Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

>Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding
T.a.v. mevrouw I. van Gent en mevrouw L. Bremmer
Postbus 18601
2595 AN DEN HAAG

Secretaris Generaal / plv. Secretaris Generaal
Programmadirectie
Openbaarheid
Team F

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11

www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij
E dienstpostbusWoo-corona-ondersteuning@minvws.nl
T 070 340 6080

Kenmerk
3598473-1048681-PDO

Uw brief
d.d. 5 april 2023

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Datum - 1 JUNI 2023
Betreft reactie advies inzake Woo-verzoek naar informatie over COVID-19

Geachte mevrouw Van Gent en Bremmer,

Op 5 april 2023 heeft uw adviescollege advies uitgebracht naar aanleiding van een klacht van een journalist over de afhandeling van Woo-verzoeken door het ministerie van VWS. Een afschrift van dit advies heeft u gestuurd naar de Tweede Kamer, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris voor Cultuur en Media.

In uw advies van 5 april 2023 gaat u in op de klacht van deze journalist, maar heeft u ook meer algemene opmerkingen over de behandeling van corona Woo-verzoeken. In deze brief reageer ik inhoudelijk op uw advies en aanbevelingen. Een afschrift van deze brief zend ik aan de Tweede Kamer. Voor een aanvullende reactie op uw aanbevelingen over de elementen die raken aan de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waaronder de Rijksbrede toepassing van de i-grond en de omgang met concepten, verwijs ik u naar de brief van 22 mei 2023 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin geeft de minister van Binnenlandse Zaken aan dat er medio juni een overleg is voorzien met uw adviescollege en dat er nadien schriftelijk op die onderdelen van het advies zal worden gereageerd.

Algemene opmerkingen

De aanleiding voor uw advies van 5 april 2023 was de klacht van de journalist over mijn Woo-deelbesluit van 7 juli 2022. Daarnaast heeft hij een bezwaarprocedure geïnitieerd tegen verschillende deelbesluiten.

De behandeling van deze bezwaarprocedure is destijds aangehouden in afwachting van het bemiddelingstraject en uw advies. Met het beslissen op de bezwaarschriften van verzoeker en daarmee het heroverwegen van de beoordeling van de ongeveer 10.000 bijbehorende documenten gaat nog enige tijd gemoeid. Ik verwacht verzoeker uiterlijk in september 2023 te kunnen berichten. Op het moment dat ik heb beslist op de bezwaren van de journalist, zal ik u hierover informeren. In deze brief ga ik in op uw adviezen die zijn gericht op de aanpak van het ministerie van VWS van de afhandeling van corona-gerelateerde Woo-

verzoeken, met name de gefaseerde werkwijze en de (achterblijvende) resultaten daarvan.

Secretaris Generaal / plv. Secretaris Generaal
Programmadirectie Openbaarheid
Team F

Kenmerk
3598473-1048681-PDO

De gefaseerde aanpak

Ik onderschrijf het belang van een transparante overheid en een daarbij behorende adequate informatievoorziening voor journalisten en andere verzoekers die informatieverzoeken indienen. Ten tijde van de crisis, in 2020, is het ministerie van VWS aan de slag gegaan met het afhandelen van corona-gerelateerde Wob- (per 1 mei 2022 Woo-) verzoeken. Gegeven het oplopende aantal Woo-verzoeken en de grote hoeveelheid documenten is een speciale werkwijze ontwikkeld; de gefaseerde aanpak. In plaats van afhandeling en openbaarmaking per verzoek, maakt het ministerie informatie per thema en per tijdsperiode openbaar zodat meerdere verzoekers tegelijkertijd kunnen worden voorzien van informatie. Gaandeweg heeft het ministerie gewerkt aan optimalisering en verbeteren van deze werkwijze, mede in overleg met journalisten en andere verzoekers. Ondanks deze voortdurende inzet voor een adequate informatievoorziening moeten journalisten en andere verzoekers lang wachten op voor hun relevante informatie. Ik begrijp de frustratie die deze aanpak bij verzoekers teweegbrengt en probeer continu het beoordelingsproces te verbeteren en te versnellen. Helaas zou individuele afhandeling van corona-gerelateerde Woo-verzoeken eveneens gepaard gaan met lange wachttijden. Dit heeft te maken met een aantal bijzondere omstandigheden:

