

Publicatiebeleid bestuurlijke boetes RDI

De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) houdt toezicht op de naleving van verschillende wetten en regelgeving. De RDI is in dat verband ook bevoegd om namens de Minister van Economische Zaken (de Minister) bestuursrechtelijke sancties, zoals een bestuurlijke boete op te leggen. De RDI beschikt op grond van de Wet open overheid (Woo) over de (algemene) bevoegdheid om boetebesluiten te publiceren. In dit Publicatiebeleid bestuurlijke boetes RDI (Publicatiebeleid) zet de RDI de uitgangspunten uiteen voor de publicaties van door de RDI opgelegde bestuurlijke boetes en eventuele daaropvolgende beslissingen op bezwaar.

Artikel 1 – Uitgangspunten

- 1.1 De RDI betracht bij de uitvoering van haar wettelijke taken zo veel mogelijk openheid, met inachtneming van geldende waarborgen.
- 1.2 De RDI heeft de bevoegdheid om namens de Minister bestuurlijke boetes op te leggen. De RDI beslist voorts namens de Minister op bezwaren tegen opgelegde bestuurlijke boetes.
- 1.3 De RDI heeft op grond van artikel 3.1 van de Woo de algemene bevoegdheid om boetebesluiten en beslissingen op bezwaar uit eigen beweging openbaar te maken.
- 1.4 In het Boetebeleid RDI¹ is bepaald hoe de RDI de hoogte van bestuurlijke boetes in individuele zaken vaststelt. In artikel 3 van het Boetebeleid RDI is daartoe een categorie-indeling opgenomen. In bijlage 2 bij het Boetebeleid RDI is bepaald in welke categorie de overtredingen van de daarin opgenomen normen zijn ingedeeld.
- 1.5 De RDI kan een boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar maken, indien het een bestuurlijke boete betreft van een overtreding van een bepaling die in het Boetebeleid RDI is ingedeeld in categorie I, II, III of IV en waarvoor de RDI op grond van de Woo over de bevoegdheid beschikt als bedoeld in artikel 1.3 tot openbaarmaking over te gaan.
- 1.6 De RDI maakt een boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar, als het een bestuurlijke boete betreft voor overtreding van een bepaling die in het Boetebeleid RDI is ingedeeld in categorie V of hoger en waarvoor de RDI op grond van de Woo over de bevoegdheid beschikt als bedoeld in artikel 1.3 tot openbaarmaking over te gaan.
- 1.7 Indien de RDI een boetebesluit ingevolge artikel 1.5 dan wel artikel 1.6 openbaar heeft gemaakt, maakt de RDI in beginsel ook de beslissing op bezwaar zo spoedig mogelijk openbaar.
- 1.8 De publicatie van een boetebesluit of beslissing op bezwaar als bedoeld in artikel 1.5, artikel 1.6, dan wel artikel 1.7, blijft achterwege, indien publicatie leidt tot onevenredig nadeel voor de betrokken belanghebbende(n), dan wel indien publicatie in strijd zou kunnen komen met de toezichtdoelen van de RDI. Gegevens die anderszins ingevolge artikel 5.1 van de Woo niet voor verstrekking in aanmerking komen, worden niet openbaar gemaakt.

Artikel 2 – Wijze van publicatie

- 2.1 De RDI publiceert boetebesluiten in beginsel niet-geanonimiseerd.
- 2.2 De RDI publiceert boetebesluiten via de website www.rdi.nl. Het boetebesluit gaat in beginsel vergezeld van een nieuwsbericht. Verder kan de RDI het nieuwsbericht via haar mediakanalen, waaronder sociale media, delen.
- 2.3 De RDI maakt de indiening van een bezwaar of de instelling van een beroep of hoger beroep tegen een gepubliceerd boetebesluit, alsmede de uitkomsten daarvan, openbaar door middel van een toevoeging (update) aan het nieuwsbericht in tabelvorm. Het nieuwsbericht zal door de RDI in beginsel niet nogmaals worden gepubliceerd of onder de aandacht gebracht worden.
- 2.4 De RDI publiceert beslissingen op bezwaar in beginsel niet-geanonimiseerd.

