelen van rechtspersonen) en slechts in beperkte mate plaatsvindt, kan dat belang niet in de weg staan aan de invulling van de hiervoor geschetste maatschappelijke belangen en het daarmee te dienen doel. Dat daarbij gedurende een bepaalde tijd het bedrijfs- of beroepsmatig functioneren van personen voor het publiek kenbaar zal zijn en dat die personen daarbij in een negatief daglicht kunnen worden gesteld, maakt dat niet anders. Weglating van dergelijke informatie, zou een verkeerd beeld van de werkelijke situatie geven. Er kan dan onzekerheid ontstaan bij het publiek. De omstandigheid dat een aanbieder van producten of diensten niet in een bepaald overzicht staat vermeld, moet slechts één ding kunnen betekenen, namelijk dat over hem in het kader van dat overzicht geen gegevens beschikbaar zijn.

Verder geldt dat inspectiezaken tegenwoordig praktisch niet meer anoniem te houden zijn door de invloed van de sociale media, zoekmachines e.d. Om die reden is het van belang dat er betrouwbare en objectieve informatie over specifieke zaken gegeven kan worden. Door die informatie zo veel mogelijk volgens van te voren opgestelde formats

vanuit de overheid te openbaren, wordt de informatie betrouwbaarder en door het publiek beter te interpreteren.

Het vorenstaande maakt duidelijk dat artikel 8 van het EVRM niet in de weg staat aan het openbaarmakingbeleid waaraan dit wetsvoorstel uitvoering geeft. Dit laat onverlet dat de rechter een besluit tot openbaarmaking te allen tijde kan toetsen aan artikel 8 EVRM.

- Grondwet

Artikel 10, eerste lid, stelt dat een ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Door voor de uit het voorgestane openbaarmakingbeleid voortvloeiende beperkingen een expliciete wettelijke grondslag te creëren is aan het vereiste voldaan dat de beperkingen bij of krachtens de wet geschieden.

De Wet openbaarheid van bestuur

Naast de actieve openbaarmaking, blijft het mogelijk de openbaarmaking van een inspectierapport te vragen op grond van de Wob. De toepassing van de Wob zal zich beperken tot gevallen waarin deze wet niet voorziet, bijvoorbeeld omdat het gevallen betreft die niet zijn aangewezen op grond van deze wet.

In gevallen waarin openbaarmaking van inspectie en uitvoeringsgegevens niet zinvol is zonder daarbij persoonsgegevens van derden openbaar te maken, biedt dit wetsvoorstel geen bruikbare grondslag voor de openbaarmaking. Gedacht kan worden aan een inspectierapport dat is opgemaakt naar aanleiding van een calamiteit die de media heeft gehaald. Enerzijds kan het maatschappelijk belang van de openbaarmaking zo groot zijn dat het niet goed mogelijk is van openbaarmaking af te zien, anderzijds kan openbaarmaking weinig zinvol zijn indien het weglaten van persoonsgegevens leidt tot onvoldoende inzicht bij het publiek in de gang van zaken. In een dergelijk geval zal teruggevallen kunnen worden op openbaarmaking op grond van de Wob. Dat betekent dat in die gevallen, anders dan op basis van dit wetsvoorstel, wel een op de zaak toegespitste belangenafweging gemaakt dient te worden tussen het (privacy)belang van betrokkene en het belang van openbaarmaking, alvorens tot openbaarmaking kan worden besloten.

Verder zal een gevolg van deze wet zijn dat informatie die op grond van deze wet eenmaal aan de openbaarheid is prijsgegeven, niet nogmaals op basis van de Wob openbaar zal kunnen worden gemaakt. Eenmaal openbaar is altijd openbaar.

Geheimhoudingsplicht

De verschillende inspecties beschikken over informatie die als vertrouwelijk moet worden beschouwd en waarop een geheimhoudingsplicht kan rusten. Voorbeelden van wettelijke bepalingen in die sfeer zijn artikel 2:5 van de Awb en artikel 87, tweede lid, van de Wet BIG.