- Het gaat om een grote hoeveelheid documenten (in totaal op dit moment ruim meer dan 8 miljoen) uit de crisisperiode.
- Het gaat om een groot aantal verzoeken. Inmiddels staat de teller op ruim 440 verzoeken sinds de start van de coronacrisis. Deze kunnen niet allemaal tegelijkertijd worden afgehandeld. Keuzes moeten worden gemaakt, waarbij een keuze voor de één ten koste gaat van de ander.
- De in 2021 opgerichte programmadirectie Openbaarheid die de corona-gerelateerde Woo-verzoeken afhandelt, heeft te kampen met voortdurende in- en uitstroom van medewerkers. Dit betekent dat er voortdurend juristen worden opleid en begeleid. De schaarste op de arbeidsmarkt maakt het vinden van juristen niet eenvoudig.
- Bij de afhandeling van Woo-verzoeken heeft het ministerie de kaders van de Wet open overheid, andere wetgeving zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de geldende jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de corona-informatie te respecteren. Documenten kunnen niet zomaar openbaar gemaakt worden; bij de procedure zijn vaak vele derde-belanghebbenden betrokken die zich tegen openbaarmaking kunnen verzetten.
- De beoordeling van documenten is en blijft arbeidsintensief. Ondanks de voortdurende inzet voor opleiding en begeleiding, gebeurt dit niet foutloos.

De termijnen die de Woo hanteert zijn gegeven de hiervoor genoemde omstandigheden niet realistisch en niet uitvoerbaar. Daarnaast wil ik u ook het volgende meegeven. Het ministerie van VWS heeft voor de afhandeling van corona gerelateerde Woo-verzoeken verschillende documenten verzameld uit diverse informatiesystemen binnen het ministerie en het RIVM.

Secretaris Generaal / plv. Secretaris Generaal
Programmadirectie
Openbaarheid
Team F

Kenmerk
3598473-1048681-PDO

Deze documenten zien op de periode tot eind maart 2022. Inmiddels zijn ook verschillende Woo-verzoeken ontvangen van verzoekers die documenten opvragen uit de periode erna. Dit betekent dat de verzamelde dataset uitgebreid moet worden. Dit vraagt veel tijd en capaciteit. Ik verwacht in juli 2023 de dataset beschikbaar te hebben tot en met 31 mei 2022. Met deze werkzaamheden is al gestart. Tegen het einde van dit kalenderjaar verwacht ik dat de dataset over de resterende periode tot en met april 2023 beschikbaar zal zijn. Dit betekent dat voor zover Woo-verzoeken op de periode na maart 2022 betrekking hebben, het helaas niet lukt om deze af te handelen. Voor zover Woo-verzoekers om een beperkt aantal specifieke documenten vragen, wordt vanzelfsprekend geprobeerd de desbetreffende documenten bij betrokken onderdelen van de organisatie op te halen. Bij omvangrijke Woo-verzoeken is dit geen reëel alternatief. Ik betreur dit ten zeerste, maar gegeven de technische werkzaamheden die nodig zijn om tot een aangevulde dataset te komen is dit op dit moment helaas de situatie.

Kortom: er zijn veel uitdagingen. Ik doe daarbij alles wat in mijn macht ligt om verzoekers, binnen de kaders van de Woo, sneller en efficiënter van de gevraagde informatie te voorzien. Net als u vind ik transparantie een groot goed, zodat burgers inzicht kunnen krijgen in hoe de overheid opereert en beslissingen tot stand komen. Uitzonderingen daarop zijn alleen gerechtvaardigd als de wet daarin voorziet.