¹ U kunt het Boetebeleid RDI vinden op de website www.rdi.nl. Zie ook *Stcrt.* 2025, 3483.



- 2.5 De RDI publiceert een beslissing op bezwaar door een link naar de beslissing op bezwaar aan de webpagina van het nieuwsbericht en het boetebesluit toe te voegen. De RDI zal de beslissing op bezwaar in beginsel niet opnieuw via een nieuw nieuwsbericht of anderszins onder de aandacht brengen.

Artikel 3 – Proces

- 3.1 Indien de RDI op grond van artikel 1.5 dan wel 1.6 van dit Publicatiebeleid voornemens is om tot publicatie van een boetebesluit over te gaan, zal de RDI eerst een voornemen daartoe aan de betreffende belanghebbende(n) kenbaar maken. Bij het voornemen zal de RDI (i) een conceptversie van het te openbaren boetebesluit, alsmede (ii) een conceptnieuwsbericht voegen.
- 3.2 Indien de RDI op grond van artikel 1.7 van dit Publicatiebeleid voornemens is om tot publicatie van een beslissing op bezwaar over te gaan, zal de RDI eveneens eerst een voornemen daartoe aan de betreffende belanghebbende(n) kenbaar maken. Bij het voornemen zal de RDI een conceptversie van de te openbaren beslissing op bezwaar voegen. De RDI zal in beginsel niet nogmaals een nieuwsbericht opmaken.
- 3.3 Belanghebbenden kunnen vervolgens binnen een termijn van in beginsel drie weken na het voornemen als bedoeld in artikel 3.1 dan wel artikel 3.2 een zienswijze naar voren brengen. In de zienswijze kan door de belanghebbende(n) gemotiveerd worden toegelicht dat gegevens op grond van artikel 5.1 van de Woo vertrouwelijk moeten worden gehouden.
- 3.4 Na ontvangst van de zienswijze van belanghebbende(n) ten aanzien van de voorgenomen publicatie of het verstrijken van de daarvoor geboden termijn, neemt de RDI een besluit met betrekking tot de publicatie. Indien en voor zover de RDI besluit tot publicatie over te gaan, bevat dat besluit de openbaar te maken gegevens en de wijze en de datum waarop de openbaarmaking zal plaatsvinden.
- 3.5 De openbaarmaking van het boetebesluit dan wel de beslissing op bezwaar geschiedt niet eerder dan nadat twee weken zijn verstreken na de dag waarop het boetebesluit, respectievelijk de beslissing op bezwaar aan de betreffende belanghebbende(n) bekend is gemaakt, tenzij de betreffende belanghebbende(n) het besluit zelf heeft openbaar gemaakt, heeft laten openbaar maken of heeft aangegeven geen bedenkingen te hebben tegen eerdere openbaarmaking.
- 3.6 Indien wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht om openbaarmaking te voorkomen, gaat de RDI niet over tot openbaarmaking totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek om een voorlopige voorziening is ingetrokken.
- 3.7 Het nieuwsbericht, boetebesluit en de eventuele beslissing op bezwaar, zullen gedurende een periode van vijf jaar na bekendmaking van het boetebesluit beschikbaar blijven op de website van de RDI en de gebruikte mediakanalen.

Artikel 4 – Inwerkingtreding

Dit Publicatiebeleid treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

A.T.A.J. van Dijk
Inspecteur-generaal
Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

TOELICHTING

1. Inleiding

De RDI is door de Minister aangewezen als toezichthouder, belast met het toezicht op de naleving van verschillende wetten die betrekking hebben op onder andere het gebied van telecommunicatie en het digitale domein. De RDI beschikt over verschillende handhavingsbevoegdheden, waaronder het opleggen van bestuurlijke boetes, in naam van de Minister. Verder beschikt de RDI ingevolge de Woo over de algemene bevoegdheid om tot publicatie van, onder andere, boetebesluiten over te gaan. In dit Publicatiebeleid zet de RDI de uitgangspunten uiteen die worden gehanteerd met betrekking tot de publicatie van boetebesluiten en eventuele daaropvolgende beslissingen op bezwaar. Die uitgangspunten gelden uitsluitend indien en voor zover de RDI op grond van de Woo over voormelde algemene bevoegdheid beschikt om tot publicatie over te gaan.

