

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

De minister voor Langdurige Zorg en Sport  
Mevrouw C. Helder  
De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
De heer E.J. Kuipers

Postbus 20350  
2500 EJ Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
5 april 2023	1 van 12	2023-0000194273

**Betreft**

Advies inzake Woo-verzoek naar informatie m.b.t. COVID-19

Geachte mevrouw Helder, geachte heer Kuipers,

Op 14 juli 2022 heeft de heer Hordijk<sup>1</sup>, werkzaam als journalist (hierna: de journalist), bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding een klacht ingediend. Aanleiding was een deelbesluit van uw ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) van 7 juli 2022 dat mede betrekking had op zijn drie verzoeken van 2 februari 2021 om openbaarmaking van informatie over het vaccinatiebeleid tijdens de COVID-pandemie.

Het Adviescollege kan op grond van de Woo advies uitbrengen naar aanleiding van een klacht van een journalist, wetenschapper of andere verzoekers met een beroepsmatig belang (Wet open overheid, artikel 7.2. vierde lid). Alvorens een advies uit te brengen, bemiddelt het college tussen het bestuursorgaan en de klager (Woo, artikel 7.3).<sup>2</sup> Bemiddeling door het Adviescollege is erop gericht een goede uitkomst te vinden die recht doet aan letter en geest van de Woo. Hoewel partijen de tijd hebben genomen voor de bemiddeling en er op onderdelen zeker toenadering is geweest, is uiteindelijk helaas geen overeenstemming bereikt. Het Adviescollege is daarom overgegaan tot een advies, dat u hierbij ontvangt.

Een concept van dit advies is voor controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan VWS en de journalist. Een afschrift van het advies zenden wij aan de journalist. Ook gaat een afschrift naar de Tweede Kamer, naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege diens verantwoordelijkheid voor de Woo,

<sup>1</sup> Op zijn eigen verzoek is de naam van de journalist, ook bij openbaarmaking, niet geanonimiseerd.

<sup>2</sup> Gedurende de bemiddeling en tot aan het verschijnen van dit advies, is de termijn opgeschort waarbinnen de journalist bezwaar kan maken tegen dit besluit en de gerelateerde deelbesluiten.

en naar de staatssecretaris Cultuur en Media, vanwege diens verantwoordelijkheid voor mediabeleid en de Archiefwet. Het advies wordt gepubliceerd op de website van het Adviescollege.

## 1. Uitgangspunt en doel van het advies

Uitgangspunt bij dit advies is dat toegang tot overheidsinformatie noodzakelijk is voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en de democratische rechtstaat, door zo:

- Burgers de kans te bieden om zelf initiatieven te nemen, problemen aan te kaarten, te participeren, hun recht te halen en in het stemlokaal geïnformeerd te kiezen.
- Voorwaarden te bieden voor vrije en onafhankelijke nieuwsgaring door de media en de controlefunctie die de journalistiek vervult in de democratie.
- Bij te dragen aan goed openbaar bestuur; openbare verantwoording bevordert immers integriteit in eigen gelederen, de kwaliteit van beleid alsmede de uitvoering hiervan, én het vermogen om te leren van wat goed of fout is gegaan.

Doel van dit advies is om richting te geven aan een eventuele heroverweging van de verzoeken. Daarnaast adviseert het Adviescollege u in algemene zin over de afhandeling van Woo-verzoeken om informatie over de aanpak van COVID-19.

## 2. Algemene observaties op basis van de bemiddeling

De voorgeschiedenis van de klacht en het verloop van de bemiddeling zijn samengevat in een tijdlijn in de bijlage bij dit advies. Hieronder staan de algemene observaties van het Adviescollege.

In deze zaak is de context bepalend. Volgens VWS was het aantal Woo-verzoeken naar de aanpak van COVID-19 dusdanig groot, dat deze niet langer individueel konden worden behandeld.<sup>3</sup> VWS heeft in het voorjaar van 2020 gekozen voor een aangepaste werkwijze die de verzoekers als groep bedient. Inmiddels staat de teller op 428 verzoeken, heeft VWS hieruit 11 thema's geïdentificeerd, zijn hierover 2,4 miljoen documenten verzameld, en beoordelen 125 juristen of de documenten geheel, gedeeltelijk of niet openbaar kunnen worden.<sup>4</sup> De informatie wordt door VWS per thema én per maand verstrekt. Zo rolt er een gestage stroom van deelbesluiten en 'batches' documenten van de lopende band.<sup>5</sup>

Deze aangepaste werkwijze valt te kenschetsen als een fabrieksproces waarin door veel mensen hard wordt gewerkt. Alleen levert de fabriek niet waar de verzoekers om vragen, namelijk om tijdige openbaarmaking van specifiek de informatie die voor hen van belang is. Het Adviescollege meent dat de werkwijze de controlerende functie van de journalistiek belemmert en dat ook de toegang tot overheidsinformatie voor eenieder in het gedrang is. Deze conclusie baseert het Adviescollege op de volgende drie observaties:

<sup>3</sup> Zie brieven van Minister VWS: brief 23 mei 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 25 295, nr. 1845; brief 7 september 2021, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 25 295, nr. 1419 en brief 21 juli 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 25 295, nr. 1385. Zie ook: [Aanpak VWS Woo-verzoeken corona](#). Besluiten en de bijbehorende documenten publiceren de ministeries op <https://wobcovid19.rijksoverheid.nl/>.

<sup>4</sup> Zie o.a. antwoord Minister Kuipers (VWS) d.d. 22 maart 2023 op vragen van het lid Agema (PVV). Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022-2023, nr. 1969.