In de volgende paragrafen zal ik kort ingaan op uw advies en welke verbeteringen ik aanbreng. Een deel van deze verbeteringen is al in gang gezet. Ik zal eerst ingaan op uw advies om in overleg te treden met journalisten en het aanpassen van onze werkwijze, daarna zal ik ingaan op de toepassing van artikel 5.1.2i Woo en als laatste zal ik ingaan op uw advies over maximale transparantie over onze werkwijze.

Advies 1) overleg met journalisten en aanpassing werkwijze

Overleg met journalisten
In uw advies van 5 april 2023 beveelt u aan om alsnog in overleg te treden met de journalistieke beroepsgroep en om onze gefaseerde werkwijze aan te passen. Journalisten moeten weer hun belangrijke rol in de democratie kunnen vervullen. Ik begrijp deze oproep en onderschrijf deze.

Op 25 april 2023 is er een bijeenkomst gehouden op het ministerie van VWS voor alle journalisten die Woo-verzoeken hebben ingediend. 9 journalisten zijn op de uitnodiging ingegaan. Bij de bijeenkomst is van gedachten gewisseld over mogelijke prioritering van onderwerpen en de wijze waarop een dergelijke prioritering tot stand kan komen. Ook is de vertrouwelijke voorinzage besproken. Veel van wat is besproken, raakt ook aan uw advies. Daarnaast is het afgelopen jaar het contact met Woo-verzoekers geïntensiveerd, onder andere door bij de ontvangst van nieuwe Woo-verzoeken met verzoekers de reikwijdte en de afhandeling van hun verzoek te bespreken.

Secretaris Generaal / plv. Secretaris Generaal
Programmadirectie
Openbaarheid
Team F

Kenmerk
3598473-1048681-PDO

Naar aanleiding van deze bijeenkomst worden nog deze maand de volgende stappen ondernomen:

- Het ministerie spant zich in om Woo-verzoeken van journalisten versneld af te handelen. Journalisten zullen in dat kader worden gevraagd welke informatie zij als eerste zouden willen hebben. Aan de hand van de reacties zal bekeken worden of het mogelijk is prioritering aan te brengen in de opgevraagde informatie, waarbij de meest gevraagde informatie eerst wordt behandeld. Dat zal in overleg met de journalisten worden gedaan. In juni zal hiervoor een volgende bijeenkomst worden ingepland. Mogelijk heeft dit niet voor iedereen het gewenste resultaat: wat prioriteit voor de één heeft, heeft immers niet automatisch ook prioriteit voor de ander.
- Ook met andere verzoekers zal contact worden opgenomen. Tijdens de bijeenkomst kwam naar voren dat een aantal ingediende verzoeken achterhaald bleek en ingetrokken kon worden. Door achterhaalde verzoeken eruit te filteren kan worden gefocust op de verzoeken die er nu nog toe doen.
- Het ministerie gaat meer gebruik maken van de vertrouwelijke inzage. Het vergt, zoals u terecht heeft opgemerkt, een band waarbij partijen over en weer erop kunnen vertrouwen dat geheimhouding gerespecteerd zal worden. Deze band is nog niet met elke journalist opgebouwd en niet elke journalist staat hier ook voor open. In samenspraak met journalisten zal onderzocht worden in welke gevallen de vertrouwelijke inzage zinvol kan worden ingezet en hoe deze vorm gegeven kan worden ter versnelling van de openbaarmaking van documenten.