2. Doelen van publicatie

De RDI betracht bij de uitvoering van haar wettelijke taken zoveel mogelijk openheid, met inachtneming van geldende waarborgen. Uit de jurisprudentie volgt dat het past bij de taak van een toezichthouder dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van zijn taak en zodat anderen worden gewaarschuwd.² De toezichthouder zal desalniettemin een belangenafweging moeten verrichten. Die afweging houdt blijkens de jurisprudentie in dat het algemene belang dat met openbaarmaking wordt gediend, moet worden afgewogen tegen het belang van de overtreder om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie. Daarbij wordt aan het algemeen belang van openbaarmaking een groot gewicht toegekend. Reputatieschade (en daarmee verband houdende vermogensschade) die in de regel het gevolg is van de publicatie van een sanctiebesluit is in beginsel onvoldoende om van publicatie af te zien.

Hierbij geldt dat openbaarmaking past bij de missie van de RDI. De RDI staat voor een veilig verbonden Nederland. Door de maatschappij te informeren over opgelegde bestuurlijke boetes en vastgestelde overtredingen, wordt hieraan een bijdrage geleverd bijvoorbeeld door het wegnemen van maatschappelijke onrust. Bij het algemene belang dat wordt gediend met openbaarmaking kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende (sub)doelen. Het gaat daarbij om (i) het doel het publiek zo ruim mogelijk kennis te kunnen laten nemen van het optreden van de toezichthouder en de gronden daarvoor, (ii) het doel andere (rechts)personen die onder toezicht staan te laten weten welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en inzicht te laten krijgen in de invulling die de toezichthouder aan bepaalde normen geeft, (iii) het doel (rechts)personen, die door de inbreuk schade hebben geleden, eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend te kunnen laten maken en daarin eigen keuzes te maken en (iv) het doel andere (rechts)personen die onder toezicht staan te ontmoedigen om overtredingen te begaan.

3. Uitgangspunten publicatiebeleid

Bij de beslissing om in een concreet dossier al dan niet tot publicatie van een boetebesluit over te gaan betreft de RDI de doelen van openbaarmaking, net als de belangen die pleiten tegen openbaarmaking. Daarbij maakt de RDI beleidsmatig een onderscheid al naar gelang de ernst (en daarmee de (maatschappelijke) impact) van een overtreding. In het Boetebeleid RDI is in dat verband een tabel opgenomen met meerdere boetecategorieën, van minst ernstig naar ernstigst. In de bijlage bij het Boetebeleid RDI zijn de overtredingen van bepalingen op de naleving waarvan de RDI toezicht houdt, ingedeeld in de verschillende categorieën. De RDI sluit in het kader van dit Publicatiebeleid aan bij de categorie-indeling uit het Boetebeleid RDI.

Voor wat betreft de overtredingen van bepalingen die zijn ingedeeld in de categorieën V en hoger geldt dat de RDI publicatie als uitgangspunt hanteert. Dat houdt in dat de RDI zo spoedig mogelijk na het nemen van een boetebesluit vanwege een overtreding van een bepaling die in één van deze categorieën is ingedeeld, tot publicatie daarvan overgaat, te weten na een wachtermijn van twee weken in acht te hebben genomen. Dit uitgangspunt houdt ermee verband dat de overtredingen van de bepalingen die in de hoogste boetecategorieën zijn ingedeeld, in ieder geval maatschappelijk (zeer) relevant zijn. Burgers, marktpartijen en overheidsdiensten hebben er daarom groot belang bij om op korte termijn kennis te kunnen nemen van de vastgestelde overtreding en het optreden van de RDI

² ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2221; ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2295; Rb. Rotterdam 5 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5030; ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468.

daartegen. Veelal gaat het bij de bepalingen die zijn ingedeeld in de hoogste categorieën immers om overtredingen van cybersecurityregels, privacyregels of om de bescherming van netwerken dan wel zeer gevoelige (telecom)gegevens. De RDI zal onverminderd het voorgaande de belangen die pleiten voor publicatie van het boetebesluit en de belangen die daartegen pleiten afwegen.