<sup>5</sup> Volgens gegevens van VWS varieert het aantal verzoekers per thema van 3 tot 28. Bij de besluiten zijn mails van (alleen) sleutelfunctionarissen betrokken. Chatberichten zijn nog niet betrokken bij de deelbesluiten per thema en per maand; wel is een verzameling chatberichten over specifiek de mondkapjesdeal gedeeltelijk openbaar gemaakt.

- Het ministerie is weinig responsief geweest. Men heeft zelf bedacht wat de beste oplossing voor de opgave moest zijn. Er is daarover geen overleg gevoerd met de journalistieke beroepsgroep, terwijl die toch een grote groep gebruikers vormt die onder de Woo bovendien een bijzonder positie heeft gekregen. Tijdens deze bemiddelingszaak werden de gevolgen van dit gebrek aan overleg, en de nadelen van de bedachte werkwijze, scherp zichtbaar: de journalist en andere verzoekers moe(s)ten zeer lang wachten op informatie die relevant is voor hun individuele verzoek, die bovendien verstrekt werd op moeilijk te doorgronden wijze.
- Daarnaast komen uit deze bemiddelingszaak sterke aanwijzingen naar voren dat er sprake is van een te grofmazige weigering van documenten met een beroep op de bescherming van het goed functioneren van de Staat (Woo, artikel 5.1., tweede lid, onder i., hierna: de i-grond).
- Tot slot is sprake van een gebrekkige motivering van de weigering van documenten op basis van de i-grond.

In deze bemiddeling hadden partijen al een rechtsgang achter de rug tot en met de Raad van State. Desondanks is tijdens de bemiddeling alsnog overleg op gang gekomen en zijn door beide partijen stappen gezet:

- Er is niet alleen gesproken over de klacht van de journalist, maar ook over de onderlinge relatie. Aan de orde kwamen: negatieve beeldvorming aan beide kanten, de ‘macht’ van de overheid (procederen) en van de journalistiek (publiceren), en het soms bedreigende klimaat voor ambtenaren en OMT-leden. Een dergelijke openhartige dialoog is noodzakelijk om over oplossingen te kunnen praten. Temeer omdat de correspondentie, via Woo-verzoeken en Woo-besluiten, in het teken is komen te staan van juridische rechten en plichten.
- De journalist heeft tijdens de bemiddeling geen nieuwe ingebrekestellingen gestuurd en geen nieuwe beroepen op de rechter gedaan over het feit dat VWS niet tijdig besliste op zijn verzoeken. Ook heeft de journalist voorgesteld om een selectie te maken van documenten binnen zijn verzoeken; hij zou daarvoor dan aangeven bij welke definitieve documenten hij alsnog concepten zou willen ontvangen.
- Positief is ook dat de plaatsvervangend-secretaris generaal van VWS - tijdens de bemiddeling én in een openbaar interview - heeft erkend dat journalisten “het werk niet hebben kunnen doen zoals je dat graag zou willen.”<sup>6</sup> De plaatsvervangend secretaris-generaal was bovendien continu betrokken, waardoor de journalist en de bemiddelaars konden rekenen op een gesprekspartner met mandaat binnen het ministerie.
- Tot slot heeft VWS geïnvesteerd in wederzijds vertrouwen door de journalist inzage te geven in een door hem gemaakte selectie van ongelakte documenten die in hun geheel zijn geweigerd op basis van de i-grond. De journalist heeft door in te stemmen met geheimhouding evenzeer blijk gegeven van zijn inzet om tot een gezamenlijk resultaat te komen en verdere juridische procedures te voorkomen.
- De resultaten van deze inzage zijn in het kader van de bemiddeling door partijen besproken.

Aan het einde van de bemiddeling had de journalist alle voor hem relevante deelbesluiten ontvangen. VWS heeft aangeboden om hem een tweede vertrouwelijke inzage te geven in grotere aantallen integraal geweigerde documenten. Daarbij heeft VWS echter onderstreept dat de inzage er niet toe zou leiden dat de informatie waarin de journalist interesse heeft – namelijk informatie uit voorbereidende documenten van het OMT, over RIVM-onderzoeken en uit concepten – alsnog openbaar zou worden gemaakt. Zodoende waren er helaas onvoldoende aanknopingspunten om de bemiddeling voor te zetten. Daarop heeft het Adviescollege de bemiddeling op 1 maart 2023 beëindigd.

<sup>6</sup> *Topambtenaar VWS over vrijgeven corona-documenten*, Follow the Money, 17 november 2022.

### 3. Adviezen aan de minister van VWS voor het vervolg

Gezien de toenadering tussen partijen tijdens de bemiddeling, heeft het Adviescollege vertrouwen dat er een basis is om de bakens te verzetten. Het Adviescollege geeft u daarvoor drie adviezen.