Bij vertrouwelijke informatie kan gedacht worden aan de NVWA en de IGZ die de beschikking hebben over bedrijfs- of fabricagegegevens. In artikel 44, vijfde lid, van de Gezondheidswet wordt een beperking aangebracht met betrekking tot de openbaarmaking van dit soort gegevens. De beperking is gelijklopend aan die van artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wob. Omdat dat criterium ook bij de toepassing van artikel 8 van de Wob bruikbaar is gebleken, zal datzelfde criterium ook in

het kader van de hier aan de orde zijnde openbaarmakingplicht worden gebruikt. Het probleem van bedrijfs- of fabricagegegevens speelt niet in de sfeer van de jeugdzorg. Om die reden is ervan afgezien in de Jeugdwet ten aanzien van dit soort gegevens een voorziening te treffen.

Door de formulering van artikel 10 van de Wob inzake bedrijfs- of fabricagegegevens over te nemen, kan worden aangesloten bij de jurisprudentie die in het kader van die wet is ontwikkeld²⁵. Het daarin ontwikkelde criterium dat van bedrijfs- en fabricagegegevens slechts sprake is indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen 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, is ook in het kader van de hier aan de orde zijnde openbaarmaking een bruikbaar criterium. Ook met betrekking tot het vertrouwelijkheids criterium kan worden aangesloten bij de uitleg die daaraan in het kader van de Wob wordt gegeven.

Bij de IGZ en de IJZ kan bij vertrouwelijke informatie gedacht worden aan zeer gevoelige gegevens als patiënt- of cliëntgegevens. Veel beroepen werkzaam in het domein van de gezondheidszorg en de jeugdzorg kennen een beroepsgeheim of een afgeleid beroepsgeheim. Die gegevens kunnen ook bij de IGZ en de IJZ bekend zijn. Deze wet staat niet toe dat dit soort informatie in het kader van de openbaarmakingplicht openbaar gemaakt wordt. Die beperking schuilt in de voorgestelde artikelen 44, vijfde lid, van de Gezondheidswet en 9.7, vijfde lid, van de Jeugdwet. Omdat, voor zover de openbaarmaking ziet op persoonsgegevens, die gegevens slechts betrekking kunnen hebben op degenen tot wie het toezicht zich richt en op de persoon van de toezichthouder, is openbaarmaking van patiënt- en cliëntgegevens reeds daarom niet toegestaan. Noch de IGZ, noch de IJZ houden toezicht op patiënten of cliënten.

Regulier Overleg Warenwet

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is besproken in het Regulier Overleg Warenwet (ROW). In het ROW adviseren diverse belanghebbende partijen het Ministerie van VWS, in dit geval over het voorstel voor aanpassing van de Gezondheidswet. In het voornoemde overleg zijn de opmerkingen vanuit de industrie (VNO-NCW, FNLi), detailhandel (CBL) en de Consumentenbond behandeld. Deze partijen richten hun opmerkingen op de openbaarmaking van controlegegevens door de NVWA.

De inbreng in het ROW komt grotendeels overeen met de inbreng die (deels) dezelfde partijen door middel van de internetconsultatie hebben gegeven. Ten algemene onderschrijft het ROW het belang van transparantie over de controlegegevens door de NVWA. Ook onderschrijft het ROW het belang van een goede wettelijke grondslag. Het ROW is dan ook in die zin positief over het wetsvoorstel.

Over de wijze waarop de wetgeving nu nader is ingevuld zijn opmerkingen geplaatst. Als specifiek punt kwam naar voren dat men van oordeel is dat overheidsbreed, generieke regels voor de openbaarmaking gemaakt moeten worden en geen wetgevingsspecifieke of sectorspecifieke afzonderlijke bepalingen. De huidige insteek is naar de mening van een overgroot deel van de ROW-deelnemers voor verschillende toezichtdomeinen (bijvoorbeeld de telecomsector en de financiële sector) niet met elkaar in overeenstemming en leidt tot verschillende zienswijzen over

²⁵ ARRS 30 september 1985, AB 1987, 43.

openbaarmaking, afhankelijk van de bedrijfssector waar de openbaarmaking betrekking op heeft.

Er moet gezegd worden dat er tot nu toe geen overheidsbrede, generieke aanpak voor de openbaarmaking van controlegegevens tot stand is gekomen. Iedere sector heeft te maken met specifieke kenmerken bij de uitoefening van toezicht en uitvoering van regelgeving en werkt daarom de openbaarmaking op eigen wijze uit, aansluitend met de voor betreffende sector beoogde doelen voor de openbaarmaking.