Voor de overtredingen van bepalingen die zijn ingedeeld in de categorieën I tot en met IV geldt dat de RDI tot publicatie *kan* besluiten. Ook daarvoor geldt dat de betreffende boetebesluiten maatschappelijk (zeer) relevant kunnen zijn. Voor dergelijke boetebesluiten zal per geval een afweging worden gemaakt of tot publicatie wordt overgegaan. Daarbij zal de RDI de doelen van publicatie en de belangen die zich daartegen verzetten afwegen. Een voorbeeld van een situatie waarin de RDI kan besluiten tot publicatie van een boetebesluit over te gaan, betreft een overtreding waarbij wordt gegraven bij of rondom een gasleiding, zonder dat een graafmelding is gedaan. Dat levert een overtreding op van artikel 15, eerste lid, van de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (Wibon) die in het Boetebeleid RDI is ingedeeld in categorie IV. Aangezien een dergelijke overtreding gezien de aard daarvan ernstig en maatschappelijk zeer relevant is, is voorstelbaar dat de RDI in een dergelijk geval tot publicatie besluit.

Indien de RDI een boetebesluit op basis van voormelde afweging openbaar heeft gemaakt, dan maakt de RDI een eventuele daaropvolgende beslissing op bezwaar eveneens openbaar. Door middel van de publicatie van de beslissing op bezwaar geeft de RDI meer inzicht in haar werkwijze, wordt ook inzicht geboden in aangevoerde bezwaargronden en hoe de RDI de desbetreffende gronden beoordeelt en vindt verdere voorlichting plaats omtrent de vaststellingen van de RDI. Dat draagt bij aan de transparantie die de RDI nastreeft.

4. Wijze van publicatie en proces

De RDI publiceert boetebesluiten in beginsel niet-geanonimiseerd. Dat betekent dat boetebesluiten in beginsel met naam en toenaam van de overtreder worden gepubliceerd. Geanonimiseerde openbaarmaking wordt in beginsel niet voldoende geacht om de werkzaamheid van de openbaarmaking met het oog op de hiervoor genoemde, nagestreefde doelen en te dienen belangen te verzekeren. Daarom is niet-geanonimiseerde openbaarmaking hiervoor in het algemeen een geschikte, noodzakelijke en evenwichtige maatregel en vormt niet-geanonimiseerde publicatie het uitgangspunt.

De boetebesluiten worden, in beginsel vergezeld van een nieuwsbericht, op de website van de RDI geplaatst. Verder kan de RDI het nieuwsbericht door middel van een link daarnaartoe en begeleidende tekst via haar mediakanalen, waaronder sociale mediakanalen, delen. In het nieuwsbericht wordt een samenvatting van het boetebesluit gegeven. Hoewel een nieuwsbericht vanzelfsprekend niet alle nuances en details van een boetebesluit kan bevatten, dient het nieuwsbericht een goede weergave van het boetebesluit te zijn.

Indien en voor zover bezwaar en/of (hoger) beroep is ingesteld tegen een boetebesluit, maakt de RDI dat door middel van een toevoeging in tabelvorm aan het al gepubliceerde nieuwsbericht kenbaar.

Ook voor beslissingen op bezwaar geldt dat de RDI in beginsel tot niet-geanonimiseerde publicatie overgaat. De publicatie van een beslissing op bezwaar geschiedt door een link naar de beslissing op bezwaar beschikbaar te stellen op de webpagina waar het eerdere nieuwsbericht en het boetebesluit zijn opgenomen. De beslissing op bezwaar zal in beginsel niet vergezeld gaan van een nieuw nieuwsbericht.