<u>Overzicht website(s)</u>
In uw advies verzoekt u ons ook de website(s) te verbeteren met als doel: ervoor zorgen dat alle huidige én nieuwe verzoekers kunnen zien wat al is gepubliceerd, en wat er nog aankomt. Reeds gepubliceerde documenten moeten beter doorzoekbaar worden. Op dit moment wordt gewerkt aan het opbouwen van een nieuwe website. We bevinden ons in fase 1 waarin zal worden nagedacht over wat er precies allemaal op de website moet komen. Deze fase zal duren tot juni 2023. Tijdens fase 1 zal input over de bruikbaarheid van de website opgehaald worden bij verzoekers. Vanaf juni gaan we over tot fase 2 waarin de website zal worden gebouwd. Het is de bedoeling dat er begin september 2023 een website staat waar documenten van nieuwe besluiten op kunnen worden gepubliceerd. Gaandeweg zullen ook oude documenten op deze website worden geladen. Deze website zal dan nog worden verfijnd.

<u>Afspraken andere partijen</u>
Tot slot adviseert u algemene afspraken te maken met andere ministeries en met andere direct bij de COVID-pandemie betrokken bestuursorganen en externe betrokken partijen te maken over openbaarmaking, zodat Woo-verzoeken sneller – zonder hun bezwaren af te hoeven wachten – kunnen worden behandeld. Het maken van dergelijke algemene afspraken om het proces te versnellen is naar mijn mening in strijd met de zorgvuldigheid die de Woo van ons vereist. Artikel 4.4, derde lid, van de Woo verplicht een bestuursorgaan uit oogpunt van zorgvuldigheid belanghebbenden in de gelegenheid te stellen een zienswijze naar voren te brengen. Deze belanghebbenden mag ik niet passeren met algemene afspraken.

Secretaris Generaal / plv. Secretaris Generaal
Programmadirectie Openbaarheid
Team F

Kenmerk
3598473-1048681-PDO

Advies 2) over de toepassing van de i-grond

Algemeen
Uw tweede punt in het advies ziet op de toepassing van de i-grond. U adviseert de weigeringsgrond van artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo (hierna: de i-grond), ter bescherming van het goed functioneren van de Staat, spaarzaam toe te passen.

Ik onderschrijf het belang van het zorgvuldig toepassen van deze weigeringsgrond. Inderdaad worden veel documenten geheel of gedeeltelijk geweigerd vanwege de toepassing van de i-grond. Deze toepassing blijkt niet in alle gevallen terecht. Zoals eerder genoemd blijft het beoordelen van de documenten arbeidsintensief. Het beoordelen gebeurt niet foutloos. Ik zie wel ruimte voor verbetering en zet de komende periode in op een intensievere begeleiding en opleiding van de juristen. Huidige controles worden getoetst en waar nodig verbeterd. Daarnaast zal op de inventarislijst bij documenten die geheel of gedeeltelijk zijn geweigerd onder toepassing van de i-grond, zo spoedig mogelijk een verduidelijking komen te staan van deze weigering.

De ministeries binnen de Rijksoverheid hebben gezamenlijk voor alle collega's van het Rijk een Woo-instructie gemaakt. Het is van belang dat elk ministerie deze instructie in acht neemt. Op deze manier wordt geborgd dat Woo-verzoeken bij de Rijksoverheid op dezelfde manier worden behandeld. De Rijksbrede Woo-instructie is in lijn met de Woo en geldende jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarbij heeft het ministerie van VWS met het ministerie van Binnenlandse Zaken de juiste toepassing en interpretatie van de i-grond besproken ter extra waarborg van een juiste toepassing in de Woo-praktijk.

Ik merk hierbij op dat bij de afhandeling van corona-gerelateerde Woo-verzoeken de i-grond uitsluitend wordt toepast in gevallen waarin vertrouwelijkheid voor een langere tijd noodzakelijk is. Van de mogelijkheid van een tijdelijke afwijzing waaraan u in uw advies refereert heeft het ministerie van VWS derhalve geen gebruik gemaakt. Dit blijkt ook uit het gegeven dat bij de afhandeling van deze Woo-verzoeken de stukken worden geïnventariseerd en beoordeeld. In geval van een tijdelijke afwijzing hangende een crisis zou dat pas na afloop van de crisis gedaan worden. Dit is niet aan de orde.