Het eerste advies gaat over de aangepaste werkwijze van VWS. Dit advies is niet meer relevant voor de journalist in deze bemiddelingszaak, omdat hij inmiddels al 'zijn' deelbesluiten heeft ontvangen. Dit advies is echter wel relevant voor journalisten die nog Woo-verzoeken hebben lopen. Volgens antwoorden op Kamervragen heeft VWS per 15 februari 2023 in totaal 138 Wob- en Woo-verzoeken naar COVID-19 volledig afgehandeld en zijn 290 verzoeken nog niet (volledig) afgehandeld.<sup>7</sup>

1. Ga alsnog in overleg met de journalistieke beroepsgroep en pas uw werkwijze aan zodat journalisten hun functie weer kunnen vervullen
  - Stel overleg niet langer uit en ga de dialoog aan met de journalistieke beroepsgroep als belangrijke en bijzondere gebruiker van de Wet open overheid. Laat hen aangeven wat nu de prioriteiten moeten zijn voor de verdere afhandeling van uw werkvoorraad: welke categorieën documenten over welke thema's en periodes verdienen voorrang, hoe kunnen deze hanteerbaar en goed doorzoekbaar gepubliceerd worden (conform de zorgplicht van artikel 2.4 Woo), en wat kan naar achteren schuiven? De Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren (NGH) en de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ) kunnen de beroepsgroep vertegenwoordigen. Vraag hen wat er nodig is om dit overleg zinvol te kunnen voeren.
  - Publiceer op de website(s) over COVID-19 een helder overzicht van de voortgang. Doel is dat alle huidige én nieuwe verzoekers kunnen zien wat al is gepubliceerd, en wat er nog aankomt. Zorg daarbij ook dat geïnteresseerden hun weg vinden naar zowel documenten die zijn gepubliceerd naar aanleiding van Woo-verzoeken, als naar documenten die eerder al actief openbaar zijn gemaakt, zoals agenda's en adviezen van het OMT, prognoses en onderzoekresultaten van het RIVM en stukken behorend bij het bewindsliedenoverleg in het Catshuis.
  - Maak algemene afspraken met andere ministers en met andere direct bij de COVID-pandemie betrokken bestuursorganen en externe partijen over openbaarmaking, zodat u Woo-verzoeken sneller – zonder hun bezwaren af te hoeven wachten - kunt behandelen.

Het tweede en derde advies gaan over de openbaarmaking van informatie uit documenten. Deze twee adviezen geven richting aan uw heroverweging van de deelbesluiten over vaccinatiebeleid. Dit is relevant voor de journalist in deze bemiddelingszaak. Deze twee adviezen zijn óók relevant voor de openbaarmaking van andere informatie over de aanpak van COVID-19, dus ook voor andere verzoekers.

2. Maak meer informatie openbaar door de i-grond spaarzaam toe te passen
  - Breng uw beleid voor toepassing van de i-grond (ter bescherming van het goed functioneren van de Staat) in overeenstemming met de wet en het uitgangspunt "openbaar tenzij", zodat meer documenten geanonimiseerd of gedeeltelijk openbaar worden in plaats van documenten standaard en in hun geheel te weigeren. Openbaarheid voor een ieder is de norm, en uitzonderingsgronden dienen spaarzaam te worden toegepast.

---

<sup>7</sup> Antwoord Minister Kuipers (VWS) d.d. 22 maart 2023 op vragen van het lid Agema (PVV). Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1969.

- Voeg bij (gedeeltelijke) openbaarmaking van concepten en voorlopige onderzoeksresultaten van het RIVM de uitleg dat de informatie niet noodzakelijk juist en volledig was, maar werk-in-uitvoering. Verwijs eventueel naar documenten die wel de juiste informatie bevatten.
  - Heroverweeg ook de weigering van voorbereidende documenten van het OMT. Het OMT heeft immers langdurig een zeer grote rol gespeeld in de nationale crisisorganisatie. Het is heel goed dat de agenda's én de adviezen van het OMT tijdens de pandemie actief openbaar zijn gemaakt. Nu is het tijd om ook de achterliggende documenten zoveel mogelijk openbaar te maken. Dat geldt in elk geval voor informatie over (de ontwikkeling van) de werkwijze, prognoses en scenario's. Ga na of er ruimte is om ook (geanonimiseerde) persoonlijke beleidsopvattingen van OMT-leden vrij te geven, nu de crisissfeer is geweken.
3. Wees maximaal transparant over motieven voor vertrouwelijkheid
- Zorg voor een betere motivering van (deel)besluiten, vooral wanneer u documenten in hun geheel weigert. Publiceer in dat kader ook de relevante beleidslijnen, werkinstructies en afspraken over vertrouwelijkheid met OMT-leden. Door die transparantie kan iedereen die om informatie vraagt of nog wil vragen, weten welke afweging VWS maakt om informatie vertrouwelijk te houden.
  - Zorg tot slot voor een helpdesk of contactpersoon die journalisten en andere verzoekers te woord te staat wanneer zij vragen hebben over de motivering van Woo-besluiten.

Het Adviescollege verwacht dat opvolging van deze adviezen tot meer openbaarheid zal leiden. Dit is des te belangrijker omdat COVID-19 een ongekende crisis is geweest met een grote maatschappelijke impact. Sinds het begin van de pandemie, in februari 2020, is drie jaar verstreken. De publieke reconstructie van beleid dient zoveel mogelijk ongehinderd plaats te vinden.

#### 4. Onderbouwing van de adviezen

##### 4.1. Over de aangepaste werkwijze

###### Gevolgen van de aangepaste werkwijze

De Woo én uitspraken van de rechter geven de overheid een zekere ruimte voor een tragere en gefaseerde besluitvorming in crisissituaties en bij omvangrijke verzoeken, zij het onder voorwaarden (zie hierover onder meer de jurisprudentie van de Raad van State en artikel 4.2a Woo).<sup>8</sup> In dat verband begrijpt het Adviescollege dat VWS op zoek is gegaan naar alternatieve methoden om de opgave het hoofd te bieden. Uit de wet volgt echter óók dat de overheid in zulke gevallen eerst overleg moet voeren met betrokkenen en dat besluitvorming niet onredelijk lang mag duren.<sup>9</sup> De Raad van State heeft in het bijzonder gewezen op het recht van journalisten en andere 'public watchdogs' om zo spoedig mogelijk inlichtingen van de overheid te ontvangen.<sup>10</sup>

Juist op deze punten is VWS tekort geschoten. Enkele kleinere en afgebakende verzoeken zijn, zo blijkt op de website met Woo-besluiten, wel individueel behandeld. Maar voor de grote stroom heeft VWS eenzijdig een volgens hem efficiënte werkwijze gekozen.<sup>11</sup> Zo is de Woo niet bedoeld.