Voordat de RDI een definitief besluit neemt omtrent de publicatie van een boetebesluit, dan wel beslissing op bezwaar, maakt de RDI een voornemen daartoe kenbaar aan de desbetreffende belanghebbende(n). In het voornemen maakt de RDI duidelijk op welke wijze de RDI voornemens is om tot publicatie over te gaan. Bij het voornemen tot publicatie van het boetebesluit zendt de RDI (i) een conceptversie van het openbaar te maken boetebesluit en (ii) een conceptnieuwsbericht. Bij het voornemen tot publicatie van de beslissing op bezwaar zendt de RDI in beginsel uitsluitend een conceptversie van de openbaar te maken beslissing op bezwaar. Een nieuw nieuwsbericht wordt in beginsel niet opgemaakt.

De RDI nodigt de betreffende belanghebbende(n) in het voornemen uit om een (mondelinge dan wel schriftelijke) zienswijze te geven. Daarvoor wordt een termijn van in beginsel drie weken gegeven. De betreffende belanghebbende(n) kan vervolgens een zienswijze geven op de voorgenomen publicatie. Daarbij kan de betreffende belanghebbende(n) ingaan op de openbaar te maken versie van het besluit en het nieuwsbericht. Mochten er aanvullende passages in de openbare versie van het boetebesluit dan wel de beslissing op bezwaar vertrouwelijk moeten worden gehouden (in aanvulling op de passages die de RDI al als vertrouwelijk heeft aangemerkt), dan is het aan de betreffende belangheb-



bende(n) om te motiveren waarom die passages op grond van de Woo aanvullend vertrouwelijk moeten worden gehouden. Passages die bijvoorbeeld bedrijfsvertrouwelijke gegevens bevatten of processen beschrijven waarvoor geldt dat het schadelijk is als ze naar buiten worden gebracht, kunnen op die manier gelakt worden in de te publiceren versie van een besluit.

De RDI neemt vervolgens een definitief publicatiebesluit. Daarin betreft de RDI de gegeven zienswijze(n). Indien de RDI daarin besluit tot publicatie van het boetebesluit dan wel de beslissing op bezwaar over te gaan, dan neemt de RDI een wachtermijn van twee weken in acht. Die wachtermijn stelt de belanghebbende(n) in staat om rechtsmiddelen aan te wenden om de publicatie tegen te houden. Als wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht om openbaarmaking te voorkomen, gaat de RDI niet over tot openbaarmaking totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

Het nieuwsbericht en het gepubliceerde boetebesluit (en de eventuele beslissing op bezwaar) zullen gedurende een periode van vijf jaar na bekendmaking van het boetebesluit beschikbaar blijven op de website van de RDI en de eventueel gebruikte mediakanalen. De RDI heeft bij het vaststellen van deze termijn overwogen dat de bekendheid met het besluit gedurende een periode van vijf jaar maatschappelijk relevant moet worden geacht. Gedurende deze termijn wordt met andere woorden voldaan aan de doelen die met publicatie worden nagestreefd. Deze termijn sluit ook aan bij uitgangspunten die elders in wetgeving omtrent de publicatietermijn van boetebesluiten zijn opgenomen.

5. Inwerkingtreding

Dit Publicatiebeleid treedt direct na de publicatie daarvan in de Staatscourant in werking. Voor boetebesluiten vanwege overtredingen van de bepalingen die zijn ingedeeld in de categorieën V en hoger werd al voorafgaand aan dit beleid als uitgangspunt gehanteerd dat tot publicatie zou worden overgegaan. Voor de overtredingen van de bepalingen in de categorieën I tot en met IV maakte de RDI al per geval een afweging of publicatie aangewezen was. Dit Publicatiebeleid brengt in deze uitgangspunten dan ook geen verandering, zodat een overgangstermijn niet nodig is.