Ik zal hieronder eerst ingaan op de omgang met concepten. Daarna zal ik ingaan op de omgang met OMT-documenten en andere wetenschappelijke documenten van het RIVM.

Concepten
In uw advies roept u op om meer concepten al dan niet gedeeltelijk openbaar te maken en in het bijzonder om bij concepten een nadere toelichting te geven (dat de informatie niet noodzakelijk juist of volledig is) en te verwijzen naar documenten die wel de juiste informatie bevatten.

Dit onderdeel van uw advies neem ik niet over. In de fase waarin het besluit nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om concepten en gedachten met elkaar uit te wisselen. Dit belang weeg ik zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Het ministerie van VWS volgt hierbij de Rijksbrede Woo-instructie.

Artikel 2.4, vijfde lid, van de Woo is opgenomen ter voorkoming van desinformatie in situaties waarin overheidsorganen willens en wetens minder betrouwbare informatie naar buiten brengen als ware deze juist en volledig. Deze bepaling is derhalve niet geschreven om stukken openbaar te maken die op grond van weigeringsgronden in de Woo vertrouwelijke behandeling rechtvaardigen. Het

Secretaris Generaal / plv. Secretaris Generaal
Programmadirectie
Openbaarheid
Team F

Kenmerk
3598473-1048681-PDO

bieden van dergelijke contextinformatie past enkel in uitzonderingssituaties. Met het toepassen van artikel 2.4, vijfde lid, van de Woo in algemene zin zou afbreuk worden gedaan aan het hogere belang dat er in vertrouwelijke setting gedachten gevormd en uitgewisseld moeten kunnen worden.

Documenten OMT en andere voorbereidende wetenschappelijke documenten
Ook adviseert u om de weigering van voorbereidende documenten van het OMT te heroverwegen, in ieder geval informatie over (de ontwikkeling van) de werkwijze, prognoses en scenario's, ook nu de crisissfeer is geweken. Ik begrijp uw wens, maar het belang van het functioneren van het OMT, en daarmee de Staat, weegt mijns inziens zwaarder dan het belang van openbaarmaking van deze documenten. In dit verband verwijs ik ook naar de Kamerbrief van 9 oktober 2022 waarin ik het belang van vertrouwelijkheid van OMT-audiofragmenten heb benadrukt.[1] Het OMT kan alleen goed functioneren, wanneer er sprake is van absolute vertrouwelijkheid. Absolute vertrouwelijkheid is om de volgende redenen noodzakelijk:

- Deskundigen moeten vrijelijk vanuit inhoudelijk perspectief kunnen discussiëren en soms zelfs controversiële standpunten naar voren kunnen brengen, zonder daarop elders aangesproken te kunnen worden.
- OMT-beraad vindt plaats onder hoge druk. Bij een regio-overstijgende uitbraak van een infectieziekte of een internationale dreiging van een infectieziekte moet op korte termijn en soms op basis van zeer beperkte gegevens een zo goed mogelijk medisch-epidemiologisch advies worden opgesteld.

Wanneer absolute vertrouwelijkheid niet kan worden gegarandeerd, zal deelname aan het OMT en eventuele toekomstige adviescolleges afnemen. Hierdoor komt het gehele systeem van uitbraak- en epidemiebestrijding op losse schroeven te staan. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor de volksgezondheid en veiligheid van burgers bij deze of een volgende infectieziektecrisis. Het belang van deze vertrouwelijkheid weegt daarom ook nu nog zwaarder dan het belang van openbaarmaking van de documenten.

Daarnaast adviseert u om voorbereidende wetenschappelijke stukken openbaar te maken. Voorbereidende stukken zijn veelal concepten of zijn doorvlochten van wetenschappelijk beraad waar OMT-leden bij betrokken zijn. Ook voor deze documenten dringt u aan op toepassing van artikel 2.4, vijfde lid, van de Woo.

Wetenschappers moeten in voorbereiding van het advies vanuit inhoudelijk perspectief kunnen discussiëren en onder hoge druk vrij met elkaar van gedachten kunnen wisselen. Dit belang weegt zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Ik zie ook voor deze situatie geen reden om artikel 2.4, vijfde lid, van de Woo toe te passen. Met het toepassen van artikel 2.4, vijfde lid, van de Woo in algemene zin zou afbreuk worden gedaan aan het hogere belang dat wetenschappers in vrijheid en onder absolute vertrouwelijkheid kritisch van gedachten kunnen wisselen.

Advies 3) over maximale transparantie over motieven voor vertrouwelijkheid
Uw derde advies ziet op het maximaal transparant zijn over motieven voor vertrouwelijkheid. Daartoe dringt u aan op een betere motivering van (deel)besluiten, vooral wanneer de openbaarmaking van een document integraal wordt geweigerd. Verder pleit u voor het publiceren van relevante beleidslijnen, werkinstructies en afspraken over vertrouwelijkheid met OMT-leden, en voor een

[1] Kamerbrief Audiobestanden OMT-vergaderingen 19 oktober 2022.

helpdesk of contactpersoon voor vragen van Woo-verzoekers (over de motivering van besluiten).

Ik ben voor transparantie over motieven voor vertrouwelijkheid. De genomen besluiten bevatten een toelichting op waarom bepaalde informatie niet openbaar wordt gemaakt. Vanwege het grote aantal documenten dat daarmee is gemoeid, doen we dit kort en bondig per categorie documenten en werken met inventarislijsten waarin weigeringsgronden terug te vinden zijn. In gesprek met journalisten en andere verzoekers brengen we verbeteringen aan in inventarislijsten bij besluiten. Zo worden de vindplaatsen van reeds openbare documenten inmiddels opgenomen op de inventarislijst en zullen de i-gronden nader worden gemotiveerd.

Een compacte toelichting op de werkwijze is te vinden op de webpagina: https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/aanpak-vws-woo-verzoeken-corona. Ik zal onderzoeken of deze website (of de eerder in deze reactie genoemde nieuwe website) benut kan worden om de transparantie over onze werkwijze, en belangrijke besluiten te vergroten. De publicatie van eerder gemaakte afspraken en praktische handreikingen draagt mijns inziens niet bij aan transparantie, omdat deze stukken geen volledig beeld geven van de werkwijze en beoordeling door mijn ministerie. De handreikingen zijn in de loop der tijd sterk gewijzigd en nog steeds aan verandering onderhevig vanwege de opbouw en voortdurende leercurve van de organisatie.

Uw advies over een helpdesk of contactpersoon neem ik ter harte. Ik zal een centraal punt instellen waar vandaan verzoekers doorgeleid worden naar de juiste persoon, die meer inzicht kan geven in de motivering van onze besluiten. Verzoekers kunnen daarnaast altijd contact opnemen met de programmadirectie Openbaarheid via _dienstpostbusWoo-corona-ondersteuning@minvws.nl.

Secretaris Generaal / plv. Secretaris Generaal
Programmadirectie
Openbaarheid
Team F

Kenmerk
3598473-1048681-PDO

Tot slot
'Openbaarheid tenzij' is iets waar het ministerie van VWS zich elke dag voor inzet. De komende tijd zet ik in op verdere intensivering van het contact met journalisten en andere verzoekers voor een verbetering van de informatievoorziening en meer wederzijds begrip. Daarnaast zet ik in op een intensivering van de begeleiding en opleiding van Woo-juristen en op meer transparantie over motieven voor vertrouwelijkheid. De uitdaging waar het ministerie van VWS voor staat is groot, maar ik vertrouw erop dat met deze verbeteringen de goede weg is ingeslagen. Ik zal u op de hoogte houden van nadere ontwikkelingen en verbeteringen.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Ernst Kuipers

Secretaris Generaal / plv. Secretaris Generaal
Programmadirectie
Openbaarheid
Team F

Kenmerk
3598473-1048681-PDO