De inbreng binnen het ROW komt verder overeen met de inbreng die in het kader van de internetconsultatie deels door dezelfde partijen is gedaan. Om die reden wordt verder verwezen naar het onderdeel over de internetconsultatie.

Internetconsultatie

In 2012 is een ontwerp van dit wetsvoorstel voor consultatie via www.internetconsultatie.nl²⁶ voorgelegd aan het brede publiek. In totaal waren er drieëntwintig respondenten. Het betrof bedrijven en belangenorganisaties. Twintig reacties waren specifiek gerelateerd aan het domein van de NVWA (detaillisten, producenten en belangenorganisaties, alle op het gebied van levensmiddelen), twee aan het domein van de IGZ (farmaceutische sector) en één was afkomstig van VNO-NCW. Vanuit het domein van de Inspectie jeugdzorg zijn geen reacties ontvangen. Tien respondenten gaven aan hun reacties niet openbaar te willen maken.

Veel respondenten sloten zich aan bij de inbreng van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) en bij de gezamenlijke inbreng van van VNO-NCW en MKB Nederland. Zowel het CBL als VNO-NCW hebben zitting in het ROW. De inbreng op de consultatie heeft niet tot nieuwe beleidsinzichten geleid. Wel is het ontwerp op onderdelen aangepast om tot verduidelijking te komen. Op veel punten is al in de toelichting ingegaan. Om die reden zullen niet alle onderdelen volledig aan de orde komen.

De reacties vanuit de farmaceutische sector, verschillen in essentie niet van van de overige reacties. Om die reden zullen die niet afzonderlijk besproken worden.

Verheugend is dat er brede steun bestaat voor openbaarmaking indien er een direct gevaar voor de volksgezondheid speelt. Een aantal respondenten wijst nog op specifieke procedures die ook nu al gelden indien bijvoorbeeld gevaarlijke producten op de markt zijn. Het is goed te benadrukken dat, in gevallen waar dat aan de orde is, deze wet die procedures niet in de weg staat.

Bij de inbreng van de verschillende respondenten zijn verder de volgende thema's aan de orde gesteld, die nadere aandacht verdienen.

– Er bestaat onduidelijkheid over welke informatie openbaar gemaakt zal worden.

In beginsel is alle informatie die in artikel 44, derde lid, van de Gezondheidswet wordt aangewezen voor openbaarmaking vatbaar. De vraag wat uiteindelijk openbaar gemaakt zal worden, zal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. In de op te stellen algemene maatregel van bestuur zal specifiek per wet en doelgroep/sector kunnen worden

²⁶ www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking_informatie_over_naleving_en_uitvoering.

vastgelegd welke informatie openbaar wordt gemaakt. Voor de controle-resultaten van de NVWA is hierop reeds in brieven aan de Tweede Kamer van 14 april 2011²⁷ en 7 augustus 2012²⁸ uitgebreid ingegaan. In de correspondentie met de Tweede Kamer is uitleg gegeven over de praktische invulling van openbaarmaking door middel van het eerdergenoemde stoplichtenmodel. Op de website van de NVWA zal een toelichting worden gegeven over de werking van het systeem.

– Doordat geen sprake is van 100% controles, geven de door de toezichthouders openbaar te maken gegevens een vertekend beeld.

De toezichthouders werken in belangrijke mate risico gestuurd. Zij bezoeken met name die bedrijven en instellingen waar de risico's het grootst zijn en de naleving onvoldoende is. Er zullen altijd bedrijven of instellingen zijn waarover geen recente gegevens beschikbaar zijn. De regering acht dat geen bezwaar omdat de toezichthouders dit ook in de contextinformatie bij de openbaarmaking aangeven.

– Openbaarmaking van informatie op het niveau van de onderneming is niet noodzakelijk, gegevensverstrekking op geaggregeerd niveau volstaat.