<sup>8</sup> ECLI:NL: RVS:2021:2348, ECLI:NL:RVS:2021:2346 en ECLI:NL:RVS:2019:899 r.o. 6.

<sup>9</sup> Artikel 4.2a Woo luidt: Indien een voldoende gespecificeerd verzoek zodanig omvangrijk is dat niet binnen de termijn van artikel 4.4, eerste lid, Woo kan worden beslist, treedt het bestuursorgaan voor het einde van die termijn in overleg met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan verstrekt de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde.

<sup>10</sup> ECLI:NL: RVS:2021:2346; r.o. 10.5.

<sup>11</sup> Bij het uitbreken van de COVID-19 pandemie heeft de minister van VWS de Wob-verzoeken eerst opgeschort en daarna de aangepaste werkwijze bedacht. VWS heeft de aangepaste werkwijze in een online bijeenkomst van 4 juni 2020

Tijdens deze bemiddelingszaak zijn de nadelen van de aangepaste werkwijze scherp zichtbaar geworden:

- De journalist moet zeer lang wachten op voor hem relevante documenten. Daarbij is ook de door de Raad van State opgelegde beslistermijn door VWS ver overschreden.
- VWS verstrekt aan de journalist veel méér informatie dan gevraagd en doet dit in stukjes en beetjes via moeilijk te doorgronden opeenvolgende (collectieve) deelbesluiten. De documenten zelf volgen later, soms pas na weken of maanden, onder meer vanwege bezwaren tegen openbaarmaking<sup>12</sup> van derden.
- Pas bij het afronden van de bemiddeling op 1 maart 2023 had de journalist alle zeven deelbesluiten en de daaronder openbaargemaakte documenten ontvangen die mede betrekking hadden op zijn drie verzoeken van februari 2021. Hiervan vielen vier besluiten onder de werkingssfeer van de Woo en drie onder de Woo.
- De journalist moet bezwaar maken op een moment dat er feitelijk nog geen documenten zijn verstrekt. Pas met het laatste deelbesluit heeft de journalist zicht op de volledige afhandeling van zijn verzoek. Wel gaat de Raad van State er van uit dat bezwaar en beroep zich van rechtswege uitstrekt op opvolgende deelbesluiten.<sup>13</sup> Gezien de werkwijze van VWS verwacht het Adviescollege dat het beeld voor andere journalisten en andere verzoekers niet heel anders is.

#### Overwegingen van het Adviescollege

Nu de nadelen van de aangepaste werkwijze zo scherp zichtbaar zijn, zou het Adviescollege het liefst zien dat VWS alsnog de resterende verzoeken individueel afhandelt en daarvoor overleg zoekt met de verzoekers. Het Adviescollege vermoedt echter dat het omzetten van de Woo-fabriek naar de gebruikelijke werkwijze nieuwe vertragingen betekent voor de verzoekers. Als dit volgens VWS het geval is, adviseert het Adviescollege om nu tenminste in overleg te treden met vertegenwoordigers van de journalistieke beroepsgroep, en hen te vragen waarmee zij gebaat zijn. Journalisten hebben in de Woo een bijzondere positie gekregen.<sup>14</sup> En via hun berichtgeving kan de gehele samenleving meer inzicht krijgen in de wijze waarop de regering de COVID-19 pandemie heeft aangepakt.

Daarbij geeft het Adviescollege mee dat overleg niet alleen is voorgeschreven in de Woo (artikel 4.2a), maar VWS ook concrete voordelen kan opleveren,<sup>15</sup> namelijk:

- Verbetering van de relatie met de journalistiek;
- Voorkomen van juridisering, door oplossingsgericht in plaats van proceduregericht te werken;
- Grotere tevredenheid bij verzoekers;
- Grotere acceptatie van de (deel)besluiten van VWS.

Voortzetting van de huidige werkwijze daarentegen brengt het risico met zich mee dat VWS te maken krijgt met een serie nieuwe bezwaar- en beroepsprocedures. Dit zal leiden tot verdere vertraging en een verdere verharding en juridisering van de verhoudingen tussen de overheid en de journalistiek.

---

medegedeeld aan journalisten (Bron: ECLI:NL:RVS:2021:2348, r.o. 3). Daarna zijn rechtszaken gevoerd tussen journalisten en VWS over de afhandeling van hun verzoeken onder de aangepaste werkwijze.

<sup>12</sup> Omwille van de snelheid, vraagt VWS andere bestuursorganen en andere derden niet meer vooraf om een zienswijze maar informeert VWS hen pas als het deelbesluit wordt genomen. Om openbaarmaking tegen te gaan kunnen deze derden een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de rechter.

<sup>13</sup> ECLI:NL:RVS:2021:2348, r.o. 12.3 en ECLI:NL:RVS:2021:2346, r.o. 10.4: "Om te voorkomen dat bij een versnipperde besluitvorming steeds afzonderlijk tijdig een rechtsmiddel moet worden aangewend, gaat de Afdeling er van uit dat als tegen een deelbesluit bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, het bezwaar of beroep op grond van artikel 6:19, eerste lid, Awb van rechtswege mede betrekking heeft op opvolgende deelbesluiten op hetzelfde verzoek."