Uit de consultatie kwam naar voren dat men op zich niet tegen transparantie is, maar niet in alle gevallen. Tot bedrijven herleidbare informatie zou alleen openbaar gemaakt moeten worden wanneer de volksgezondheid in het geding is. Kennelijk wordt hier bedoeld op een directe bedreiging van de volksgezondheid. Het moge duidelijk zijn dat de insteek van dit wetsvoorstel anders is. De regering gaat uit van een ruimer volksgezondheidsbelang dan de respondenten. Door de verwachte hogere naleving kunnen incidenten worden voorkomen. Ook dat is een volksgezondheidsbelang.

– Openbaarmaking van inspectiegegevens is geen wettelijke taak van de toezichthouder.

Welke taken en bevoegdheden een toezichthouder heeft, wordt door de wetgever bepaald. Het is de uitkomst van politieke besluitvorming. Door in dit wetsvoorstel op te nemen dat de verschillende toezichthouders tot taak hebben de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen informatie openbaar te maken, is daarmee de wettelijke taak een gegeven.

– De openbaarmaking van inspectiegegevens is punitief van aard.

In de consultatie werd een aantal keren op gewezen dat openbaarmaking vanwege het schandpaaleffect punitief van aard is en daardoor niet zonder tussenkomst van de rechter mag plaatsvinden. Er werd daarbij verwezen naar eerdere publicaties over dat onderwerp. De respondenten hebben daarbij geen nieuwe inzichten naar voren gebracht. De opmerkingen hebben daarom niet geleid tot aanpassing van het ontwerp.

– Misbruik van gegevens door media en NGO's.

Door enkele respondenten wordt aangevoerd dat NGO's en media misbruik maken van door de overheid verstrekte informatie. Er wordt met name gevraagd om betere waarborgen om misbruik door derden tegen te gaan.

Los van de vraag waaruit het beweerde misbruik bestaat, benadrukt het de noodzaak van een correcte informatieverstrekking door de overheid.

²⁷ Kamerstukken II 2010/2011, 26 991, nr. 314.

²⁸ Kamerstukken II 2012/2013, 33 289, nr. 3.

Op die manier is door buitenstaanders te controleren of sprake is van misbruik of niet.

De te volgen procedures (standstilltermijn van twee weken en opschorting bij een voorlopige voorziening) bieden voldoende zekerheid over de correctheid van de informatie.

Het vorenstaande neemt niet weg dat niet is uit te sluiten dat misbruik van de informatie wordt gemaakt door die informatie in een verkeerde context te plaatsen. Doordat voor een ieder de informatie op de officiële websites, in de juiste context is te raadplegen, kan door het publiek snel de onjuistheid van die context worden gezien. De mogelijk in verkeerde context te verspreiden informatie kan immers gemakkelijk geverifieerd worden.

– De openbaarmaking kan prematuur zijn.

Ook kwam naar voren dat er bedenkingen zijn over de openbaarmaking van informatie die nog niet definitief is. Daardoor ontstaat het risico dat onjuiste conclusies worden getrokken.

Behoudens in de bij de wet aangewezen gevallen dat de termijn van openbaarmaking buiten toepassing mag blijven, zal er altijd de mogelijkheid zijn gedurende de standstillperiode het oordeel van de voorzieningenrechter te vragen. Daarnaast zal bijvoorbeeld bij sanctiebesluiten en andere in de wet aangewezen nadelige besluiten moeten worden aangegeven of een rechtsmiddel is of kan worden aangewend, ook indien de standstillperiode buiten toepassing blijft.

– De openbaarmaking kan bedrijfsgegevens bevatten.

Enkele respondenten wijzen op het risico dat bedrijfsgevoelige informatie openbaar wordt gemaakt

De vrees daarvoor is ongegrond. In de eerste plaats omdat de wet dat niet toestaat. Zie hiervoor het voorgestelde artikel 44, vijfde lid, onderdeel a van de Gezondheidswet. Daarnaast bestaat de verplichting dat het besluit aangeeft welke informatie bekend gemaakt zal worden en bieden de standstillperiode in combinatie met de mogelijkheid tot opschorting door het vragen van een voorlopige voorziening, openbaarmakingen in strijd met de wet te verhinderen.

Voor de IGZ en de IJZ zullen de financiële gevolgen gering zijn. Daarvoor hoeven vooralsnog geen bijzondere voorzieningen te worden getroffen.

– Schadevergoeding bij foutief handelen.

In de consultatie werd naar voren gebracht dat onduidelijk is of de toezichthoudende instanties een systeem hebben dat aangeeft hoe zij om dienen te gaan met de gevallen waarbij na een rechterlijke uitspraak blijkt dat zij ten onrechte de (negatieve) controlegegevens van een bedrijf hebben openbaar gemaakt.

Allereerst dwingen de procedures tot openbaarmaking tot zorgvuldigheid. Echter, indien een bedrijf of persoon tengevolge van een onrechtmatige openbaarmaking schade lijdt, zal in laatste instantie de rechter moeten vaststellen of er een recht op schadevergoeding bestaat. Daarnaast zal de rechterlijke uitspraak in dat geval veelal tot een nieuw besluit leiden dat dan ook weer openbaar gemaakt moet worden.

– De openbaar gemaakte informatie geeft geen handelingsperspectief voor consumenten.

De NVWA maakt de informatie op dusdanige wijze openbaar, dat ook de consument die kan raadplegen en op basis daarvan keuzes kan maken. Het is bijvoorbeeld met het stoplichtenmodel voor de consument eenvoudig te zien in welke mate de daar genoemde ondernemer de voor hem geldende voorschriften naleeft.

– De openbaarmaking van controlegegevens biedt de ondernemer geen mogelijkheid tot herstel.

Deze inbreng richt zich met name op het toezichtsdomein van de NVWA. De informatie die door de NVWA wordt verzameld wordt na het beëindigen van de standstill periode zo spoedig mogelijk openbaar gemaakt. Ondernemers waarvan door de openbaarmaking bekend wordt dat zij tekortschieten komen in aanmerking voor een herinspectie. De uitkomsten daarvan worden zo spoedig mogelijk daarna gepubliceerd.

Financiële gevolgen voor de Rijksbegroting

Met de verbreding van de openbaarmaking naar het gehele werkterrein van de NVWA zijn aanzienlijke kosten gemoeid. Voor de ontwikkeling en uitrol van de activiteiten ten behoeve van openbaarmaking door de NVWA worden eenmalig extra kosten van circa € 500.000,- gemaakt, met name nodig voor aanvullende ICT, administratieve inzet en voor training van een groep inspecteurs. Omdat de definitieve uitwerking mede bepaald wordt door de ervaring in die sectoren, zijn de kosten voor het totaal nog niet aan te geven.

Voor wat betreft de openbaarmaking zelf, zal de uitvoering daarvan door de toezichthoudende instanties worden ingebed in de reguliere werkprocessen. De kosten die hiervoor gemaakt worden, worden in de voor de betrokken instanties beschikbare budgetten opgenomen.

Naar verwachting zal er een toename plaatsvinden van het aantal bezwaar- en beroepszaken. Bezien zal moeten worden wat de gevolgen hiervan zijn. In de ter uitvoering van deze wet vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal daarover helderheid kunnen bestaan omdat dan in de tijd een helder beeld over omvang en de verdeling van de werklast zal kunnen worden vastgesteld.

Bedrijfseffecten, nalevingkosten en administratieve lasten

Het handhavingsbeleid van de NVWA impliceert dat na iedere inspectie een kennisgeving naar de geïnspecteerde plaatsvindt van de resultaten van die inspectie. Die kennisgeving komt tegemoet aan het verlangen van het bedrijfsleven om ook bij een positieve uitkomst van een inspectie van de uitkomsten op de hoogte te worden gesteld. Voor zover dat aan de orde is, zal gelijktijdig een besluit kunnen worden genomen over de informatie die de NVWA openbaar zal maken.

De IGZ en IJZ hanteren een vergelijkbare werkwijze. Ter gelegenheid van de toezending van de inspectie-uitkomsten wordt aan de betrokkene medegedeeld welke informatie bekend moet worden gemaakt. Dat kan met een besluit gepaard gaan.

Door op de hiervoor omschreven wijze kennis te besluiten over de openbaarmaking, zal dit wetsvoorstel geen gevolgen hebben voor de

administratieve lasten voor de burger of het bedrijfsleven en brengt het geen nalevingskosten met zich mee zoals bedoeld in de bedrijfseffecten-toets.