<sup>14</sup> Zie artikel 5.7 Woo (Toegang tot niet-openbare informatie voor onderzoek) en artikel 7.1 Woo (Taken Adviescollege).

<sup>15</sup> Ministerie van BZK, Prettig contact met de overheid. *Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden: resultaten, analyses & aanbevelingen*. 2010

Uit de bemiddeling in deze specifieke zaak haalt het Adviescollege verschillende aanknopingspunten voor uw overleg met de journalistieke beroepsgroep. Ga samen met hen na of u op een andere wijze aan de knoppen kunt draaien. Namelijk door te (her)prioriteren in de hoeveelheid documenten die beoordeeld moeten worden én op die geprioriteerde documenten een meer zorgvuldige belangenafweging toe te passen (zie advies 2).

- Prioritering: Onderzoek met de journalistieke beroepsgroep of zij zijn geholpen met een andere volgorde van thema's, met het wegwerken van de achterstanden door eerst de meest recente in plaats van de oudste documenten (gedeeltelijk) openbaar te maken, of door te beginnen met de formele stukken en communicatie binnen de crisisstructuur, later gevolgd door een beoordeling van andere categorieën documenten.
- De inventaris bij deelbesluiten: Onderzoek met de journalistieke beroepsgroep hoe u de inventaris inzichtelijker kunt maken. In de huidige vorm is de inventaris bij deelbesluiten een zoekplaatje. Weliswaar krijgt de verzoeker een 'eigen' lijst van nummers behorend bij de documenten die voor hem relevant zijn, maar door de gebrekkige naamgeving bij de oorspronkelijke creatie van documenten is dit een speurtocht. Vooral e-mails en soms ook bijlagen hierbij hebben geen herkenbare titels gekregen bij het opstellen. Er moet desondanks een vorm mogelijk zijn die bruikbaar is voor verzoekers.
- Inzage onder geheimhouding: Overleg met de beroepsgroep over de inzet van artikel 5.7 van de Woo. Dit artikel maakt vertrouwelijke inzage mogelijk voor historisch, statistisch, wetenschappelijk of journalistiek onderzoek.<sup>16</sup> Een journalist mag de informatie niet verder verspreiden, althans niet zonder een besluit over openbaarmaking door het bestuursorgaan, maar inzage kan voor een journalist wel behulpzaam zijn als achtergrondinformatie. Het Adviescollege ziet naar aanleiding van de bemiddeling nog twee andere mogelijkheden, die navolging verdienen. Ten eerste kan VWS inzage geven in een verzameling documenten om journalisten (als groep of individueel) te betrekken bij een nadere selectie van de documenten die voor hen van belang zijn. VWS kan dan met voorrang voor alleen deze documenten de door de Woo vereiste zorgvuldige afweging maken wat wel of niet openbaar kan worden voor eenieder. Ten tweede kan VWS inzage geven om de motivering voor vertrouwelijkheid van documenten transparant te maken en hierover een dialoog te voeren.

#### 4.1. Over toepassing van de i-grond (bescherming goed functioneren van de Staat)

Gevolgen van de toepassing van de i-grond

De i-grond is als uitzonderingsgrond in de Woo opgenomen ter behoud van de jurisprudentie inzake het 'goed functioneren van de Staat' die was gebaseerd op artikel 10, tweede lid, onderdeel g, Wob.<sup>17</sup>

In jurisprudentie over dit Wob-artikel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het volgende overwogen: "De bepaling mag er echter niet toe leiden dat bestuursorganen gegevens zouden mogen achterhouden omdat publicatie daarvan mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het door hen gevoerde beleid of de kans op aanvaarding van het door hen voorgenomen beleid zou verkleinen. De belangen die hierbij in het geding zijn wegen niet op tegen het met de Wob beoogde publieke belang van het verstrekken van informatie."<sup>18</sup> Deze jurisprudentie heeft de Woo willen behouden en blijft onder de Woo dus

<sup>16</sup> Volgens artikel 4.7 Woo kan een bestuursorgaan dit doen bij a. informatie die vanwege uitzonderingsgronden niet openbaar gemaakt kan worden; of b. waarvan de vaststelling of deze informatie openbaar gemaakt kan worden een onevenredige inspanning vergt (van het bestuursorgaan).

<sup>17</sup> Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, Wob bepaalde dat geen informatie wordt verstrekt voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van 'het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden'.

<sup>18</sup> ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2143.

van betekenis. Volgens de memorie van toelichting bij de (Wijzigingswet) Woo zijn er twee typen gevallen waarbij de i-grond van toepassing kan zijn:

1) tijdelijke afwijzingen, hangende een crisis of meer algemeen, als de besluitvorming nog loopt; en 2) gevallen waar de vertrouwelijkheid langere tijd noodzakelijk is. In de motivering van de deelbesluiten uit deze zaak is onvoldoende duidelijk op welke van deze gevallen VWS zich beroept.<sup>19</sup>

Het Adviescollege heeft op basis van deze bemiddeling drie aanwijzingen dat er sprake is van een te grofmazige weigering van documenten met een beroep op de i-grond, waardoor geen toepassing wordt gegeven aan het beginsel “openbaar tenzij”.

Eerste aanwijzing: Bij de deelbesluiten die de journalist ontving, heeft VWS met een beroep op de i-grond ongeveer de helft van de documenten in hun geheel geweigerd.

Volgens het deelbesluit van 7 juli 2022 gaat het onder meer om:<sup>20</sup>

- Documenten waarin informatie staat over wetenschappelijke onderzoeken van het RIVM naar COVID-19 die niet (volledig) zijn gepubliceerd en documenten met inhoudelijke overwegingen over onderzoeksmethoden en resultaten.
- Documenten met informatie over (beraadslagingen in) de ministerraad en ander overleg dat bewindslieden hebben gevoerd ter voorbereiding van het kabinetsbeleid.
- Documenten waarin informatie staat van het OMT, bijvoorbeeld stukken ter voorbereiding van adviezen van het OMT over vaccinatie, testen en bron- en contactopsporing.
- Concepten, zoals concepten van ambtelijke beslisnota's, antwoorden op Kamervragen, Kamerbrieven, verslagen van overleggen, persberichten, updates van websites, vragenformulieren, opdrachtbrieven en adviezen.

De motivering in het deelbesluit om deze documenten integraal te weigeren, is beknopt geformuleerd en verschilt iets per categorie. Volgens VWS geven voorbereidende documenten een onvolledig en incorrect beeld van de uiteindelijke adviezen, uiteindelijke onderzoeksresultaten of definitieve documenten en is men daarom bevreesd dat deze “kunnen leiden tot een maatschappelijk debat op basis van onvolkomenheden.” Daarnaast wijst VWS erop dat betrokkenen vertrouwelijk van gedachten moeten kunnen wisselen; dit geldt voor onderzoekers van het RIVM, leden van het OMT,<sup>21</sup> bewindslieden in de ministerraad en soortgelijk kabinetsberaad. Ook voor concepten hanteert VWS de motivatie dat in de fase waarin het besluit nog vorm krijgt, de betrokkenen ruimte moeten hebben om vertrouwelijke conceptteksten met elkaar uit te wisselen.

Tweede aanwijzing: Volgens interne instructies worden bovengenoemde categorieën documenten standaard in hun geheel geweigerd.

VWS heeft de interne instructies voor het toepassen van de i-grond gedeeld met het Adviescollege. Als gevolg van deze instructies komen de juristen niet toe aan een beoordeling van de inhoud en dus ook niet aan een zorgvuldige afweging van het belang van openbaarheid tegenover het belang van het goed functioneren van

<sup>19</sup> Memorie van toelichting Wijzigingswet Woo, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2-2020, 35112, nr. 9, p 46-49.

<sup>20</sup> Daarnaast zijn geweigerd: Documenten met informatie over digitale opslagplaatsen, documenten met adviezen van de landsadvocaat over de aankoop en registratie van vaccins die het belang van de staat bij een (potentieel) proces kunnen schaden, en documenten met uitlatingen van ambtenaren over andere ambtenaren, departementen of externe contacten. De motivering van VWS voor toepassing van de i-grond valt in dit zevental categorieën uiteen, waarbij niet duidelijk is welke deelmotivering van toepassing is op het integraal weigeren van documenten. Blijkens de inventaris is soms wel sprake van gedeeltelijke openbaarmaking onder i-grond en is de i-grond ook in combinatie met andere gronden gebruikt.

<sup>21</sup> Tijdens de bemiddeling heeft VWS gezegd dat met OMT-leden schriftelijke afspraken zijn gemaakt over vertrouwelijkheid. Deze afspraken zijn ondanks het verzoek van de bemiddelaars van het ACOI niet verstrekt. Overigens gaan dergelijke afspraken niet boven de wet en zal, als er geen wettelijke uitzonderingsgrond van toepassing is, het belang van de openbaarheid zwaarder moeten wegen dan een afspraak over vertrouwelijkheid.



de Staat. Op deze manier toegepast, lijkt de i-grond in de praktijk niet als een relatieve, maar als een absolute uitzonderingsgrond te functioneren.

Derde aanwijzing: Vertrouwelijke inzage in een beperkte selectie van de geweigerde documenten wees uit dat een deel in aanmerking had moeten komen voor geanonimiseerde of gedeeltelijke openbaarmaking. De inzage - door vertegenwoordigers van VWS, de journalist en de bemiddelaars - heeft het volgende opgeleverd: Het deelbesluit betrof ruim 10.000 documenten. Ongeveer 5.000 hiervan maakt VWS niet openbaar op basis van de i-grond.<sup>22</sup> De journalist heeft op basis van de inventarislijst bij het deelbesluit een selectie gemaakt van 217 documenten. Hij heeft daarbij, voor zover de naamgeving dat toestond, geprobeerd tot een variatie van documenten te komen die recht kan doen aan het totaal. VWS is akkoord gegaan met deze selectie. Bij aanvang van de inzage is door vertegenwoordigers van VWS geconstateerd dat 27% van de geselecteerde documenten in deze selectie alsnog meteen geheel (4) of na anonimiseren (55) openbaar konden worden gemaakt, dat 12% (55) 'top secret' was, en dat over 61% (133)<sup>23</sup> van de bekeken documenten discussie mogelijk was.

Het Adviescollege realiseert zich dat deze selectie niet gelijk staat aan een wetenschappelijke representatieve steekproef. Maar zolang het tegendeel niet bewezen is, neemt het Adviescollege deze uitkomst als indicatie dat VWS - ook onder de eigen interne werkinstructies - meer openbaar kan maken dan nu gebeurt.

#### Overwegingen van het Adviescollege

Er is een nieuw hoofdstuk aangebroken in de openbaarheidswetgeving. Anders dan in zijn voorganger de Wob, is in de Woo het recht op toegang tot informatie voor iedereen verankerd. Deze wet is een initiatiefwetsvoorstel geweest én met grote meerderheid in de Eerste en de Tweede Kamer aangenomen. Ook het kabinet zegt in te zetten op een nieuwe, open bestuurscultuur.

Het Adviescollege ziet dat VWS en andere ministeries al tijdens de COVID-19 pandemie veel informatie actief openbaar hebben gemaakt. Voorbeelden zijn alle adviezen en agenda's van het OMT<sup>24</sup> én stukken ter voorbereiding van bewindslidenoverleg in het Catshuis.<sup>25</sup> Inmiddels worden ook persoonlijke beleidsopvattingen in (definitieve) ambtelijke adviesnota's niet langer afgeschermd, maar geanonimiseerd openbaar gemaakt. Dit zijn belangrijke stappen op weg naar de open bestuurscultuur die de Woo voorstaat. In dat licht is teleurstellend dat in deze bemiddelingszaak aanwijzingen zijn gevonden dat VWS veel documenten categorisch weigert met een beroep op de i-grond. Het Adviescollege adviseert de i-grond alsnog, in overeenstemming met de Woo, spaarzaam toe te passen.

Bij relatieve uitzonderingsgronden, waaronder de i-grond, behoort de belangenafweging in beginsel per document of zelfs alinea te gebeuren. Een dergelijke, zorgvuldige, belangenafweging kan ertoe leiden dat informatie uit documenten gedeeltelijk wordt verstrekt. Daarnaast hoort het tijdsverloop een rol te spelen: middenin een crisis kan het legitiem zijn om documenten integraal te weigeren, maar als de kwestie in rustiger vaarwater komt moet de afweging anders uitpakken.<sup>26</sup> Slechts indien openbaarmaking lange tijd het goed

<sup>22</sup> Op basis van een analyse door het Adviescollege bevat de inventaris 10.219 documenten. Hiervan maakt VWS 4.574 documenten openbaar of deels openbaar. Ongeveer 5.700 documenten zijn in hun geheel niet openbaar. Er is ongeveer 5.500 keer een beroep gedaan op de i-grond. Dit betreffen documenten die VWS gedeeltelijk openbaar maakt en documenten die VWS in hun geheel niet openbaar maakt.

<sup>23</sup> In die laatste categorie ging het volgens VWS ook om "herstelde documenten met een ander/hoger volgnummer waarin track-changes zichtbaar zijn."

<sup>24</sup> Zie: [Outbreak Management Team \(OMT\) | RIVM](#)

<sup>25</sup> Zie: [Openbaarmaking stukken breed corona-overleg | Coronavirus tijdljn | Rijksoverheid.nl](#) en [Openbaarmaking Catshuisstukken | Coronavirus tijdljn | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>26</sup> Geconsolideerde artikelsgewijze toelichting Woo. Eerste Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 33328, nr. AB, p.94.

functioneren van een bestuursorgaan in de weg staat, kan openbaarmaking gedurende die tijd achterwege blijven. In dat geval moet worden gemotiveerd waarom het goed functioneren van een bestuursorgaan door openbaarmaking wordt bemoeilijkt.<sup>27</sup> Artikel 5.3 van de Woo bepaalt bovendien dat bij een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar, het bestuursorgaan moet motiveren waarom relatieve uitzonderingsgronden ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Van permanente weigering kan nooit sprake zijn; bij overbrenging naar de archiefdienst worden (blijvend te bewaren) documenten immers openbaar, tenzij op dat moment een beperkingsgrond van de Archiefwet 1995 kan worden ingeroepen. Een beperking op grond van de Archiefwet bij overbrenging is altijd tijdelijk en duurt maximaal 75 jaar.

Voor concepten wijst het Adviescollege op recente uitspraken van rechtbanken.<sup>28</sup> De status van een document is irrelevant: de informatie in een concept moet gewoon beoordeeld worden. Dat betekent dat VWS alsnog voor concepten per document en eventueel per alinea moet bepalen welke informatie openbaar moet worden. Artikel 2.4 van de Woo verplicht het bestuursorgaan om mededeling te doen van de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte informatie. Hier zit ruimte om - met een duidelijke disclaimer - stukken openbaar te maken, in plaats van, zoals VWS nu motiveerde, informatie te weigeren omdat deze zou leiden tot een maatschappelijk debat op basis van onvolkomenheden. Het is vervolgens een taak van journalisten om informatie niet uit haar verband te trekken en voor deugdelijke duiding te zorgen; dat is precies hun vak.

Het Adviescollege ziet ook redenen voor een andere omgang met voorbereidende documenten van het OMT. Het OMT was tijdens de pandemie niet zomaar een groep externe deskundigen die door het kabinet ad hoc geraadpleegd werd. Het OMT wordt gevormd door ambtenaren van het RIVM en onafhankelijke deskundigen, en heeft langdurig een cruciale rol vervuld in de nationale crisisorganisatie, dicht op de bestuurlijke besluitvorming. Het wordt volgens het Adviescollege tijd om meer informatie die omging over en in het OMT vrij te geven ten behoeve van de journalistieke én publieke reconstructie van het beleid. Het Adviescollege denkt daarbij in ieder geval aan informatie die is gewisseld over de werkwijze, over feiten, prognoses en scenario's. Ga na of er ruimte is om ook (geanonimiseerde) persoonlijke beleidsopvattingen van OMT-leden vrij te geven, nu de crisissfeer is geweken, en wees tenminste transparant over afspraken over vertrouwelijkheid die eerder zijn gemaakt met OMT-leden.<sup>29</sup>

Heroverweeg tevens openbaarmaking van documenten over voorlopige onderzoeksresultaten van het RIVM en de interpretatie daarvan ten tijde van de pandemie. Betrek bij deze afweging het belang van het mogelijk maken van journalistieke reconstructies. Daarbij verdient het de aandacht dat juist de doorlopende interpretatie van uitkomsten van (schaars) onderzoek tijdens de pandemie een belangrijke taak was voor het openbaar bestuur.

### 4.3. Over motivering van vertrouwelijkheid

De overheid dient maximaal transparant te zijn over motieven om informatie vertrouwelijk te houden, zeker wanneer zij bepaalde categorieën documenten standaard en in het geheel weigert. Een heldere motivering

<sup>27</sup> Voor Ministerraad-notulen berust integrale weigering op jurisprudentie, waarnaar is verwezen in de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting op de Woo, p. 94. Maar ook daar is in uitzonderlijke gevallen ruimte voor openbaarmaking, zoals is gebeurd bij notulen van de Ministerraad over het Kamerlid Omtzigt. Voorts is die jurisprudentie door de verwijzing naar artikel 45 Grondwet beperkt tot de ministerraad en heeft deze geen betrekking op andere communicatie tussen ministers.

<sup>28</sup> ECLI:NL: RBOVE: 2022:3112, r.o. 3.21; ECLI:NL: RBDHA:2022:9180, r.o. 8.

<sup>29</sup> Voor de externe adviseurs geldt in beginsel niet de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen in het kader van intern beraad (Artikel 5.2 Woo), die voor ambtenaren kan worden ingeroepen. Daarom doet VWS, zo is de indruk van het Adviescollege, een beroep op de i-grond.

van beperkingen aan de openbaarheid draagt bij aan maatschappelijk begrip én is noodzakelijk om over de gemaakte afweging een publiek debat te voeren. Voor verzoekers is een heldere motivering van Woo-besluiten nodig om te bepalen of ze hiertegen bezwaar en beroep willen aantekenen.

Het Adviescollege constateert dat de deelbesluiten die de journalist ontving, bij hem en bij de bemiddelaars veel vragen oproepen. In de voorbereiding van dit advies bleek dat in een eerder Wob-besluit een uitgebreidere motivering staat voor de vertrouwelijkheid van voorbereidende documenten en verslagen van het OMT.<sup>30</sup> VWS had die motivering kunnen gebruiken in volgende deelbesluiten, en bovendien apart kunnen publiceren op haar website(s) over COVID-19 en de behandeling van Woo-verzoeken. Ook schriftelijke afspraken over vertrouwelijkheid met OMT-leden moeten transparant zijn volgens het Adviescollege. In de deelbesluiten is ook de weigering van informatie uit nog lopende RIVM-onderzoeken summier gemotiveerd. Ook hiervoor had VWS tenminste kunnen verwijzen naar uitleg op de site van het RIVM,<sup>31</sup> en kunnen aangeven wanneer nog lopende onderzoeken afgerond worden en of de voorbereidende documenten dan alsnog openbaar kunnen worden gemaakt. Om precies dezelfde redenen zou VWS de werkinstructies moeten publiceren die zijn Woo-juristen gebruiken, ook als deze worden geactualiseerd. Zorg tot slot voor een helpdesk of contactpersoon die journalisten en andere verzoekers te woord te staat wanneer zij vragen hebben over de motivering van Woo-besluiten, zodat zij sneller en beter geholpen worden bij vragen en onduidelijkheden.<sup>32</sup>

### Slotopmerkingen

Dit was een van de eerste bemiddelingszaken van het Adviescollege, en de eerste zaak waarin het Adviescollege een advies uitbrengt aan het bestuursorgaan. Alle betrokkenen hebben veel tijd geïnvesteerd in de bemiddeling en hun inzet getoond. Helaas heeft dit nog niet tot passende oplossingen geleid. Hopelijk hebben VWS en de journalist evengoed ervaren dat het zinvol kan zijn om voortaan direct met elkaar in gesprek te gaan en samen te zoeken naar oplossingsrichtingen in het belang van openbaarheid.

Met dit advies stapt het Adviescollege in een grote en draaiende fabriek die met veel moeite op stoom is gekomen. Het Adviescollege heeft echter geconstateerd dat de fabriek niet de door de Woo beoogde openbaarheid oplevert voor journalisten en voor andere verzoekers: verzoekers moeten veel te lang op informatie wachten, en te veel informatie blijft vertrouwelijk. Er is nog steeds een aanzienlijke 'werkvoorraad'. Het Adviescollege verwacht dat dit advies voor u als minister een aansporing is om Woo-verzoeken over de aanpak van COVID-19 meer responsief en ruimhartiger af te handelen.

Hoogachtend,

namens het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Ineke van Gent, voorzitter

Lydia Bremmer, secretaris-directeur

<sup>30</sup> [Besluit 29 oktober 2020 op Wob verzoek over OMT](#)

<sup>31</sup> Zoals de [Handleiding Wet openbaarheid van bestuur \(Wob\) en wetenschappelijke data van het RIVM](#).

<sup>32</sup> In deelbesluiten nodigt VWS uit tot contact via een algemene dienstpostbus. Volgens documentatie die VWS heeft verstrekt aan het college wordt hiervan weinig gebruikt gemaakt. Mogelijk wordt een algemeen mailadres door verzoekers als te anoniem ervaren.



**Datum**  
5 april 2023

**Pagina**  
12 van 12

**Kenmerk**  
2023-0000194273