Artikelsgewijs

Artikel I

B

Deze wijziging maakt het mogelijk informatie over de naleving en uitvoering van de in artikel 38, tweede lid, van de Gezondheidswet genoemde BES-regelgeving voor openbaarmaking aan te wijzen. Daarnaast wordt de mogelijkheid gecreëerd om van de openbaarmaking van informatie betreffende regelgeving die zowel in het Europese deel van Nederland als op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing is, op die openbare lichamen af te zien. Met het nieuw vast te stellen lid kan invulling worden gegeven aan de afspraken die zijn gemaakt om in de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe situatie in beginsel geen nieuwe Nederlandse wetgeving voor deze openbare lichamen te doen gelden.

C

Artikel 44, eerste lid, draagt het Staatstoezicht op de volksgezondheid op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen informatie met betrekking tot de naleving of uitvoering van bij die maatregel aan te wijzen regelgeving actief openbaar te maken, nadat daarover een besluit is genomen. In het voorgestelde artikel is bewust gekozen voor een ruim begrip als «informatie». Het begrip «informatie» is techniekonafhankelijk. Het kan gaan om klassieke, papieren documenten, zoals integrale inspectierapporten, maar bijvoorbeeld ook om informatie afkomstig uit databanken in de vorm van tekst of afbeeldingen. Veelal zal volstaan worden met in overzichten gepresenteerde informatie die beperkt wordt tot het weergeven van de essentialia, maar dat hoeft dus niet. Op grond van het tweede lid ontdoet het Staatstoezicht op de volksgezondheid de informatie van gegevens waarvan de openbaarmaking in het kader van deze wetgeving niet is toegestaan.

Het zal voornamelijk gaan om informatie uit rapporten van de NVWA en de IGZ die zij in het kader van hun toezichthoudende taken hebben opgesteld. De informatie kan echter ook betrekking hebben op door externen aangeleverde informatie. Verder kan gedacht worden aan door de Minister van VWS in het kader van de Kwaliteitswet zorginstellingen gegeven aanwijzingen.

De verplichting tot openbaarmaking laat openbaarmaking op andere gronden dan deze wet onaangetast. Het is een aanvulling op reeds bestaande verplichtingen en bevoegdheden tot openbaarmaking en past in de eerder aangegeven beleidsdoelstellingen. Eenmaal openbaargemaakte informatie zal niet nogmaals openbaar gemaakt worden op basis van deze wetgeving. Net als bij de Wob geldt, eenmaal openbaar is altijd openbaar.

In het derde lid vindt een opsomming plaats van items die voor openbaarmaking kunnen worden aangewezen. Het spectrum is breed, maar concreet. Het varieert van aanzeggingen tot het instellen van verscherpt toezicht op zorginstellingen en beroepsbeoefenaren en waarschuwingen tot het nemen van een besluit waarbij een certificaat van goedkeuring voor een technisch voortbrengsel zijn geldigheid verliest op grond van

artikel 27 Warenwet (besluit tot beëindiging van een vergunning of van een andere begunstiging).

Artikel 44 stelt beperkingen aan de mogelijkheid persoonsgegevens openbaar te maken. Uit de lagere regelgeving zal blijken in welke gevallen de hiervoor bedoelde persoonsgegevens ook daadwerkelijk openbaar gemaakt moeten worden. Het is de vraag of het wenselijk is op grote schaal bekendheid te geven aan de naam van de toezichhoudende ambtenaren. Dit wetsvoorstel laat de mogelijkheid open daarover bij algemene maatregel van bestuur nadere invulling aan te geven. Het ligt voor de hand dat aansluiting wordt gezocht bij de praktijk die bij de Wob wordt toegepast. Daarnaast geldt een verbod op het openbaar maken van gegevens die vallen onder het (afgeleid medische) beroepsgeheim. Dergelijke gegevens hoeven niet altijd persoonsgegevens te zijn. Om die reden is daarvoor een aparte uitzondering in de wet opgenomen.

In het wetsvoorstel ligt besloten dat de openbaarmaking van gegevens gecentraliseerd kan worden, bijvoorbeeld doordat de NVWA de onderzoeksgegevens met betrekking tot waren van meerdere toezichthouders, de door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport opgelegde maatregelen en bestuurlijke sancties en door de NVWA als bevoegde autoriteit opgelegde maatregelen geclusterd via haar website toegankelijk maakt voor het publiek.

Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welk bestuursorgaan tot openbaarmaking dient te besluiten. Met name waar het gaat om de openbaarmaking van besluiten, moet vermeden worden dat over een besluit zelf en de openbaarmaking daarvan door meerdere bestuursorganen wordt besloten. Bij de bepaling welk bestuursorgaan met openbaarmaking zal worden belast, kan aansluiting worden gezocht bij reeds bestaande bevoegd- en verantwoordelijkheden.

Artikel 44a

Dit artikel bevat de nodige zorgvuldigheids- en rechtswaarborgen waarover een uiteenzetting in het algemene deel van deze toelichting is opgenomen.

Nadat het besluit tot openbaarmaking is genomen, moet een periode van twee weken in acht genomen worden, alvorens tot openbaarmaking mag worden overgegaan. Die standstill periode van twee weken geldt niet voor de openbaarmaking van de in het derde lid genoemde informatie. Die termijn kan in die gevallen niet worden afgewacht omdat er een noodzaak is het publiek zo snel mogelijk te informeren. In die gevallen kan op elk moment in de periode van nul tot twee weken tot openbaarmaking worden overgegaan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Gedacht kan worden aan een horeca-ondernemer aan wie een last onder dwangsom is opgelegd om zijn activiteiten te staken totdat een aantal hygiënemaatregelen zijn getroffen of een arts die, al dan niet tijdelijk, bepaalde verrichtingen niet mag verrichten. Daardoor weet niet alleen de betrokkene welke beperkingen hij in acht dient te nemen, maar hebben ook patiënten en cliënten daar inzicht in. Uiteindelijk kan het hun gezondheid raken. De verplichting in het besluit tot openbaarmaking aan te geven welke informatie openbaar gemaakt gaat worden, vervalt uiteraard niet. Die bepaling strekt er immers toe te verzekeren dat het voor de betrokkene volstrekt duidelijk is welke informatie over hem openbaar gemaakt gaat worden.

Bij ministeriële regeling zal worden bepaald hoe de kennisgeving van het voornemen tot openbaarmaking aan het bedrijf zal plaatsvinden. Zoveel

als mogelijk zal dat op elektronische wijze plaatsvinden, daarbij rekening houdend met de voorschriften uit de Algemene wet bestuursrecht. Is elektronische kennisgeving niet mogelijk, dan zal de kennisgeving plaatsvinden via een papieren brief.

Tot slot is een bepaling opgenomen om af te zien van openbaarmaking indien dat in strijd is of zou kunnen komen met het doel van de wet in het kader waarvan de openbaarmaking plaatsvindt. Zo'n situatie kan zich voordoen indien bijvoorbeeld openbaarmaking lopende of samenhangende onderzoeken van de inspectie in gevaar kan brengen. Indien dat risico op enig moment voorbij is, kan alsnog tot openbaarmaking worden overgegaan. Een zelfde bepaling is in artikel 9.8 van de Jeugdwet opgenomen.

Artikel 44b

De mogelijkheid bestaat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur informatie aan te wijzen die door het Staatstoezicht op de volksgezondheid openbaar dient te worden gemaakt en die niet valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, maar onder die van de Minister van EZ. In dat geval geschiedt de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur door die Minister.

Artikel II

Deze bepalingen in artikel II (Jeugdwet) komen in grote mate overeen met die van artikel I. Op grond van de Jeugdwet zal naast de IJZ ook de Inspectie Veiligheid en Justitie met de openbaarmaking van inspectie en uitvoeringsgegevens worden belast.

Op basis van artikel 9.2 van de Jeugdwet wijzen de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de bij of krachtens die wet gestelde regels. Dat zijn niet noodzakelijkerwijs ambtenaren van de IJZ of de Inspectie Veiligheid en Justitie. Naar verwachting zullen ook ambtenaren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) worden aangewezen. Op basis van artikel 9.7, eerste lid, laatste volzin, kan de IGZ met openbaarmaking worden belast indien de bij haar werkzame ambtenaren als toezichthouder voor de Jeugdwet zijn aangewezen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers