

Ministerie van VWS maakt van openbaarmaking corona-documenten een jarenlange opgave

5.1.2e

5.1.2e

3 CONNECTIES

29 BIJDRAGEN

Kort nadat de pandemie uitbrak, introduceerde het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een zeer losse interpretatie van de Wet openbaarheid van bestuur. VWS bepaalt zelf welke documenten naar buiten komen, en vooral: wanneer. Journalisten die deze aanpak aanvechten, kunnen rekenen op taaie juridische procedures. VWS betaalt liever maximale dwangsommen dan dat het zijn aanpak heroverweegt.

De juristen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) maken in de rechtbank van Amsterdam een uitgebluste indruk. Het is 23 juni. ‘Deze zaak verdient geen schoonheidsprijs,’ erkent een van de juristen tegenover de rechter.

Al in februari had het ministerie volgens de rechter alle corona-documenten moeten verstrekken die een journalist van Follow the Money vorige zomer via de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) had opgevraagd. Maar de opgevraagde informatie is er nog steeds niet. En dus moeten de juristen – vier in getal – nu uitleggen waarom ze een eerdere uitspraak van de rechtbank hebben genegeerd.

Maar VWS is niet aangeschoven om het boetekleed aan te trekken: het ministerie verzet zich opnieuw tegen de door de rechtbank opgelegde openbaarmaking. Het doet dat door in te zoomen op een procedurefout.

De rechtbank heeft een juridische blunder begaan, betoogt VWS. Zo onvergeeflijk dat de zaak opnieuw moet worden beoordeeld. De rechtbank had namelijk per gewone post met het ministerie gecommuniceerd, in plaats van per aangetekende

brief. Het gevolg: het ministerie wist niet van de naderende rechtszaak van de journalisten, want die brief was zoekgeraakt. En daardoor heeft het ministerie zich niet fatsoenlijk kunnen verweren.

VWS wil nu alsnog de mogelijkheid krijgen zich te verweren. Daartoe moet de eerdere uitspraak van de rechter van tafel

Dat verweer had, was het wel opgesteld, de rechtbank moeten overtuigen dat Follow the Money onredelijk snel documenten eiste. Het verzoek zou namelijk zo'n 20 duizend documenten beslaan die VWS pas in juli 2023 kan openbaren, betoogt de advocaat van VWS.

Kortom: vanwege deze vormfout wil VWS nu alsnog de mogelijkheid krijgen zich te verweren. Daartoe moet de eerdere uitspraak van tafel, vindt het ministerie. Hartstikke rot voor de journalisten, bij het ministerie waren ze er heus van 'doordrongen' hoe belangrijk openbaarheid is. Ze bestrijden ook niet dat ze verduveld laat zijn met het openbaren van stukken. Maar ja, regels zijn regels.

De aangepaste werkwijze

Dit staaltje juridische haarkloverij staat niet op zichzelf. VWS startte twee andere zogeheten 'verzetprocedures' tegen uitspraken die het ministerie opdroegen documenten vrij te geven, laat een woordvoerder weten.

Ook de collega's van *de Volkskrant* waren in een verzetprocedure verzeild geraakt, zo [berichte](#) de krant op 18 juli. De krant had informatie opgevraagd over de Sywert-deal. Ook hier weigerde VWS de gevraagde documenten vrij te geven, zelfs nadat de rechter ze dat had opgelegd. Daarna beriep het ministerie zich op een vormfout om de uitspraak alsnog van tafel te krijgen.

Met deze tactiek heeft VWS een nieuwe manier gevonden om de openbaarmaking van corona-documenten verder te vertragen. Verschillende media verzetten zich al zo'n anderhalf jaar met hand en tand tegen de aanpak van het ministerie, omdat die de openbaarheidsplicht verzaakt. Ze willen weten wat er op het ministerie is

besproken: welke adviezen zijn gebruikt, wie werd geconsulteerd, wat waren de opties die het ministerie overwoog, hoe stak de besluitvorming in elkaar? En hoe verhoudt dit alles zich tot wat publiekelijk is meegedeeld?

Van de 1,8 miljoen relevante documenten die VWS zegt te hebben aangetroffen, heeft het er zo'n 180 duizend vrijgegeven – net iets meer dan 10 procent

Maar de aanpak van VWS dwarsboomt dat: van de ongeveer 1,8 miljoen relevante documenten die het ministerie zegt te hebben aangetroffen, heeft het er tot op heden slechts zo'n 180.000 beoordeeld – net iets meer dan 10 procent.

De directe aanleiding van alle malaise: kort nadat de pandemie was uitgebroken, kwam VWS met een eigen interpretatie van de Wet openbaarheid van bestuur. De kern daarvan is dat VWS Wob-verzoeken niet langer stuk voor stuk afhandelt. Het ministerie kiest nu zelf een aantal thema's, en publiceert daarbinnen gefaseerd (te weten: maandelijks) een aantal documenten. Journalisten krijgen zodoende periodiek brokken informatie geleverd. VWS houdt vol dat deze aanpak de transparantie versnelt, en dat geen der Wob-verzoekers zo wordt bevoordeeld. Onlangs heeft minister Kuipers [aangekondigd](#) deze methode te zullen voortzetten.

Maar in de praktijk is deze aanpak onwerkbaar. Follow the Money wijdde eind vorig jaar al [een artikel](#) aan deze kwestie, en ook andere media hebben deze werkwijze stevig bekritiseerd.

Het Wob-beleid van VWS komt sindsdien neer op de publicatie van 'deelbesluiten', die elk duizenden, soms tienduizenden documenten omvatten. Wie documenten opvraagt over het testbeleid, krijgt mogelijk veel minder, maar meestal veel meer documenten, en per keer alleen die uit een specifieke maand. Bovendien worden de documenten ongestructureerd aangeleverd; alles wordt op een hoop geveegd, en aan alle indieners van alle Wob-verzoeken geleverd. Journalisten moeten in deze hooiberg zelf op zoek gaan naar hun eigen naald – hopen dat die er inderdaad in zit.

HET STUWMEER GROEIT

Sinds het uitbreken van de coronacrisis heeft het ministerie van Volksgezond, Welzijn en Sport 350 Wob- en Woo-verzoeken ontvangen over een aan corona gerelateerd onderwerp. Hoeveel documenten zijn daarmee gemoeid?

Verwarrend is dat VWS zelf zeer uiteenlopende cijfers noemt over het totaal aantal documenten dat het moet beoordelen. Op de website van VWS prijkt het duizelingwekkende cijfer van 7,2 miljoen documenten. Dat is enigszins misleidend, aangezien dat het aantal documenten betreft die in de beoordelingssystemen van het ministerie staan. Die moesten nog worden geschild op duplicaten. Na opschoning is dit aantal teruggebracht tot 1,8 miljoen documenten.

Op [WobCovid19.Rijksoverheid.nl](https://wobcovid19.rijksoverheid.nl) zijn momenteel 72 deelbesluiten terug te vinden. (Een deelbesluit kan volgens het ministerie overigens meerdere Wob-verzoeken tegelijk bestrijken.)

Na analyse van de 72 gepubliceerde (deel)besluiten blijken 29 daarvan (ruim 40 procent) besluiten te zijn waarbij *geen* documenten zijn verstrekt. Dat kan meerdere redenen hebben: de informatie waarom is verzocht is bijvoorbeeld al openbaar gemaakt, is niet bij het ministerie aanwezig of wordt integraal geweigerd. Het hoge percentage afgewezen verzoeken suggereert in elk geval dat op het grote aantal wachtende Wob-verzoeken waarop VWS zich beroept, flink valt af te dingen.

Inzake de overige 43 (deel)besluiten heeft het ministerie inmiddels 128.801 pagina's verstrekt, wat neerkomt op ongeveer 70 duizend beoordeelde documenten. Recent heeft het ministerie laten weten dat er in het tweede kwartaal van 2022 nog eens 110.404 documenten zijn beoordeeld, maar nog niet online zijn gezet. De laatste groep documenten die is vrijgegeven, stamt uit september 2020.

Samengevat: na ruim twee jaar heeft het ministerie net iets meer dan 10 procent van alle te beoordelen documenten beoordeeld. De vraag is of deze achterstand kan worden ingehaald. Intussen neemt de vraag naar

openbaarmaking van corona-documenten alleen maar toe. Alleen al in het eerste kwartaal van 2022 ontving het ministerie 47 nieuwe Wob-verzoeken. Het stuwmeer wordt zo met de maand groter.

LEES VERDER

Want wanneer bepaalde documenten ontbreken, is het de vraag of die bij een volgend besluit alsnog worden vrijgegeven, of dat ze (althans volgens VWS) wellicht onder een compleet ander thema vallen – of dat ze niet bestaan. Vrijwel elk journalistiek onderzoek staat dus permanent in de wacht, want je weet nooit zeker of je alle opgevraagde documenten hebt gekregen.

Het ministerie is nu bezig documenten uit september 2020 vrij te geven. Het heeft dus slechts de Wob-verzoeken over de [eerste fase](#) van de pandemie afgehandeld. Documenten over latere issues – de avondklok, het testbeleid en de vaccinatiecampagne – moeten nog komen. Op sommige deelonderwerpen, zoals medische hulpmiddelen en de ziekenhuiscapaciteit, is het ministerie zelfs nog niet verder gekomen dan februari 2020 – toen de coronacrisis in Nederland nog moest beginnen.

Tijdelijk behandeling corona-Wob/Woo-verzoeken door VWS

Wettelijk verplichte beslistermijnen haalt VWS evenmin, ook niet wanneer rechters het ministerie daartoe verplichten. Het gevolg is dat VWS dwangsommen opgelegd krijgt, oplopend met 100 euro per dag, tot maximaal 15 duizend euro per Wob-verzoek. Naast *de Volkskrant* hebben FTM, The Investigative Desk, *Nieuwsuur* stuk voor stuk te maken met (bijna) volgelopen dwangsommen over openstaande Wob-verzoeken over corona.

Inmiddels lopen er 43 rechtszaken tegen VWS wegens te late beslissingen. Tot en met juli 2022 is het ministerie 141.300 euro aan dwangsommen verschuldigd wegens niet, of te laat, genomen beslissingen over de verstrekking van corona-documenten. Ter vergelijking: uit recent [onderzoek](#) van de NRC blijkt dat alle

ministeries tezamen de afgelopen anderhalf jaar 386.200 euro aan dwangsommen moesten betalen.

Dwangsommen zijn inmiddels opgelopen tot 141.300 euro

De wet zou de aanpak niet in de weg staan

Het ministerie erkent de vertragingen, maar verschuilt zich achter de Raad van State, die vorig jaar een reeks Wob-zaken van *Nieuwsuur* en The Investigative Desk behandelde. De samenvatting van VWS: de wet zou hun aanpak ‘niet in de weg staan’ en de hoogste bestuursrechter van het land zou de werkwijze van VWS hebben geaccordeerd.

De uitspraken van de Raad van State waren voor journalisten inderdaad een teleurstelling. De rechters toonden begrip voor de ‘bijzondere omstandigheden’ waarmee het ministerie sinds de pandemie kampt. Maar van het expliciet toestaan van deze Wob-aanpak is geen sprake. De vraag of deze werkwijze de informatie oplevert waarom de verzoekers vroegen, heeft de Raad van State niet beoordeeld.

Het ministerie vergeet voorts steevast te melden dat de Raad van State oordeelde dat journalisten als ‘publieke waakhond’ zo snel mogelijk van informatie moeten worden voorzien. In beide uitspraken heeft de Raad van State VWS daarom een beslistermijn opgelegd. Die is inmiddels [in één geval overschreden](#). Het ministerie legt dus zelfs een uitspraak van de Raad van State naast zich neer.

Belangrijker: de Raad hamert in beide uitspraken op een zorgvuldige procedure. Maar ook die zorgvuldigheid staat inmiddels onder druk: om tempo te kunnen maken, past het ministerie inmiddels steeds meer onderdelen van de procedure aan.

De procedure rammelt

Zo heeft het ministerie per september 2021 [besloten](#) om zogeheten ‘derde belanghebbenden’ niet meer om hun ‘zienswijze’ te vragen. Derden met een belang

– bedrijven, instellingen en maatschappelijke organisaties die in de opgevraagde documenten worden genoemd – worden normaal gesproken vooraf gevraagd of er in de vrij te geven documenten passages staan die gevoelige informatie bevatten. Ze kunnen dan een gemotiveerde suggestie doen om dat deel weg te lakken.

‘Ook kan het zijn dat u onverhoopt in de informatie onvolkomenheden of vertrouwelijke gegevens aantreft’

Om tijd te winnen, slaat VWS deze stap tegenwoordig over. Met als merkwaardig gevolg dat VWS nu in zijn communicatie met journalisten erkent dat zijn procedure rammelt, zelfs in die mate dat er documenten worden verstrekt die eigenlijk niet openbaar mogen zijn. Zo schrijft een topambtenaar dat ‘niet volledig uitgesloten is’ dat er meer informatie verstrekt wordt ‘dan waartoe de wet in het belang van anderen legitimeert of noodzaakt’. En: ‘Ook kan het zijn dat u onverhoopt in de informatie onvolkomenheden of vertrouwelijke gegevens aantreft.’

De oplossing? Journalisten moeten zelf maar nagaan of ze stukken hebben gekregen die ze niet mogen hebben. Mocht dat het geval zijn, dan is het vooral zaak het ministerie in te lichten en ‘deze informatie of gegevens niet te verspreiden’.

Onvolkomenheden of vertrouwelijke gegevens. (p1)



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Datum: 7 juli 2022
Betreft: Woo-deelbesluit 'Vaccinaties en medicatie' december 2020

Geachte heer [REDACTED]

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: mijn ministerie) ontvangt veel Woo-verzoeken op basis van de Wet open overheid (hierna: Woo). Verschillende verzoekers hebben mijn ministerie gevraagd om documenten over Covid-19 te verstrekken. Door de enorme hoeveelheid informatie over Covid-19 binnen mijn ministerie vraagt dit veel inzet van mijn medewerkers.

Net als u hebben ook andere verzoekers om veel informatie verzocht. Om in deze grote informatiebehoefte te kunnen voorzien, heb ik besloten een alternatieve werkwijze te hanteren.¹ Aan de hand van zoektermen heb ik de documenten per maand en per categorie ingedeeld. Vervolgens krijgt u als verzoeker gefaseerd (per categorie/per maand) de informatie toegestuurd. Hierdoor ontstaat er per deelbesluit voor u, als verzoeker, een zo volledig mogelijk beeld van de besluitvorming over Covid-19. Deze gefaseerde aanpak maakt het mogelijk eerder informatie openbaar te maken, dan wanneer ik de reguliere werkwijze zou volgen. Deze methode komt het belang van openbaarheid ten goede.

Uw Woo-verzoek

Mijn ministerie heeft van u drie Woo-verzoeken ontvangen. Woo-verzoek één (2021.018) is ontvangen op 2 februari 2021. Dit verzoek gaat over documenten inzake de vaccinstrategie van VWS en ziet op de periode 12 augustus 2021 t/m 2 februari 2021. Woo-verzoek twee (2021.019) is ontvangen op 2 februari 2021. Dit verzoek gaat over documenten inzake de vaccininkoop door VWS en ziet op de periode 12 augustus t/m 2 februari 2021. Woo-verzoek drie (2021.021) is ontvangen op 3 februari 2021. Dit verzoek gaat over de regulatoire toelating van vaccins en ziet op de periode 12 augustus 2020 t/m 2 februari 2021. Met dit besluit ontvangt u de documenten die zien op de maand december en categorie Vaccinaties en medicatie.

U heeft voor 1 mei 2022 een verzoek ingediend op basis van de Wet openbaarheid bestuur (hierna: Wob). Op 1 mei 2022 is de Woo in werking getreden. Vanaf deze datum behandelt mijn ministerie uw Wob-verzoek op basis van de Woo.

Bij het inventariseren van de documenten is zorgvuldigheid betracht. Het kan echter zo zijn dat ik meer informatie verstrek dan noodzakelijk. Ook kan het zijn dat u onverhoopt in de informatie onvolkomenheden of vertrouwelijke gegevens aantreft. In dat geval ben ik u erkentelijk als u mij hiervan op de hoogte stelt. U kunt in dit geval contact opnemen door te mailen naar _dienstpostbusWoo-

¹ Zie ook: ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348. Zie voor meer informatie over de werkwijze: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/aanpak-vws-wob-verzoeken-corona>

Programmadirectie Openbaarheid

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 59 84
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

R.T. Dieters
Team C
E _dienstpostbusWoo-corona-ondersteuning@minvws.nl
T 070 340 6080

Ons kenmerk

3395155-1032354-PDO

Bijlagen

A, B, C en D

Woo-verzoeken

2021.018
2021.019
2021.021

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

BEKIJK HET DOCUMENT

In gesprek met de verzoeker

Het blijft na ruim twee jaar onduidelijk waarom VWS niet genegen is om, zoals gebruikelijk is bij omvangrijke Wob-verzoeken, eerst in gesprek te gaan met journalisten. De praktijk leert dat vragen van journalisten vaak aan te scherpen zijn, zeker als ze een goed idee hebben welk type documenten het ministerie allemaal in huis heeft. De werklast voor ambtenaren kan zo substantieel omlaag: stukken die de journalist niet relevant acht, hoeven immers ook niet te worden beoordeeld.

Ook de Wet open overheid (Woo) – de opvolger van de Wob, op 1 mei 2022 ingegaan – biedt kansen die VWS onbenut laat. Nieuw in de Woo is de vertrouwelijke voorinzage. Die biedt een journalist de optie om de documenten te screenen die het ministerie heeft aangetroffen, alvorens te bepalen welke documenten hij of zij metterdaad wil inzien, en dus: welke (en hoeveel) documenten het ministerie moet beoordelen.

De ironie wil dat de Woo zelfs vereist dat de overheid bij grote verzoeken met een verzoeker overlegt. En zodra met ‘deelbesluiten’ wordt gewerkt, zoals VWS in zijn ‘gefaseerde werkwijze’ doet, is de overheid verplicht te vragen welke documenten de journalist als eerste wil ontvangen. Wie cynisch is, kan stellen dat VWS niet alleen de oude Wob schendt, maar ook – als eerste ministerie – de nieuwe Woo.

Geen 20 duizend documenten, maar 1100

Terug naar de zitting van 23 juni. Die nam plotseling een nogal ironische wending. Een paar uur voordat de zitting begon, ontving de rechter een mail van het ministerie. VWS meldt dat het ruim zesduizend pagina's heeft vrijgegeven, waarin ook 39 documenten staan die onder het verzoek van Follow the Money vallen. Dat besluit was volgens VWS al eerder genomen, maar ‘per abuis’ niet verzonden.

En de rest van FTM's verzoek, wil de rechter weten. De VWS-jurist erkent dan schoorvoetend dat het Wob-verzoek van Follow the Money helemaal geen 20 duizend documenten omvat – het zijn er slechts 1095. ‘Een stuk beter te hanteren,’ concludeert de rechter koeltjes.

Het roept de vraag op wat VWS hier vandaag eigenlijk kwam doen. De documenten hadden in de tussentijd allang beoordeeld kunnen zijn. Toch koos het departement voor een tijdrovende ‘verzetprocedure’.

Vier weken later volgt de uitspraak. De rechtbank oordeelt dat het ministerie in dit specifieke geval moet afzien van zijn gefaseerde aanpak. De resterende documenten moeten binnen acht weken worden vrijgegeven.

Kortom: VWS moet nog steeds over de brug komen. Maar met het voeren van een nutteloze verzetprocedure heeft het ministerie openbaarmaking met acht maanden vertraagd, en de rest van alle Wob- en Woo-verzoeken staat nog in de wacht. Voorlopig kan geen enkele journalist zich terdege verdiepen in de beslissingen van VWS inzake de avondklok, het testbeleid, of de aanpak van de vaccinaties.

11 - 40

5.1.2i Procespositie Staat

VWS MAAKT LIEVER INFORMATIE OPENBAAR DAN DAT HET DWANGSOMMEN LAAT VERBEUREN

Aanleiding en het beeld van de media.

Nieuwsuur meldt op 18 juli 2022 dat VWS liever dwangsommen betaalt dan dat het ministerie de documenten over de zogeheten mondkapjesdeal openbaar maakt. Aanleiding voor het item was een bericht op diezelfde dag van de Volkskrant onder de kop 'VWS staakt verzet tegen de rechter, maar houdt Sywert-stukken toch geheim'. De Volkskrant refereert daarbij aan het beroep eind vorig jaar bij de rechtbank Amsterdam, dat zij had ingesteld omdat VWS niet tijdig had beslist op haar Woo-verzoek over onder meer documenten over deze deal. De rechtbank had dit beroep in januari gehonoreerd en VWS opgedragen binnen vier weken een besluit over openbaarmaking te maken. VWS had tegen deze beslissing verzet aangetekend.

Gaandeweg de dag scharen meer media zich achter de lijn die door de Volkskrant is ingezet. Ook social media bevestigen het beeld dat het departement het laten verbeuren van dwangsommen verkiest boven openbaarmaking. Dit beeld leidt tot veel kritische reacties. De Volkskrant heeft VWS niet gevraagd om hoor- en wederhoor, en VWS krijgt ook overigens geen media-vragen over (zijn beeld van) de feiten.

De Tweede Kamer doet dit wel. De Tweede Kamer vraagt tijdens het reces via een zogeheten e-mailprocedure op 19 juli 2022 naar de werkwijze van VWS. Ook verzoekt zij om de betrokken documenten direct openbaar te maken en aan de Tweede Kamer te overleggen.

Op 22 juli 2022 antwoorden de ministers voor LZ en van VWS dat het verzet in juli is ingetrokken, omdat inmiddels een groot aantal documenten openbaar (nota's, e-mails) is gemaakt en VWS de rechtspraak niet onnodig wilde belasten. De aan de rechtbank overgelegde planning over deze documenten (augustus 2022) zou worden gehaald. Van deze planning waren chatconversaties uitdrukkelijk uitgesloten.

De verzameling chatconversaties over de corona-crisis van VWS is nog niet compleet. Het gaat om een grote hoeveelheid chats waarvan de verzameling en ontsluiting technisch ingewikkeld is. In mei had de Minister van VWS aan de Tweede Kamer gemeld dat over de openbaarmaking van chats zo snel mogelijk een besluit zou worden genomen. Ook verzoekers als de Volkskrant waren hiervan door middel van een aparte brief in kennis gesteld.

In de context van het verzoek van de Tweede Kamer wijst een eerste onderzoek van informatie-specialisten uit dat het bij het verzoek van de Volkskrant gaat om 5.200 pagina's. De ministers geven aan dat VWS ernaar streeft binnen 6-8 weken een besluit hierover te nemen, met zo spoedig mogelijk verstrekking erna.

Een paar feiten met cijfers.

De waarheid gaat altijd over waardering van feiten, maar deze waardering is iets anders dan vermeende misstanden als feit presenteren.

VWS verwerkt sinds 2021 in totaal 7,2 miljoen documenten (nota's en e-mails) over de bestrijding van de corona-crisis. Van deze 7,2 miljoen documenten resteert na technische processen als ontdebbling nog 1,89 miljoen. Een document bestaat gemiddeld genomen uit 3 pagina's. VWS hanteert de zogeheten gefaseerde Woo-corona-aanpak. VWS maakt aan de hand van 10 thema's (waaronder medische hulpmiddelen, vaccinaties en medicatie, testen etc) per maand documenten openbaar. Verzoekers die om deze informatie hebben gevraagd (variërend per thema van 3 tot 28 verzoekers), krijgen deze informatie gelijktijdig. Per november 2021 start een programmadirectie openbaarmaking met circa 100 juristen, een back-office van 10 personen en een aantal informatie-specialisten. Het aantal Wob-verzoeken stijgt van ongeveer 270 in 2021 naar circa 370 (peildatum juli 2022). Veel verzoeken, ook nieuwe verzoeken, omvatten 10-duizenden documenten. De verzameling chatconversaties over de corona-crisis betreft op dezelfde peildatum zo'n 150.000 pagina's.

Sinds de start van de programma-directie heeft zij circa 500.000 documenten krachtens de Wob (tot 1 mei 2022) en de Woo geïnventariseerd. Inventarisatie wil zeggen dat een jurist een document heeft geïdentificeerd via labels als 'valt onder verzoek' of 'valt niet onder verzoek'. Juristen beoordelen de documenten vervolgens op grond van de zorgvuldigheidseisen van de Woo. Zij nemen de documenten op detailniveau handmatig door ter beantwoording van de vraag of er belangen aan onverkorte openbaarmaking aan de weg staan (denk aan privacy, bedrijfsgevoelige gegevens of financieel-economische belangen). In totaal hebben de juristen 332.500 documenten beoordeeld, waarvan 43.106 documenten (naar schatting 129.000 pagina's) met behulp van de balie zijn verstrekt. De programma-directie heeft daarbij voorafgaand aan de verstrekking 4.171 belanghebbenden over de beoordeelde documenten

geconsulteerd. Per juli 2022 heeft de programma-directie 39 verzoeken via deze werkwijze volledig afgedaan.

Op dit moment hebben verzoekers circa 60 zogeheten beroepen niet-tijdig ingesteld bij meer rechtbanken wegens overschrijding van VWS van de wettelijke beslistermijnen van de Woo (respectievelijk 4 tot 6 weken).

Een paar observaties en een ander beeld.

Individuele verzoekers willen dat VWS zo snel mogelijk en in één keer volledig tegemoet komt aan hun informatie-behoefte. Dat begrijpen wij goed en dat is voor ons ook het ideale toekomstscenario. Wij beseffen dat een individuele verzoeker de getrapte werkwijze als onredelijk lang kan ervaren. Tegelijkertijd heeft VWS de taak om alle verzoekers te bedienen in hun informatiebehoefte. Immers, alle verzoekers zijn rechthebbenden en de Woo kent geen wettelijke voorrangspositie voor categorieën van verzoekers. Termijnoverschrijding is niet te voorkomen, maar moet wel voor iedere rechthebbende tot een minimum worden beperkt. De gefaseerde aanpak is vanuit dit perspectief de snelste manier om zoveel mogelijk verzoekers te voorzien van zoveel mogelijk informatie. Juridische procedures, gericht op geprioriteerde inzet voor één individueel verzoek brengen onredelijke vertraging mee voor afhandeling van alle andere verzoeken. Juridische procedures vergen op zichzelf genomen al tijd en capaciteit. En als vervolgens ook nog inzet via bijvoorbeeld een rechterlijke termijnstelling is geprioriteerd, betekent dit ook minder beschikbare capaciteit voor de inname van nieuwe Woo-verzoeken en bij termijnoverschrijding opnieuw rechterlijke procedures en dwangsommen.

Inherent aan onze werkwijze is dat alle verzoekers die om dezelfde informatie hebben gevraagd, deze ook gelijktijdig krijgen. Openbaarmaking levert geen exclusieve informatie-positie op voor bijvoorbeeld een journalist. Dit kan indruisen tegen het beroepsmatig belang van de journalist, maar dat kan voor VWS geen legitimatie zijn om jegens andere verzoekers dan maar nog langer te wachten met openbaarmaking.

Er zijn op dit moment een paar uitzonderingen op de gefaseerde werkwijze mogelijk. Wanneer een verzoeker vraagt om informatie die al openbaar is of als wij nog een beperkt aantal (enkele tientallen) documenten ter completering van een reeks van deelbesluiten moeten beoordelen, kan in één keer een volledig besluit volgen. Dit geldt ook wanneer een verzoeker bij aanvang om niet meer dan enkele tientallen documenten vraagt die de informatie-

specialisten op relatief eenvoudige wijze kunnen selecteren. Per juli 2022 heeft de programma-directie op deze wijze 68 verzoeken in één keer volledig afgehandeld.

Deze uitzonderingen zijn noodgedwongen beperkt. Als bijvoorbeeld informatie-specialisten al een partij documenten in een tijdvak van een maand ter verwerking hebben klaargezet in het systeem, is dit in het proces lastig ongedaan te maken. Als het verzoek daarbij een ruimere periode omvat, doorkruist dit ook nog de technische processen van de werkwijze (per categorie per maand). De ideale modaliteit van een volledige afdoening in één keer in een kort tijdsbestek zal wel verder binnen bereik komen, als (ook nieuwe) verzoekers minder informatie over de corona-crisisperiode vragen en hiervoor capaciteit van informatie-specialisten beschikbaar is. Dan kunnen wij bij een nieuw verzoek via bijvoorbeeld een zogeheten Woo-preciseringsgesprek concreet aangeven wanneer en hoe tegemoet kan worden gekomen aan de informatiebehoefte.

VWS heeft algemeen de wettelijke taak om zorgvuldig te toetsen of bij openbaarmaking belangen als privacy voldoende geborgd zijn. ‘Zomaar’ documenten vrij geven, mag niet. Het openbaarmakingsproces is extra belast door de beleidskeuze (naar aanleiding van het kabinetsreactie op het rapport ‘Ongekend onrecht’ in maart 2021) om persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken. De werkvoorraad corona-documenten van VWS bevat 1000-en persoonlijke beleidsopvattingen. Naar verwachting bevatten de chatconversaties naar hun aard een veelvoud daarvan. VWS heeft een zorgplicht jegens de betrokken ambtenaren en derden die in deze opvattingen voorkomen. Dit betekent dat hun uitlatingen, anders dan voor maart 2021, afzonderlijk moeten worden getoetst.

Vanwege de samenvaal met de voorbereiding van een parlementaire enquête over de corona-crisis heeft VWS uitzonderlijk veel informatie verzameld. Immers, als de Tweede Kamer straks een vorderingsverzoek om informatie doet, zal VWS deze informatie, ongeacht de aard daarvan, moeten leveren. Niet alle verzamelde informatie is echter voor de zogeheten bestuurlijke navolgbaarheid relevant, en wij zijn dus gebaat bij het prudent verwijderen van informatie. Echter, dit gebeurt niet op dit moment en dit levert problemen op voor de uitvoering van de Woo. Alles wat een bestuursorgaan namelijk op het moment van een Woo-verzoek verzameld heeft, is op dat moment vatbaar voor openbaarmaking.

Gelet op de grootschalige openbaarmaking nemen wij in onze Woo-corona-besluiten een bepaling op dat wij graag horen als wij informatie openbaar maken waarbij aannemelijk is dat wij deze redelijkerwijs niet hadden mogen vrij geven. Wij nemen in onze Woo-corona-besluiten ook een contactverzoek op bij nadere vragen of aanstaande publicaties. Het is vanwege de grote hoeveelheden documenten ondoenlijk om een algemene beleidsmatige toelichting op de set te openbaren stukken bij te voegen. Tot op heden komt hier geen respons op. Wel constateren wij dat veel ambtelijke zinnen en citaten los van de complexe inhoudelijke context in de media een eigen leven leiden, ook met mis-interpretaties tot gevolg. Wij ervaren daarbij spanning tussen de relatief zware zorgplicht die de overheid heeft om de privacy van personen en organisaties te garanderen ten opzichte van de vrijheid van ontvangers om met openbare informatie te doen wat men goeddunkt.

Kortom

Het openbaarmakingsproces raakt steeds verder gejuridiseerd. Juridisering helpt niet. Juridisering vertraagt en verhardt de verhoudingen. Er is een ander beeld van VWS dat naast het eenzijdige negatieve beeld van de media over VWS onvoldoende voor het voetlicht komt. Het vertrouwen van 'de burger' in VWS is hiermee niet gediend.

Vertrouwen in de overheid gaat over intentie, gedrag en competentie. Wij voeren ook daarom met verzoekers Woo-gesprekken over prioritering en precisering. Deze gesprekken zijn arbeidsintensief, maar van grote waarde om elkaars beelden te delen, zo mogelijk enig wederzijds begrip over elkaars situatie te verkrijgen en concrete afspraken te maken. Hier gaan we, naast de onverminderde inzet op de Woo-productie, vanzelfsprekend mee door.

Charlotte Grezel, augustus 2022

INLEIDING EEN OPEN(BARE) OVERHEID 23 MAART 2022

'De bezem door systemen! Open deuren! Geen angst! 't Is schone lucht. Wees niet bevreesd! Alles wordt nieuw. Het moest een keer gebeuren. De lente is lang niet zo fris geweest.'

Dit zou het poëtische onderschrift kunnen zijn bij het nieuwe openbaarmakingsregime dat het vorige kabinet Rutte in de vroege lente van 2021 heeft afgekondigd naar aanleiding van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Bij die gelegenheid is ervoor gekozen om een belangrijk uitgangspunt van vertrouwelijkheid uit de Wet openbaarheid van bestuur los te laten.

De regels uit het gedicht 'Lente' zijn dan echter al een jaar oud. Het is geschreven door Huub van der Lubbe op 21 maart 2020, bij de start van de eerste corona-lente. Een gedicht in een reeks van wat hij noemt zijn Decoronade.

Toen wisten Huub van der Lubbe en wij nog niet wat we nu weten over de corona-crisis. En een jaar later wisten het vorige kabinet en wij evenmin wat we anno 2022 weten over de effecten van het verruimde openbaarmakingsregime.

Beide thema's komen bij VWS terug in het programma openbaarheid. Voor zover nog niet bekend: er is bij VWS een afzonderlijke programmadirectie met 100 juristen ingericht voor de verwerking van zo'n 2 mln corona-gerelateerde documenten voor zo'n 270 verzoekers. Ik mag deze directie leiden. Uitgangspunt van het openbaarmakingsregime is maximale transparantie over de totstandkoming van de corona-maatregelen in de jaren 2020 en 2021. De verwerking geschiedt op een bijzondere manier, ingegeven door de corona-crisis zelf. Beleidsdirecties hadden hun handen vol aan de bestrijding van de crisis. Informatie-specialisten haalden beschikbare informatie op van servers en mailboxen, en aan de hand van 10 corona-thema's (denk aan medische hulpmiddelen, vaccinaties, testen) worden per maand per thema deelbesluiten geslagen. Per deelbesluit zijn gemiddeld 300 belanghebbenden betrokken. Deze methode heeft de Raad van State in een zaak tegen Nieuwsuur in oktober 2021 verenigbaar geacht met de Wob. De raad heeft VWS bij die gelegenheid ook op termijn gesteld. Op 30 november moest in de betwiste zaak een Wob-beslissing worden genomen. VWS heeft die termijn gehaald en in het laatste kwartaal van 2021 zijn uiteindelijk zo'n 30.000 pagina's aan Nieuwsuur verstrekt.

En kort nog over mijzelf. Ik heb een lange geschiedenis binnen de rijksoverheid. De afgelopen 15 jaar heb ik bij JenV als respectievelijk coördinerend raadadviseur bij DWJZ en plaatsvervangend beleidsdirecteur gewerkt. De laatste 4,5 jaar was ik directeur executie bij het Openbaar

Ministerie. Ik heb dus de verschillende hoedanigheden 'uitvoering', 'beleid' en 'wetgeving' in het justitiële domein leren kennen. Zeker in de afgelopen periode heb ik geleerd dat proceshygiëne en juridische kwaliteit hand in hand gaan. Ook heb ik ervaren dat het heilzaam is als werkprocessen in de uitvoering intrinsiek onderdeel zijn van beleidsvorming en normerende regels. Deze ervaringen komen in mijn nieuwe rol goed van pas. Voor mij bieden de juridische kaders de ruimte in plaats van de beperking. Dit is ook een belangrijk steven van de programma-directie: zij streeft naar recht doen op basis van de waarden die ten grondslag liggen aan de wetgeving over open(baar)heid. Wij proberen daarbij met een open houding binnen en buiten VWS juridisering tegen te gaan.

Wetgeving en beleid

Terug naar het uitgangspunt van vertrouwelijkheid in de Wob. Volgens de Wob worden 'persoonlijke beleidsopvattingen' in documenten 'ten behoeve van intern beraad' in beginsel **niet** verstrekt. Zij kunnen alleen (geanonimiseerd) openbaar worden gemaakt 'met het oog op een goede en democratische bestuursvoering' (Wob, artikel 11, eerste en tweede lid). Het doel is om een vrije (ambtelijke) gedachtenwisseling bij de voorbereiding van beleid te garanderen. In de Wet open overheid (inwerkingtreding per 1 mei 2022) is een verwante bepaling opgenomen (artikel 5.2).

De Wob-instructie is bij gelegenheid van de kabinetsreactie POK op dit punt in 2021 aangepast. In de Wob-instructie is opgenomen dat in 'politiek-bestuurlijke (hoog)gevoelige dossiers' kan worden gekozen voor openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen. Leidende gedachte is dat deze verruiming dienstbaar is aan een open bestuurscultuur.

Het corona-dossier is aldus aangemerkt, en in juli 2021 heeft de vorige Minister van VWS aan de Tweede Kamer bevestigd dat deze verruimde openbaarmaking geldt voor corona-gerelateerde documenten die onder de Wob vallen. Voor zover nu te overzien, zal dit beleid met de nieuwe Wob-instructie vanaf mei 2022 onverminderd worden voortgezet.

Uitvoeringspraktijk

De Wob-corona-aanpak van VWS leidt tot een ongekende grootschalige openbaarmaking van persoonlijke beleidsopvattingen. Los van de uitzonderlijke hoeveelheid documenten reflecteert de inhoud op een ambtelijke werkwijze in crisistijd. VWS-collega's hebben onder grote druk en moeilijke omstandigheden buiten bekende systemen en structuren moeten opereren. Dit is extra zichtbaar in het mailverkeer: veel teksten hebben het karakter van de weergave van een mondeling informeel

overleg, waarbij naast beleidsopvattingen ook persoonlijke gevoelens zijn geuit.

In het begin van dit jaar zijn ambtelijke zinnen en citaten los van de complexe inhoudelijke context een eigen leven gaan leiden, ook met misinterpretaties tot gevolg. Zij hebben geleid tot politiek-bestuurlijke en maatschappelijke onrust. Denk bijvoorbeeld aan de mail in de sleutel van de spoed-corona-wetgeving over 'een worst voorhouden'. Ambtenaren werden door een lid van de Tweede Kamer in dit verband gekwalificeerd als 'tuig'. Ook een mail van VWS aan het RIVM over de mondkapjes-plicht die aanleiding was voor een kritisch Nieuwsuur item over de positie van het OMT, is hiervan een voorbeeld.

Zonder verdere aanpassing lijkt dit exemplarisch voor een structureel fenomeen. In het eerste kwartaal van 2022 worden opnieuw volgens het heersende VWS-beleid 100-en, zo niet 1000-en 'persoonlijke beleidsopvattingen' openbaar gemaakt.

Dit roept de vraag op hoe – in de geest van Huub van der Lubbe – fris de Haagse lente van 2021 is geworden.

Ik geef op basis van mijn ervaringen in de afgelopen maanden graag een schets van wat zich in mijn ogen binnen en buiten VWS aftekent. Daarbij gaat het mij in deze bijeenkomst niet om een juridische verhandeling over de Wob of de Woo in het algemeen of de definitie van 'persoonlijke beleidsopvattingen' in het bijzonder. Voor de goed ingevoerden: via het ventiel van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob ('onevenredige benadeling') kunnen persoonlijke beleidsopvattingen worden weggelaten. Onder de Woo is dit ventiel veel beperkter beschikbaar: alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan om deze reden worden gelakt.

Het gaat mij evenmin om de beleidsmatige afweging of onverkort vasthouden aan deze werkwijze bijdraagt aan een open bestuurscultuur. Binnen VWS onderzoeken we bijvoorbeeld of minder documenten dan nu deel zouden moeten uitmaken van de werkvoorraad. Veel documenten bevatten bijvoorbeeld persoonlijke beleidsopvattingen, zonder dat ze op zichzelf genomen inzicht geven in een ambtelijk (eind)advies aan de minister. Deze documenten houden weinig tot geen verband met de zogeheten navolgbaarheid van het openbaar bestuur. Ook kijken we of bij gelegenheid van onze zogeheten interne beleidsreview in het openbaarmakingsproces eventuele inhoudelijke gevoeligheden nauwkeuriger geïdentificeerd kunnen worden.

Het is ons helder geworden dat kennis van de inhoudelijke context cruciaal is voor het goed kunnen duiden van de documenten. Het is evenwel vanwege de grote hoeveelheden documenten in dit stadium ondoenlijk om een algemene beleidsmatige toelichting op de set te

openbaren stukken bij te voegen. Wel kunnen we bij nadere vragen of aanstaande publicaties een contactpersoon voor een inhoudelijke toelichting verzorgen. De Wob-corona-besluiten bevatten inmiddels al een daartoe strekkend algemeen contactverzoek aan de ontvanger van de informatie.

In deze bijeenkomst gaat het mij om een dialoog over enkele rechtsstatelijke dilemma's rond open(baar)heid en de veelgehoorde wens om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen. Ik zal daarbij de verleiding weerstaan om een meer filosofisch thema aan te snijden of echte openheid wel mogelijk is als ongewis is wat nog gesloten is. Voor deze bijeenkomst deel ik graag een paar observaties en bevindingen met u en ben ik nieuwsgierig naar uw overwegingen. Ik doe dit aan de hand van het perspectief van enkele bepalende spelers in het Wob-veld.

1. de positie van de ambtenaar. De ambtenaar wordt in onze traditionele staatsrechtelijke verhoudingen niet geacht zelf een verklaring te geven over zijn eigen uitlatingen. Dat is in beginsel aan de verantwoordelijke minister. MP Rutte heeft vorig jaar bij verschillende gelegenheden in de media en in de Tweede Kamer gewaarschuwd dat ambtenaren 'heel moeten blijven'. Hij achtte het een gezamenlijke zoektocht (met in ieder geval de Tweede Kamer), waarbij ambtenaren niet beschadigd mochten raken. Wij hebben inmiddels indicaties voor serieuze bedreigingen via social media: ook bij anonimisering van persoonsgegevens wordt - soms groepsgewijs - agressief gezocht naar de identiteit van individuele ambtenaren. Die zoektocht mondt in sommige gevallen ook uit in een aangifte bij de politie. Hiermee lijkt te worden bewaarheid waar MP Rutte vorig jaar juist voor waarschuwde. Wat zou hieraan gedaan kunnen worden?

Hier komt ook de rol van de overheid als werkgever om de hoek kijken. Hoe voorkomt zij dat werknemers niet onevenredig worden benadeeld? Deze vraag wint aan belang als ambtenaren als gevolg van openbaarmaking van informatie (persoonlijk) onder vuur komen te liggen.

2. de positie van de minister. De Minister van VWS heeft bij de opening van een coronadebat in maart een oproep gedaan om kwalificaties als 'tuig' voor ambtenaren achterwege te laten. Een dergelijke oproep is krachtig en bemoedigend. Tegelijkertijd zal de minister niet steeds een dergelijke boodschap met hetzelfde effect kunnen herhalen, als de bewindspersoon tegelijkertijd al dan niet weloverwogen ambtelijke uitlatingen moet toelichten en verdedigen. Wat zou het antwoord hierop kunnen zijn? Zouden sommige ambtenaren, zoals beleidsdirecteuren, met mandaat van de minister niet toch zelf hoor- en zichtbaar in de media kunnen of moeten zijn?

3. de positie van de verzoeker. Wij hebben in onze deelbesluiten een passage opgenomen dat wanneer informatie beschikbaar komt waarbij de verzoeker/ontvanger redelijkerwijs kan aannemen dat deze niet openbaar had kunnen of moeten worden gemaakt, wij de verzoeker erkentelijk zijn als hij ons daarvan in kennis stelt. Ook geven wij de verzoeker/ontvanger in overweging om bij vragen over de inhoud of bij aanstaande publicaties contact op te nemen voor een inhoudelijke toelichting bij de stukken. Tot op heden krijgen wij weinig respons op deze passages. Hoe kan de responsiviteit worden vergroot? Zou, voor zover verzoekers vertegenwoordigers van de media zijn, een gesprek met bijvoorbeeld een vereniging van onderzoeksjournalisten of het genootschap van hoofdredacteuren behulpzaam zijn?

4. de positie van de belanghebbende. Persoonlijke beleidsopvattingen bevatten vaak standpunten over of van derden. In ons verwerkingsproces worden deze derden doorgaans niet als belanghebbenden aangemerkt die om zienswijze worden gevraagd. Gelet op de grote hoeveelheden documenten wordt primair geselecteerd aan de hand van afzenders en geadresseerden in mailverkeer. Die worden in ons werkproces voorafgaand aan de verstrekking om zienswijze gevraagd. Wij merken dat vooral personen en organisaties met economische belangen in toenemende mate ook vooraf inzicht willen hebben in dit mailverkeer, en kiezen voor het maken van bezwaar. Wij proberen dit zoveel mogelijk minnelijk op te lossen. Hoe zouden wij hier het beste mee kunnen omgaan?

Voor alle spelers geldt dat er al dan niet bewust een juridiserend effect optreedt. Als personen zich kwetsbaar weten, geeft dit al snel een focus op de eigen rechtspositie. Dit levert in de regel een minder ontspannen verhouding tussen de spelers op. Overigens wordt er ook spanning ervaren tussen de relatief zware zorgplicht die de overheid heeft om de privacy van personen en organisaties te garanderen ten opzichte van de vrijheid van ontvangers om met openbare informatie te doen wat men goedgevindt.

5. de positie van de burger, niet zijnde de verzoeker. Net zo min als 'de overheid' bestaat 'de burger'. Toch doe ik een poging om daar in meer algemene zin naar te kijken. Ik vermoed dat de burger in het algemeen snel verward kan raken door alle beschikbare informatie en nieuwsberichten. Wat is nu waar en niet waar? Als ik het op mezelf betrek: de absolute waarheid bestaat niet, maar het onderscheiden van feiten, meningen en (vermeende) misstanden is niet eenvoudig. Ik veronderstel dat een dialoog met nieuwsgierige burgers soelaas zou kunnen bieden, maar klopt deze veronderstelling en hoe zou zo'n dialoog vorm kunnen krijgen?

Vanuit het perspectief van de ambtenaar zie ik een terughoudendheid om professionele standpunten schriftelijk te uiten. Er ontstaat ambtelijke schroom om vrijelijk van gedachten te wisselen. Het blijft meer onder de oppervlakte of ambtenaren het wel of niet hartgrondig eens zijn met elkaar of de minister, terwijl dit juist onderdeel is van de kwaliteit van beleids- en besluitvorming. Voor mij is dit een wezenlijk element in de 'navolgbaarheid' van het openbaar bestuur. Wordt, als deze tendens wordt bestendigd, hierdoor niet vooral de burger gedupeerd?

Tot slot past mij enige (zelf)relativering. Het kan niet anders dan dat mijn perspectief gekleurd is door de extreme opgave bij VWS. Dit roept bij mij de vraag op of mijn bevindingen in normale omstandigheden van een andere orde zouden zijn. Huub van der Lubbe stelt in zijn slotregels in het gedicht Quarantaine in zijn Decoronade van niet:

'Zo'n virus leert je ook jezelf goed kennen: Je doet niet anders door een pandemie.'

Ook hierover hoor ik u graag.

Charlotte Grezel, maart 2022

52 - 63

5.1.2i Procespositie Staat

Raad van State

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:2346
Datum uitspraak	20 oktober 2021
Inhoudsindicatie	<p>Op 2 februari 2021 heeft [appellant] bij de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vier verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur ingediend. [appellant] is als onderzoeksjournalist verbonden aan The Investigative Desk. In het kader van zijn werk heeft hij bij de minister op 2 februari 2021 met betrekking tot de coronapandemie vier verzoeken op grond van de Wob ingediend. De verzoeken van [appellant] hebben volgens de minister betrekking op ongeveer 310.000 documenten. [appellant] heeft beroep ingesteld wegens het uitblijven van een besluit op zijn Wob-verzoeken. Hij betoogt dat de minister zijn verzoeken direct onder een aangepast werkproces heeft geschaard terwijl hij daar niet mee heeft ingestemd. Vast staat en ook niet in geschil is dat de minister ten tijde van de procedure bij de rechtbank geen besluiten had genomen op de verzoeken van [appellant]. De Afdeling moet beoordelen of de gefaseerde werkwijze van de minister in overeenstemming is met de Wob.</p>

Volledige tekst

202105303/1/A3.

Datum uitspraak: 20 oktober 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
2. [appellant], wonend te [woonplaats],

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 6 juli 2021 in zaken nrs. 21/2414,

21/2416, 21/2418 en 21/2419 in het geding tussen:
[appellant]

en

de minister.

Procesverloop

Op 2 februari 2021 heeft [appellant] bij de minister vier verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) ingediend.

Bij uitspraak van 6 juli 2021 heeft de rechtbank de door [appellant] ingestelde beroepen wegens het niet tijdig nemen van een besluit door de minister op zijn vier verzoeken gegrond verklaard, bepaald dat de minister uiterlijk op 15 september 2021 een besluit moet nemen op de Wob-verzoeken over de vaccinatiestrategie en de toelating van vaccins, bepaald dat de minister uiterlijk binnen acht maanden na de dag van verzending van de uitspraak een besluit moet nemen op de andere twee Wob-verzoeken en bepaald dat, als de minister niet aan die termijnen voldoet, hij per Wob-verzoek een dwangsom verbeurt van € 100,- per dag met een maximum van € 15.000,-. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de minister en [appellant] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 september 2021, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, en door mr. K.T.J. Bosman, en [appellant] zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is als onderzoeksjournalist verbonden aan The Investigative Desk. In het kader van zijn werk heeft hij bij de minister op 2 februari 2021 met betrekking tot de coronapandemie vier verzoeken op grond van de Wob ingediend. Hij heeft verzocht om openbaarmaking van:

- alle interne en externe communicatie en andere documenten over de periode 12 augustus 2020 tot en met 2 februari 2021 die betrekking hebben op de benodigde testcapaciteit, de geleverde testcapaciteit, de validatie van tests, de daadwerkelijk aangewende testcapaciteit, knelpunten in de leveringen, knelpunten in de uitvoering, het op- en/of afschalen van testcapaciteit, het invoeren van sneltests en het invoeren van teststraten;
- alle interne en externe communicatie en andere documenten over de periode 12 augustus 2020 tot en met 2 februari 2021 die betrekking hebben op de vraag welke bevolkingsgroep als eerste kan, zal en/of moet worden geprikt en waarom, welke en waarom als tweede et cetera, welke organisatie(s) het vaccineren (zouden) gaan uitvoeren, waarom ze daar (on)geschikt voor (zouden) zijn, hoe ze dat (niet) tracht(t)en te doen, hoe ze dat gedaan hebben, welke uitvoeringsproblemen zijn gemeld en welke lessen daaruit getrokken zijn;
- alle interne en externe communicatie en andere documenten over de periode 12 augustus 2020 tot en met 2 februari 2021 die betrekking hebben op bestelde en geleverde coronavaccins, waaronder maar niet uitsluitend: contracten, letters of intent, advanced

purchase agreements, leveringsschema's, overzichten van wetenschappelijke gegevens, overzichten van productieproblemen, overzichten van vertraagde leveringen, de wetenschappelijke, economische, beleidsmatige, politieke en/of juridische argumentatie en afwegingen op basis waarvan coronavaccins zijn besteld. Hieronder vallen ook documenten die betrekking hebben op vaccins die uiteindelijk niet zijn besteld;

- alle interne en externe communicatie en andere documenten over de periode 12 augustus 2020 tot en met 2 februari 2021 die betrekking hebben op de regulatoire beoordeling van coronavaccins (goedgekeurde vaccins of niet), welke vragen op welk moment nog onbeantwoord zijn en/of waren, welke informatie nog nodig is en/of was voor een goedkeuring, wanneer die informatie zou en/of is aangeleverd (worden) en de veronderstelde datum of data waarop coronavaccins zouden kunnen en/of moeten zijn goedgekeurd of daadwerkelijk zijn goedgekeurd.

2. De verzoeken van [appellant] hebben volgens de minister betrekking op ongeveer 310.000 documenten. De minister heeft de ontvangst van de verzoeken op 3 februari 2021 bevestigd. Daarbij heeft de minister toegelicht dat veel verzoeken om openbaarmaking van documenten over Covid-19 zijn binnengekomen. Om aan de grote informatiebehoefte te voldoen, houdt hij een afwijkend werkproces aan. In plaats van ieder Wob-verzoek apart in behandeling te nemen, is ervoor gekozen zo veel mogelijk informatie per deelonderwerp gefaseerd voor iedereen openbaar te maken. Op die manier kan volgens de minister voldaan worden aan het met de Wob gediende zwaarwegende belang van openbaarheid. Tegelijkertijd heeft de minister de besluittermijn van vier weken op grond van artikel 6, tweede lid, van de Wob verlengd met vier weken.

3. Bij brief van 17 februari 2021 heeft [appellant] gesteld begrip te hebben voor de drukte waarin het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) sinds de uitbraak van de coronapandemie verkeert. Tegelijkertijd heeft hij de minister gevraagd om een toelichting op te sturen over wat het aangepaste werkproces inhoudt. Daarbij heeft hij de minister gevraagd om uiteen te zetten hoe de werkwijze zich verdraagt met de Wob. Bij e-mailberichten van 24 februari 2021 en 5 maart 2021 heeft de minister toegelicht dat in de Wob niet is omschreven door middel van welke werkprocessen documenten openbaar gemaakt moeten worden. De minister is ervan overtuigd dat de door hem gekozen werkwijze het best recht doet aan het belang van openbaarheid. Op die manier kan het snelst worden besloten op de vele Wob-verzoeken. Daarop heeft [appellant] de minister wegens het uitblijven van een besluit op de vier Wob-verzoeken op 7 april 2021 in gebreke gesteld.

Besluitvormingsproces

4. De minister heeft over de aangepaste werkwijze, die hij aanduidt als de gefaseerde aanpak, het volgende toegelicht. Inmiddels zijn volgens de minister 241 Wob-verzoeken binnengekomen die over corona gaan. Daarbij gaat het tot en met begin september 2021 naar schatting om ongeveer 1,8 miljoen documenten die beoordeeld moeten worden. Als de verzoeken op traditionele wijze behandeld moesten worden, zou het onmogelijk zijn om tijdig en adequaat op alle verzoeken te besluiten. Om toch aan de verplichting te kunnen voldoen zo veel mogelijk documenten zo snel mogelijk openbaar te maken, is gezocht naar een manier waarop de relevante documenten geautomatiseerd konden worden verzameld en waarop de besluitvorming gestroomlijnder kon plaatsvinden. De minister heeft deze aanpak als volgt verduidelijkt.

Als per Wob-verzoek afzonderlijk moet worden besloten, zou dat betekenen dat dezelfde documenten steeds opnieuw in de besluitvorming moeten worden betrokken. De

besluitvorming dreigt daarmee onoverzichtelijk en slecht beheersbaar te worden. Hij heeft informatiespecialisten ingehuurd die met behulp van software geautomatiseerd alle documenten over corona uit de e-mailboxen, de digitale gegevensdragers en het documentmanagementsysteem van VWS ontsluiten. Duplicaten worden met behulp van de software zo veel mogelijk uit de informatie gefilterd. De informatie wordt verder naar onderwerp gecategoriseerd. De inmiddels tien te onderscheiden onderwerpen zijn bepaald op basis van alle ingediende Wob-verzoeken die betrekking hebben op coronagerelateerde onderwerpen. De documenten worden verder opgesplitst naar de maanden waarin die documenten zijn opgesteld. De 'batches' bevatten steeds informatie over één onderwerp in één maand. De juristen beoordelen die documenten. Informatie over namen, telefoonnummers en e-mailadressen wordt automatisch onleesbaar gemaakt en vervolgens handmatig door de juristen gecontroleerd. Nadat de documenten inhoudelijk zijn beoordeeld en de zienswijzen van externe belanghebbenden zijn opgevraagd, is de besluitvorming voldoende voorbereid en kan er deels besloten worden op de Wob-verzoeken. De Wob-verzoeker ontvangt als gevolg van deze aanpak verschillende deelbesluiten. Dat gaat telkens om documenten per onderwerp over één maand. Daarbij ontvangt de verzoeker een inventarislijst waarop is te zien welke weigeringsgronden op het document of passages daarvan zijn toegepast. Als uiteindelijk via alle deelbesluiten volledig op een Wob-verzoek is besloten, wordt dat vermeld. Bij de voorbereiding van het laatste deelbesluit wordt gecontroleerd of alle informatie die binnen de reikwijdte van het verzoek valt daadwerkelijk is beoordeeld. Tegen zowel de eerdere deelbesluiten als het eindbesluit kan bezwaar worden gemaakt. Als belanghebbenden naar verwachting bezwaar hebben tegen openbaarmaking, wordt de feitelijke openbaarmaking in overeenstemming met artikel 6, vijfde lid, van de Wob met twee weken uitgesteld. Verzoeken die betrekking hebben op zeer specifieke informatie die relatief makkelijk te ontsluiten is of op informatie die niet aanwezig of al openbaar is, worden op de traditionele wijze behandeld.

Deze aanpak is erop gericht om zo snel mogelijk op alle Wob-verzoeken die betrekking hebben op coronagerelateerde onderwerpen te besluiten. De besluitvorming is echter niet zo snel verlopen als waar vooraf op werd ingezet, onder andere door het hoge aantal en de onverwacht grote omvang van de verzoeken en de wijze waarop de digitale zoeksystemen moesten worden geoptimaliseerd. Ook te weinig mankracht en het feit dat voor een groot aantal documenten zienswijzen moesten worden gevraagd aan externe belanghebbenden waren daar debet aan, aldus de minister.

Beroep wegens het niet tijdig nemen van een besluit

5. [appellant] heeft beroep ingesteld wegens het uitblijven van een besluit op zijn Wob-verzoeken. Hij betoogt dat de minister zijn verzoeken direct onder een aangepast werkproces heeft geschaard terwijl hij daar niet mee heeft ingestemd. Hij vermoedt dat de werkwijze, hoewel hij begrip heeft voor de drukte die de pandemie oplevert, in strijd is met de Wob. Verder stelt hij te hebben gevraagd naar een inventarisatie van de gevonden stukken en wanneer hij een deelbesluit zou kunnen verwachten. Op deze vragen heeft hij onduidelijke of helemaal geen antwoorden gekregen. De werkwijze zou nog maar vijf deelbesluiten hebben opgeleverd over de periode februari 2020. Daarbij zitten geen documenten die hij heeft opgevraagd. In augustus 2020 heeft hij ook al een coronagerelateerd Wob-verzoek gedaan, waarop de minister ook geen besluit heeft genomen. De minister moet gedwongen worden om een besluit te nemen op zijn Wob-verzoeken. Bovendien bestaat de indruk dat de minister zich weinig aantrekt van eventueel opgelegde dwangsommen, aldus [appellant].

Het oordeel van de rechtbank

6. De rechtbank heeft overwogen dat de besluytermijn voor alle vier de Wob-verzoeken van [appellant] is overschreden. Omdat de minister niet binnen twee weken na de ingebrekestelling van [appellant] alsnog een besluit heeft genomen, heeft de rechtbank de beroepen gegrond verklaard.

Omdat de beroepen wegens het niet tijdig nemen van een besluit gegrond zijn, heeft de rechtbank overwogen dat een besluytermijn moet worden vastgesteld waarbinnen de minister alsnog op de Wob-verzoeken van [appellant] een besluit neemt. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister uiterlijk 15 september 2021 een besluit moet nemen op de Wob-verzoeken van 2 februari 2021 die gaan over de vaccinatiestrategie en de toelating van vaccins, omdat [appellant] heeft gewezen op het journalistieke belang daarvan en omdat die verzoeken wat hem betreft prioriteit hebben. Als de informatie later openbaar wordt gemaakt, is dat belang achterhaald. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de minister binnen acht maanden na verzending van de uitspraak op de andere twee Wob-verzoeken een besluit moet nemen. Als de minister zich niet aan de termijnen houdt, moet hij een dwangsom betalen van € 100,- per dag per Wob-verzoek, met een maximum van € 15.000,-.

7. Zowel [appellant] als de minister heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. De minister heeft daarbij medegedeeld dat hij naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 28 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2719, zijn werkwijze op enkele punten heeft aangepast, zoals ook in zijn brief aan de Tweede Kamer van 21 juli 2021, Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1385, is beschreven. Aan de Wob-verzoeker worden de deelbesluiten gezonden waarmee op diens verzoek wordt besloten. Per deelbesluit zal voortaan worden aangegeven welke documenten binnen de 'batch' specifiek betrekking hebben op het Wob-verzoek van de verzoeker. In het laatste deelbesluit waarmee op een bepaald verzoek wordt besloten, wordt vermeld dat hiermee de besluitvorming wordt afgerond. De minister geeft verder aan dat het werven van extra personeel de aandacht heeft. In de zomer van 2020 werkten er zes Wob-juristen bij VWS. In september 2021 waren dat er 82. Voor beleidsmedewerkers wordt tijd vrijgemaakt om werkzaamheden in het kader van de Wob uit te voeren. Daarnaast worden zienswijzen niet meer opgevraagd bij derden. In de praktijk is gebleken dat op de vele zienswijzen die werden gevraagd maar enkele reacties binnenkwamen. De minister heeft toegezegd dat hij voorrang zal geven aan de behandeling van de 'batches' documenten die betrekking hebben op de onderwerpen en maanden waar [appellant] met zijn Wob-verzoeken om heeft verzocht. De verwachting is volgens de minister dat hij in juni 2022 volledig zal hebben besloten over alle stukken waarvan [appellant] openbaarmaking heeft verzocht. De minister vindt de door de rechtbank gestelde termijn dus te kort. Daarom heeft hij hoger beroep ingesteld, alsmede omdat hij de door de rechtbank opgelegde dwangsom niet doeltreffend vindt. Daarnaast dwingt de rechtbank volgens hem tot het loslaten van zijn gefaseerde werkwijze. [appellant] heeft hoger beroep ingesteld omdat hij de door de rechtbank gestelde termijn van acht maanden te lang vindt en de opgelegde dwangsom te laag.

Wat moet de Afdeling in dit geschil beoordelen?

8. Vast staat en ook niet in geschil is dat de minister ten tijde van de procedure bij de rechtbank geen besluiten had genomen op de verzoeken van [appellant]. De Afdeling moet beoordelen of de gefaseerde werkwijze van de minister in overeenstemming is met de Wob, of de rechtbank een juiste besluytermijn heeft opgelegd, of daaraan terecht een dwangsom is verbonden en, zo ja, wat een passende dwangsom is.

Wet- en regelgeving

9. Voor de relevante wet- en regelgeving wordt verwezen naar de bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.

De gefaseerde werkwijze en de opgelegde besluytermijn

10. De minister stelt dat de uitspraak van de rechtbank hem dwingt op de Wob-verzoeken van [appellant] geïndividualiseerd te besluiten. De uitspraak laat hem daarmee ten onrechte geen ruimte om de Wob-verzoeken over corona binnen de gefaseerde werkwijze af te handelen. De rechtbank overweegt weliswaar dat het besluitvormingsproces in overleg met [appellant] kan worden versneld en ingeperkt, maar binnen de gefaseerde werkwijze wordt niet voorzien in overleg met de individuele verzoekers over inperking van de verzoeken. Er kan binnen de gefaseerde werkwijze ook geen voorrang worden verleend aan individuele Wob-verzoeken. Die voorrang kan alleen worden verleend door de Wob-verzoeken uit de gefaseerde aanpak te halen en separaat te behandelen. Met een inperking van de Wob-verzoeken van [appellant] is bovendien geen tijdswinst te behalen. Het gevolg van de uitspraak van de rechtbank is dat de minister gedwongen wordt om ten aanzien van Wob-verzoeken waarbij een beroep wegens het niet tijdig nemen van een besluit is ingediend de verzoeken buiten de gefaseerde aanpak af te handelen. Dat is niet efficiënt en onoverzichtelijk. De gefaseerde aanpak leidt er juist toe dat over het geheel genomen zo snel mogelijk op alle Wob-verzoeken over corona wordt besloten. Daarbij houdt de minister rekening met de belangen van alle Wob-verzoekers. Tegen de achtergrond van het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering dat met de Wob is gediend, is het ook niet meer dan logisch en bovendien zeer wenselijk dat de minister een werkwijze hanteert waarmee over het geheel genomen zo snel en zorgvuldig als mogelijk op alle Wob-verzoeken wordt besloten. De Wob laat die werkwijze toe, aldus de minister.

In het verlengde daarvan, betoogt de minister dat de rechtbank een onredelijke besluytermijn heeft opgelegd. Op grond van artikel 15b, eerste lid, van de Wob moet de bestuursrechter in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) een termijn bepalen die op de omvang van het Wob-verzoek is afgestemd. Werkzaamheden in het kader van de Wob kunnen dermate omvangrijk zijn, dat bij het bepalen van de termijn maatwerk moet worden toegepast. Daarbij verwijst de minister naar de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6 van de Wob (Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 3, p. 5). In tegenstelling tot wat de rechtbank heeft overwogen, bestaat dus een specifieke voorziening die rechterlijk maatwerk mogelijk maakt bij overschrijding van de besluytermijn voor de afhandeling van Wob-verzoeken. De door de rechtbank opgelegde besluytermijn is niet realistisch en doet geen recht aan de begrensde mogelijkheden van de minister om nog voor die termijn verstrijkt de versnelling te realiseren die nodig is om een inhaalslag te maken en sneller op de Wob-verzoeken van [appellant] te besluiten. De termijn van uiterlijk 15 september 2021 is in zijn geheel niet haalbaar. De andere termijn van acht maanden is niet haalbaar zonder de gefaseerde besluitvorming te verlaten. De rechtbank heeft ten onrechte niet in het oordeel betrokken waarom het niet mogelijk is om binnen twee en acht maanden te reageren op de Wob-verzoeken. Het is bovendien onmogelijk om binnen zeer korte tijd nieuw personeel te werven. Bovendien moet personeel dat wordt aangenomen worden ingewerkt. Dat is niet te realiseren vóór 15 september 2021. Tot slot heeft de rechtbank ten onrechte gewicht toegekend aan het door [appellant] in twee van de vier Wob-verzoeken aan de orde gestelde journalistieke belang bij spoedige besluitvorming. Het belang bij openbaarheid van overheidsinformatie is immers alleen gelegen in het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering, aldus de minister. Daarbij verwijst de minister naar de

uitspraak van de Afdeling van 25 oktober 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2883](#).

10.1. [appellant] betoogt daarentegen dat de rechtbank ten onrechte een beslittermijn van acht maanden heeft opgelegd aan de minister. Daarbij heeft de rechtbank zich ten onrechte gevoelig getoond voor het betoog van de minister over het aantal documenten dat door zijn Wob-verzoek wordt geraakt en het gestelde grote aantal Wob-verzoeken van andere verzoekers over Covid-19. De minister heeft onvoldoende stukken overgelegd om dat betoog te onderbouwen. Het aantal documenten en verzoeken is bovendien niet relevant als uiterlijk binnen acht weken moet worden besloten op de Wob-verzoeken. In die beslittermijn is verdisconteerd dat derden een zienswijze kunnen geven. Weliswaar heeft hij zich op de zitting bij de rechtbank welwillend opgesteld en verklaard dat hij ermee kan leven als het ene deel van de documenten in september 2021 opgestuurd zou worden en het andere deel enkele weken later, maar daarmee heeft hij er niet mee ingestemd dat hij die andere documenten pas over uiterlijk acht maanden zou ontvangen. Verder blijkt uit niets dat de minister een begin heeft gemaakt met de zoektocht naar de documenten waarom hij heeft gevraagd. Om de besluitvorming te versnellen, heeft hij op de zitting bij de rechtbank voorgesteld om bij VWS alle documenten ongelakt te komen inzien. Hij heeft dat eerder gedaan waarbij zorgvuldig afspraken zijn gemaakt over geheimhouding. Het komt erop neer dat een voorselectie wordt gemaakt van op te vragen stukken die hij ongelakt inziet. Dat versnelt de afhandeling van de Wob-verzoeken en voorkomt extra werk. Zijn ervaring is dat die werkwijze tot een inperking van het Wob-verzoek tot een derde of zelfs twee derde van het totaal aantal documenten kan leiden. Aangezien het volgens de minister om honderdduizenden documenten gaat, is de te behalen winst in potentie groot. Dat een dergelijke werkwijze de zorgvuldigheid zou kunnen schaden, is niet aannemelijk, aldus [appellant].

10.2. Op grond van artikel 4:13, eerste lid, van de Awb moet een beschikking binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn worden gegeven. Op een Wob-verzoek moet, gelet op artikel 6, eerste lid, van de Wob, binnen vier weken worden besloten. Het bestuursorgaan kan op grond van het tweede artikellid het besluit voor ten hoogste vier weken verdagen. Als niet binnen de wettelijke termijn een besluit op het Wob-verzoek wordt genomen en na het verstrijken van twee weken na een daaropvolgende schriftelijke ingebrekestelling nog steeds geen besluit is genomen, kan, gelet op de artikelen 6:2, 6:12 en 8:1 van de Awb, beroep worden ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Als dit beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter op grond van artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. Als de omvang van het verzoek daartoe aanleiding geeft moet de bestuursrechter, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb, op grond van artikel 15b, eerste lid, van de Wob bepalen binnen welke termijn het bestuursorgaan alsnog een besluit bekend moet maken. De bestuursrechter kan ook op grond van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb in bijzondere gevallen een andere termijn bepalen of een andere voorziening treffen. Met toepassing van deze bepalingen kan de bestuursrechter bij het bepalen van de termijn rekening houden met onder andere de omvang en de complexiteit van het Wob-verzoek, de maatregelen die zijn genomen om zo snel als mogelijk alsnog een besluit te nemen op het Wob-verzoek, de mogelijkheid gebruik te maken van softwareprogramma's, de voortgang met de besluitvorming op het Wob-verzoek en de datum waarop het verzoek is gedaan. Bij het bepalen van de termijn is tevens van belang dat het bestuursorgaan in ieder geval als zich in de Wob opgenomen absolute weigeringsgronden voordoen geen vrijheid heeft om tot verstrekking van informatie over te gaan. De door de bestuursrechter te bepalen termijn moet recht doen aan de reële mogelijkheden die het bestuursorgaan heeft om op het Wob-verzoek te besluiten, maar ook

aan het in de Wob neergelegde recht om overheidsinformatie op te vragen en deze binnen een afzienbare termijn te ontvangen.

10.3. In de praktijk kan blijken dat de besluittermijn die in de Wob is opgenomen niet haalbaar is, ook niet als de besluittermijn eenmaal met vier weken wordt verlengd. Sommige Wob-verzoeken zijn zo complex of omvangrijk dat het bestuursorgaan, zelfs als het de organisatie rondom de behandeling van Wob-verzoeken goed op orde heeft, deze niet binnen deze termijn op een zorgvuldige wijze zal kunnen afhandelen. Het bestuursorgaan kan, als het voorziet dat het op geen enkele wijze mogelijk is tijdig een volledig besluit te nemen, een beroep doen op een overmachtssituatie als bedoeld in artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb en de besluittermijn opschorten. Daarnaast voorziet artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder a, in opschorting van de besluittermijn als de aanvrager hier schriftelijk mee instemt. Een dergelijke overeenstemming kan, zoals ook valt op te maken uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6 van de Wob, het resultaat zijn van overleg tussen het bestuursorgaan en de verzoeker, waarin afspraken worden gemaakt over prioritering en fasering. Het bestuursorgaan kan niet afdwingen dat de indiener van een Wob-verzoek instemt met verlenging van de besluittermijn. De weigering van een verzoeker om in te stemmen met een redelijke aanpak kan echter bij een gegrond beroep tegen het uitblijven van een besluit wel meewegen bij het bepalen van de lengte van de te geven besluittermijn door de bestuursrechter.

10.4. De minister heeft voorzien in een gefaseerde besluitvorming voor Wob-verzoeken die zien op aan Covid-19 gerelateerde onderwerpen door het nemen van deelbesluiten. De Wob staat aan een dergelijke fasering niet in de weg. Vergelijk hiervoor de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:899](#). Uit de deelbesluiten moet blijken op welk deel van het Wob-verzoek van ieder van de verzoekers wordt besloten. Als niet tot openbaarmaking wordt besloten omdat een document al openbaar is, dan moet de vindplaats van dit eerder openbaar gemaakte document worden medegedeeld, bijvoorbeeld door het opnemen van een link naar de vindplaats ervan. In het laatste deelbesluit moet worden vermeld dat hiermee volledig is besloten op het Wob-verzoek. De door de minister na de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 28 juni 2021 aangepaste werkwijze zoals hiervóór in overweging 7 weergegeven, voldoet aan deze eisen. Als een deelbesluit binnen de wettelijke termijn wordt genomen, betekent dat niet dat binnen de termijn op het Wob-verzoek is besloten. Een andere opvatting zou betekenen dat met een beperkt deelbesluit de wettelijke besluittermijn voor de rest van het verzoek kan worden omzeild (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 28 november 2017, [ECLI:NL:RBMNE:2017:5979](#), die de Afdeling bij de uitspraak van 20 maart 2019 heeft bevestigd). Tegen een deelbesluit dat op een Wob-verzoek wordt genomen staan de mogelijkheden van bezwaar en beroep open. Om te voorkomen dat bij een versnipperde besluitvorming steeds afzonderlijk tijdig een rechtsmiddel moet worden aangewend, gaat de Afdeling ervan 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, van de Awb van rechtswege mede betrekking heeft op opvolgende deelbesluiten op hetzelfde verzoek.

10.5. De Afdeling heeft begrip voor het feit dat het uitbreken van de coronapandemie ervoor heeft gezorgd dat medewerkers van VWS, zeker in het begin, minder of geen tijd hadden voor het afhandelen van Wob-verzoeken. De Afdeling acht de door de minister genoemde hoeveelheid bij hem ingediende Wob-verzoeken en daaronder vallende documenten aannemelijk. Het is daarom begrijpelijk dat de minister deze verzoeken niet binnen de in de Wob voorziene termijnen kon afhandelen en dat de minister heeft gezocht naar een andere manier om zo snel mogelijk te reageren op alle Wob-verzoeken. De minister heeft de inhoud

en achtergrond van de door hem gehanteerde aanpak uiteengezet in het verweerschrift in beroep, het hogerberoepschrift en de brief aan de Tweede Kamer van 21 juli 2021. Uit deze stukken en de ter zitting gegeven toelichting blijkt dat de minister in juni 2021 31 juristen beschikbaar had om de Wob-verzoeken af te handelen. In september 2021 waren dat er 82. In oktober 2021 zou dit aantal verder worden uitgebreid tot 99. Uit deze stukken en toelichting maakt de Afdeling op dat de minister pas nadat de rechtbank Midden-Nederland op 28 juni 2021, [ECLI:NL:RBMNE:2021:2719](#), uitspraak had gedaan, voldoende de ernst van het gebrek aan voortgang met betrekking tot de inmiddels 241 Wob-verzoeken is gaan inzien. De minister heeft door zo te handelen onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de coronapandemie tot voor burgers en ondernemingen ingrijpende maatregelen en hevige maatschappelijke discussies heeft geleid. Onder die omstandigheden moet, mede in het licht van het aan artikel 10, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ontleende recht van journalisten en andere 'public watchdogs' om inlichtingen van de overheid te ontvangen, zo spoedig mogelijk op Wob-verzoeken, zoals die van [appellant], worden besloten.

10.6. Niet in geschil is dat de besluittermijnen die de Wob stelt zijn overschreden. Verder is ter zitting door de minister aangegeven dat hij bewust geen beroep doet op de uitzondering die artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb biedt in geval van overmacht. Omdat ook geen sprake is van instemming met uitstel als bedoeld in artikel 4:15, tweede lid, onder a, van de Awb, is de wettelijke termijn waarbinnen op de verzoeken besloten moest worden verstreken.

10.7. Omdat niet binnen de bij wet voorziene termijnen een besluit is genomen, moet de Afdeling beoordelen of de door de rechtbank bepaalde termijnen waarbinnen de minister dit alsnog moet doen standhoudt. Gelet op artikel 8:55d, eerste en derde lid, van de Awb en artikel 15b, eerste lid, van de Wob, is het de taak van de bestuursrechter om een nadere termijn te stellen als het beroep tegen het uitblijven van een besluit gegrond is en nog steeds geen volledig besluit bekend is gemaakt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 8 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1560](#), moet de rechter daarbij een op dat moment verantwoorde keuze maken in het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid. Als het bestuursorgaan dit dilemma heeft veroorzaakt, rechtvaardigt dit niet zonder meer dat zorgvuldigheid wordt opgeofferd aan snelheid. De rechter stelt een nadere termijn die niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is.

10.8. De rechtbank heeft ten aanzien van de verzoeken over het testbeleid en de vaccininkoop bepaald dat uiterlijk op 6 maart 2022 een besluit moet worden genomen. De Afdeling ziet geen reden om een kortere dan wel een langere termijn te hanteren. De termijn loopt af acht maanden nadat de rechtbank uitspraak heeft gedaan en één jaar en één maand nadat [appellant] de verzoeken heeft gedaan. De Afdeling is er niet van overtuigd dat het halen van deze besluittermijn met betrekking tot deze verzoeken, gegeven de inmiddels getroffen en voorgenomen personele voorzieningen, onmogelijk is. Overigens is het aan de minister om te beslissen in hoeverre hij blijft werken met het systeem van deelbesluiten.

10.9. De rechtbank heeft ten aanzien van de verzoeken over de vaccinatiestrategie en de toelating van vaccins de uiterlijke datum dat een besluit moest zijn genomen bepaald op 15 september 2021. De Afdeling volgt de rechtbank op dit onderdeel niet. De Afdeling is van oordeel dat er geen reden is om ten aanzien van de besluittermijn onderscheid te maken tussen de verschillende onderdelen van de Wob-verzoeken. De minister heeft voldoende overtuigend uiteengezet dat een besluittermijn die afloopt op 15 september 2021 niet haalbaar was. Daarom zal de Afdeling ook ten aanzien van de verzoeken over de vaccinatiestrategie en de toelating van vaccins de uiterlijke datum dat een besluit moet zijn

genomen bepalen op 6 maart 2022.

10.10. De Afdeling realiseert zich dat de door haar te geven opdracht, gelet op de vele en omvangrijke Wob-verzoeken die de minister heeft ontvangen over aan Covid-19 gerelateerde onderwerpen, mogelijk als gevolg heeft dat het langer duurt voordat op andere Wob-verzoeken een besluit wordt genomen, zoals de minister heeft aangevoerd. Dat is echter het gevolg van het recht dat bestaat om tegen het uitblijven van een besluit beroep in te stellen.

10.11. Specifiek met betrekking tot het door [appellant] gedane voorstel om documenten in te komen zien, overweegt de Afdeling het volgende. Het valt te prijzen dat [appellant] probeert bij te dragen aan een oplossing voor dit geschil. De door hem voorgestelde aanpak om bij VWS een voorselectie te maken van de openbaar te maken documenten, biedt hiertoe evenwel geen oplossing. Het gevolg van de door hem voorgestelde handelwijze zou zijn dat [appellant] vele documenten ongelakt kan inzien, ook wanneer absolute weigeringsgronden hieraan in de weg zouden staan. De minister zou, wanneer hij zou bewilligen in het voorstel van [appellant], handelen in strijd met de Wob.

Het betoog van de minister slaagt. Het betoog van [appellant] faalt.

De dwangsom

11. Tot slot betoogt de minister dat de rechtbank ten onrechte een dwangsom van € 100,- per dag met een maximum van € 15.000,- per Wob-verzoek heeft opgelegd. Het dwangsinstrument is bedoeld als prikkel om te bevorderen dat een bestuursorgaan binnen de door de rechter opgelegde besluytermijn een besluit neemt. In dit geval is het onmogelijk om binnen de opgelegde besluytermijn een besluit te nemen. Het instrument van de dwangsom schiet daarom zijn doel voorbij, aldus de minister.

11.1. [appellant] betoogt daarentegen dat de rechtbank ten onrechte geen hogere dwangsom dan de dwangsom die volgens het landelijke beleid als uitgangspunt geldt heeft opgelegd. De minister is niet voortvarend geweest met het verschaffen van informatie over zijn werkwijze, over de resultaten van de werkwijze, noch over de kritiek op de werkwijze. In een Wob-procedure die heeft geleid tot de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 10 december 2020 in zaak nr. 20/5578 heeft de minister de door de rechtbank opgelegde dwangsom van maximaal € 15.000,- vol laten lopen. Ook met betrekking tot andere Wob-verzoeken heeft [appellant] een beroep wegens het niet tijdig nemen van een besluit moeten instellen. In een zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 1 december 2020 in zaak nr. 20/5557 heeft de minister inmiddels ook een dwangsom moeten uitkeren. In een zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 april 2021 in zaak nr. 21/983 begint de termijn voor dwangsommen te lopen op 23 augustus 2021 en zijn voor het grootste deel nog geen documenten openbaar gemaakt. De minister trekt zich dus weinig aan van de zaken die bij de rechtbank lopen. Er lijkt een structureel probleem te zijn met hoe de minister de verplichtingen op grond van de Wob nakomt, aldus [appellant].

11.2. De Afdeling heeft hiervóór bepaald dat de rechtbank ten aanzien van twee van de vier Wob-verzoeken van [appellant] geen haalbare termijn heeft opgelegd waarbinnen de minister alsnog een besluit moet nemen. De door de rechtbank gestelde opdracht ten aanzien van de vier Wob-verzoeken moet daarom worden vernietigd. Alleen al vanwege de samenhang met die opdracht zal de Afdeling ook de door de rechtbank opgelegde dwangsom vernietigen. De Afdeling zal zelf bepalen of een dwangsom passend is en, zo ja, welke dwangsom passend is.

11.3. Artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb schrijft voor dat de bestuursrechter een

dwangsom verbindt aan de door hem gestelde termijn voor het alsnog bekendmaken van een besluit. Op grond van het derde artikellid kan hij in bijzondere gevallen een andere voorziening treffen. In de regel wordt bij toepassing van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb een dwangsom bepaald van € 100,- per dag met een maximum van € 15.000,-. Als een sterke prikkel nodig is vanwege bijvoorbeeld een weigerachtig bestuursorgaan, wordt de dwangsom bepaald op € 250,- per dag met een maximum van € 37.500,-.

11.4. De Afdeling ziet geen reden om af te wijken van het wettelijke uitgangspunt dat een dwangsom wordt opgelegd. De Afdeling is verder van oordeel dat de dwangsom die in de regel wordt opgelegd, ook in dit geval passend is. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat de termijn van uiterlijk 6 maart 2022 een realistische termijn is waarbinnen de minister een volledig besluit op de Wob-verzoeken moet kunnen nemen en dat in dit stadium daarom geen extra stimulans nodig is.

De betogen van [appellant] en de minister falen.

Conclusie

12. Het hoger beroep van de minister is gegrond en dat van [appellant] is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover de minister is opgedragen om deels uiterlijk 15 september 2021 en voor het overige uiterlijk 6 maart 2022 alsnog een besluit te nemen op de Wob-verzoeken van [appellant] en voor zover aan die opdracht een dwangsom is verbonden. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling bepalen dat de minister uiterlijk 6 maart 2022 op alle vier de Wob-verzoeken van [appellant] een besluit moet nemen. Doet de minister dat niet, dan moet hij per Wob-verzoek een dwangsom betalen van € 100,- per dag, met een maximum van € 15.000,-.

13. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

De uitspraak samengevat

14. In deze uitspraak heeft de Afdeling het hoger beroep van de minister gegrond verklaard en het hoger beroep van [appellant] ongegrond. Dit betekent niet dat de minister volledig gelijk heeft gekregen en [appellant] helemaal niet. De minister en [appellant] hebben beiden voor een deel gelijk. De minister heeft op de Wob-verzoeken van [appellant] geen besluit genomen en het duurt te lang voordat hij dat wil gaan doen. Van belang hierbij is dat de minister geen beroep doet op overmacht en [appellant] niet instemt met verlenging van de normale besluytermijn. In andere mogelijkheden van verlenging van de besluytermijn vanwege de coronapandemie heeft de wetgever niet voorzien. De wet schrijft voor dat, als de minister niet tijdig een besluit neemt op een Wob-verzoek, de bestuursrechter de minister moet opdragen dat hij binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit neemt. Daarom heeft de Afdeling bepaald dat de minister uiterlijk op 6 maart 2022 een besluit moet nemen op alle verzoeken van [appellant], ook op de twee verzoeken waarvoor de rechtbank een kortere termijn stelde. Als de minister niet op tijd een besluit neemt, moet hij per Wob-verzoek een dwangsom betalen van € 100,- per dag, met een maximum van € 15.000,-.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van [appellant] ongegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 6 juli 2021 in zaken nrs. 21/2414,

21/2416, 21/2418 en 21/2419 voor zover de rechtbank heeft bepaald dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport deels uiterlijk 15 september 2021 en voor het overige uiterlijk 6 maart 2022 een besluit moet nemen op de Wob-verzoeken van [appellant] en voor zover de rechtbank aan die opdracht een dwangsom heeft verbonden;

IV. draagt de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op om uiterlijk 6 maart 2022 met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een besluit te nemen op de Wob-verzoeken van [appellant] en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. bepaalt dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan [appellant] per Wob-verzoek een dwangsom van € 100,- moet betalen voor elke dag waarmee hij de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,-.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

w.g. De Vries
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 oktober 2021

582-857

Verzonden: 20 oktober 2021

BIJLAGE

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 10

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

[...]

Artikel 4:13

1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

[...]

Artikel 4:15

[...]

2. De termijn voor het geven van een beschikking wordt voorts opgeschort:

a. gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd,

[...]

c. zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven.

3. In geval van overmacht deelt het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk aan de aanvrager mede dat de beslistermijn is opgeschort, alsmede binnen welke termijn de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

[...]

Artikel 6:2

Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

[...]

b. het niet tijdig nemen van een besluit.

Artikel 6:12

1. Indien het beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit dan wel het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het beroepschrift kan worden ingediend zodra:

a. het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen of een van rechtswege verleende beschikking bekend te maken, en

b. twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is.

[...]

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[...]

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:

[...]

f. het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit,

[...]

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Artikel 8:55d

1. Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt.

2. De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. [...]

3. In bijzondere gevallen of indien de naleving van andere wettelijke voorschriften daartoe noopt, kan de bestuursrechter een andere termijn bepalen of een andere voorziening treffen.

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 2

1. Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

2. Het bestuursorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

Artikel 3

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

[...]

Artikel 6

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.

2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.

[...]

5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.

[...]

Artikel 15b

1. In geval van een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op grond van deze wet of een beslissing op bezwaar tegen een dergelijk besluit waarbij nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter, indien de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt.

[...]

Raad van State

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:2348
Datum uitspraak	20 oktober 2021
Inhoudsindicatie	<p>De NOS en de NTR hebben bij de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 28 en 29 mei 2020 in totaal drie verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur ingediend. De NOS en de NTR verzorgen het programma Nieuwsuur. Zij hebben bij de minister op 28 en 29 mei 2020 drie verzoeken ingediend op grond van de Wob. De verzoeken van de NOS en de NTR hebben volgens de minister betrekking op bijna 25.000 documenten. De NOS en de NTR zijn van mening dat niet tijdig is besloten op de drie Wob-verzoeken en hebben beroep ingesteld wegens het uitblijven van een besluit. Volgens hen is de door de minister toegepaste werkwijze in strijd met de Wob. Vast staat en ook niet in geschil is dat de minister ten tijde van de procedure bij de rechtbank geen besluiten had genomen op de verzoeken van de NOS en de NTR. De Afdeling zal moeten beoordelen of de naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank aangepaste gefaseerde werkwijze van de minister in overeenstemming is met de Wob.</p>

Volledige tekst

202105166/1/A3.

Datum uitspraak: 20 oktober 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 28 juni 2021 in zaken nrs. 20/3956, 20/3957 en 20/3958 in het geding tussen:

de Nederlandse Omroep Stichting (hierna: NOS) en de Stichting NTR, beide gevestigd te Hilversum,

en

de minister.

Procesverloop

De NOS en de NTR hebben bij de minister op 28 en 29 mei 2020 in totaal drie verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) ingediend.

Bij uitspraak van 28 juni 2021 heeft de rechtbank de door de NOS en de NTR ingestelde beroepen wegens het niet tijdig nemen van een besluit door de minister gegrond verklaard, bepaald dat de minister binnen twee maanden na dagtekening van de uitspraak alsnog moet besluiten op de Wob-verzoeken en bepaald dat de minister een dwangsom van € 250,- moet betalen voor elke dag dat hij de termijn van twee maanden overschrijdt, met een maximum van € 37.500,- per Wob-verzoek. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

De NOS en de NTR hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij vier afzonderlijke besluiten van 11 augustus 2021 heeft de minister besloten tot al dan niet gehele of gedeeltelijke openbaarmaking van documenten over onderwerpen waarop de verzoeken van de NOS en de NTR betrekking hadden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 september 2021, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, advocaat te Den Haag, en mr. K.T.J. Bosman, en de NOS en de NTR, vertegenwoordigd door mr. R.D. Chavannes en mr. A.J. Bruna, advocaten te Amsterdam, en [gemachtigde 1] en [gemachtigde 2], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De NOS en de NTR verzorgen het programma Nieuwsuur. Zij hebben bij de minister op 28 en 29 mei 2020 drie verzoeken ingediend op grond van de Wob.

1.1. Bij het eerste verzoek van 28 mei 2020 hebben de NOS en de NTR verzocht om openbaarmaking van vragen die het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) aan het Outbreak Management Team (hierna: OMT) stelde, verslagen van de overleggen van het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg (hierna: BAO) en de communicatie tussen het OMT, het BAO en VWS. Het verzoek heeft betrekking op de periode van 1 december 2019 tot en met 28 mei 2020.

1.2. Bij het tweede verzoek van 29 mei 2020 hebben de NOS en de NTR verzocht om openbaarmaking van documenten over digitale middelen die gebruikt kunnen worden bij de bestrijding van Covid-19. Het verzoek heeft betrekking op de periode van 1 december 2019 tot en met 29 mei 2020.

1.3. Bij het derde verzoek van 29 mei 2020 hebben de NOS en de NTR verzocht om openbaarmaking van documenten over de besmettelijkheid van Covid-19 onder kinderen. Het verzoek heeft betrekking op de periode van 1 december 2019 tot en met 29 mei 2020.

2. De verzoeken van de NOS en de NTR hebben volgens de minister betrekking op bijna

25.000 documenten. De minister heeft bij e-mailbericht van 2 juni 2020 de NOS en de NTR medegedeeld dat hij veel Wob-verzoeken heeft ontvangen die gaan over aan Covid-19 gerelateerde onderwerpen. Alle verzoekers is gevraagd om in te stemmen met de aanhouding van de verzoeken. Op 1 juni 2020 is een begin gemaakt met de behandeling van de Wob-verzoeken. De minister heeft de media die een Wob-verzoek hebben gedaan op 4 juni 2020 uitgenodigd om hen te informeren over de aanpak die VWS voor ogen stond bij de behandeling van de verzoeken. De NOS en de NTR hebben bij e-mailbericht van 7 juni 2020 laten weten dat zij niet bij de bijeenkomst aanwezig zouden zijn. Via collega-journalisten hebben zij vernomen wat de voorgestelde aanpak van de minister was. De NOS en de NTR hebben zich op het standpunt gesteld dat deze aanpak in strijd is met de Wob. De minister bepaalt het tempo van openbaarmaking en het is onwenselijk dat per maand een bulk documenten wordt toegezonden in plaats van een concrete beantwoording van de specifieke informatieverzoeken, aldus de NOS en de NTR. De minister heeft vervolgens op 29 juni 2020 op grond van artikel 6, tweede lid, van de Wob laten weten dat hij de besluytermijn met vier weken heeft verlengd.

3. Bij e-mailbericht van 25 augustus 2020 hebben de NOS en de NTR de minister laten weten dat de termijn om te besluiten op de verzoeken is verstreken en dat binnen twee weken een besluit wordt verwacht. Daarop heeft de minister bij e-mailbericht van 28 augustus 2020 medegedeeld dat in september op het verzoek met betrekking tot het BAO en het OMT zou worden besloten. Daarbij heeft de minister laten weten dat het Wob-verzoek via een andere werkwijze dan normaal wordt afgehandeld. De vele Wob-verzoeken hebben ertoe geleid dat veel documenten op mogelijke bezwaren tegen openbaarmaking moeten worden beoordeeld. In plaats van ieder Wob-verzoek apart te behandelen, is ervoor gekozen zo veel mogelijk informatie per deelonderwerp gefaseerd voor iedereen openbaar te maken. Vervolgens hebben de NOS en de NTR de minister op 13 september 2020 in gebreke gesteld.

Besluitvormingsproces

4. De minister heeft over de aangepaste werkwijze, die hij aanduidt als de gefaseerde aanpak, het volgende toegelicht. Inmiddels zijn volgens de minister 241 Wob-verzoeken binnengekomen die over corona gaan. Daarbij gaat het tot en met begin september 2021 naar schatting om ongeveer 1,8 miljoen documenten die beoordeeld moeten worden. Als de verzoeken op traditionele wijze behandeld moesten worden, zou het onmogelijk zijn om tijdig en adequaat op alle verzoeken te besluiten. Om toch aan de verplichting te kunnen voldoen zo veel mogelijk documenten zo snel mogelijk openbaar te maken, is gezocht naar een manier waarop de relevante documenten geautomatiseerd konden worden verzameld en waarop de besluitvorming gestroomlijnder kon plaatsvinden. De minister heeft deze aanpak als volgt verduidelijkt.

Als per Wob-verzoek afzonderlijk moet worden besloten, zou dat betekenen dat dezelfde documenten steeds opnieuw in de besluitvorming moeten worden betrokken. De besluitvorming dreigt daarmee onoverzichtelijk en slecht beheersbaar te worden. Hij heeft informatiespecialisten ingehuurd die met behulp van software geautomatiseerd alle documenten over corona uit de e-mailboxen, de digitale gegevensdragers en het documentmanagementsysteem van VWS ontsluiten. Duplicaten worden met behulp van de software zo veel mogelijk uit de informatie gefilterd. De informatie wordt verder naar onderwerp gecategoriseerd. De inmiddels tien te onderscheiden onderwerpen zijn bepaald op basis van alle ingediende Wob-verzoeken die betrekking hebben op coronagerelateerde onderwerpen. De documenten worden verder opgesplitst naar de maanden waarin die documenten zijn opgesteld. De 'batches' bevatten steeds informatie over één onderwerp in

één maand. De juristen beoordelen die documenten. Informatie over namen, telefoonnummers en e-mailadressen wordt automatisch onleesbaar gemaakt, en vervolgens handmatig door de juristen gecontroleerd. Nadat de documenten inhoudelijk zijn beoordeeld en de zienswijzen van externe belanghebbenden zijn opgevraagd, is de besluitvorming voldoende voorbereid en kan er deels besloten worden op de Wob-verzoeken. De Wob-verzoeker ontvangt als gevolg van deze aanpak verschillende deelbesluiten. Dat gaat telkens om documenten per onderwerp over één maand. Daarbij ontvangt de verzoeker een inventarislijst waarop is te zien welke weigeringsgronden op het document of passages daarvan zijn toegepast. Als uiteindelijk via alle deelbesluiten volledig op een Wob-verzoek is besloten, wordt dat vermeld. Bij de voorbereiding van het laatste deelbesluit wordt gecontroleerd of alle informatie die binnen de reikwijdte van het verzoek valt daadwerkelijk is beoordeeld. Tegen zowel de eerdere deelbesluiten als het eindbesluit kan bezwaar worden gemaakt. Als belanghebbenden naar verwachting bezwaar hebben tegen openbaarmaking, wordt de feitelijke openbaarmaking in overeenstemming met artikel 6, vijfde lid, van de Wob met twee weken uitgesteld. Verzoeken die betrekking hebben op zeer specifieke informatie die relatief makkelijk te ontsluiten is of op informatie die niet aanwezig of al openbaar is, worden op de traditionele wijze behandeld.

Deze aanpak is erop gericht om zo snel mogelijk op alle Wob-verzoeken die betrekking hebben op coronagerelateerde onderwerpen te besluiten. De besluitvorming is echter niet zo snel verlopen als waar vooraf op werd ingezet, onder andere door het hoge aantal en de onverwacht grote omvang van de verzoeken en de wijze waarop de digitale zoeksystemen moesten worden geoptimaliseerd. Ook te weinig mankracht en het feit dat voor een groot aantal documenten zienswijzen moesten worden gevraagd aan externe belanghebbenden waren daar debet aan, aldus de minister.

Deelbesluiten

5. De minister heeft op 1 oktober 2020, 29 oktober 2020, 1 december 2020 en 4 mei 2021 documenten gedeeltelijk openbaar gemaakt. Het gaat respectievelijk om:

- documenten over Covid-19 van het BAO over de periode 1 januari 2020 tot en met 7 juli 2020. Daarbij heeft de minister persoonsgegevens en persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad niet openbaar gemaakt;
- agenda's van vergaderingen over Covid-19 van het OMT. Daarbij heeft de minister notulen van OMT-vergaderingen en de bijlagen bij de agenda's niet openbaar gemaakt;
- 617 documenten over de periode december 2019 tot en met januari 2020 die betrekking hebben op de beginfase van de coronapandemie. Daarbij heeft de minister burgerbrieven grotendeels buiten beschouwing gelaten. Ook zijn intern gedeelde nieuwsoverzichten met verwijzingen naar openbare nieuwsberichten en omgevingsbeelden niet geïnventariseerd. Dat geldt ook voor verslagen van het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg, omdat de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid over de openbaarmaking daarvan zal besluiten. De inventarisatie van e-mailberichten heeft zich beperkt tot de e-mailboxen van degenen die zich in een hogere positie binnen de organisatie bevinden, omdat dat een volledig inzicht geeft in de besluitvorming over Covid-19 binnen VWS en de informatie op basis waarvan de besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daarnaast heeft de minister openbaarmaking geweigerd van vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens, van persoonsgegevens, van persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad en van gegevens waarvan openbaarmaking de betrekkingen tussen Nederland en andere staten en internationale organisaties kan schaden of anderszins onevenredig nadeel voor

belanghebbenden meebrengt;

- documenten betreffende overleggen van VWS over Covid-19 over de periode februari 2020. Daarbij heeft de minister de desbetreffende documenten op dezelfde wijze geïnventariseerd als bij het vorige gedachtestreepje is beschreven en heeft hij openbaarmaking van dezelfde soorten gegevens geweigerd.

Beroep wegens het niet tijdig nemen van een besluit

6. De NOS en de NTR zijn van mening dat niet tijdig is besloten op de drie Wob-verzoeken en hebben beroep ingesteld wegens het uitblijven van een besluit. Volgens hen is de door de minister toegepaste werkwijze in strijd met de Wob. Bovendien zijn de door de minister genomen besluiten van 1 oktober 2020, 29 oktober 2020, 1 december 2020 en 4 mei 2021 algemene besluiten en kwalificeren de besluiten als actieve openbaarmaking op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wob over door de minister zelf bepaalde onderwerpen en perioden. Het zijn geen beschikkingen in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), omdat de besluiten niet verwijzen naar een concreet verzoek. Bovendien zijn de besluiten kennelijk naar alle journalisten die over de betrokken onderwerpen een Wob-verzoek hebben ingediend, gestuurd en dus onvoldoende geïndividualiseerd, aldus de NOS en de NTR.

Het oordeel van de rechtbank

7. De rechtbank heeft geoordeeld dat de besluittermijn voor de drie verzoeken ruimschoots is overschreden. De minister heeft niet binnen twee weken na de ingebrekestelling van de NOS en de NTR alsnog een besluit genomen. Daarom is het beroep gegrond.

Ten aanzien van de twee verzoeken van 29 mei 2020 heeft de rechtbank vastgesteld dat de minister nog geen besluiten heeft genomen. Partijen zijn het daarover eens. De rechtbank heeft de minister niet gevolgd in zijn standpunt dat met de deelbesluiten van 1 oktober 2020, 29 oktober 2020, 1 december 2020 en 4 mei 2021 deels op het verzoek van 28 mei 2020 is besloten. Daarop wijst vooral de manier waarop de minister de voorbereiding en openbaarmaking van de besluiten heeft ingericht. Daardoor ontvangen alle indieners van Wob-verzoeken die in een bepaalde categorie vallen, hetzelfde deelbesluit. In de deelbesluiten zijn geen overwegingen te vinden die direct aan het verzoek van de NOS en de NTR van 28 mei 2020 zijn te linken. De deelbesluiten bevatten meer documenten dan waarom is verzocht. Tot slot zijn de laatste twee deelbesluiten gericht 'aan de indieners van een Wob-verzoek over Covid-19'. De deelbesluiten zijn daarom weinig tot niet geïndividualiseerd. Als de separate openbaarstellingen moeten worden aangemerkt als besluiten op het Wob-verzoek, dan moet tegen elk afzonderlijk besluit bezwaar gemaakt worden, alleen al omdat niet duidelijk is of al volledig op het verzoek is besloten. De rechtsbescherming verspreidt zich op die manier over verschillende procedures, hetgeen onwenselijk is. De rechtbank heeft om die reden de deelbesluiten aangemerkt als besluiten op grond van artikel 8 van de Wob, waarbij de minister uit eigen beweging informatie openbaar heeft gemaakt. De deelbesluiten kunnen dus niet worden aangemerkt als beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. De deelbesluiten zijn daarom geen besluiten als bedoeld in artikel 6:20, derde lid, van de Awb, zodat het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet ook betrekking heeft op die deelbesluiten, aldus de rechtbank.

Verder heeft de rechtbank overwogen dat zij zich realiseert dat als gevolg van de coronapandemie een groot aantal documenten bestaat dat betrekking heeft op het virus en de bestrijding daarvan. Het verzamelen van die documenten vergt veel tijd. Om die reden bestaat een bijzonder geval als bedoeld in artikel 8:55d, derde lid, van de Awb en moet

worden afgeweken van de door het eerste artikellid voorgeschreven termijn van twee weken voor het alsnog nemen van een besluit. De rechtbank heeft echter ook geconstateerd dat de wetgever geen aanleiding heeft gezien om in verband met de pandemie generieke of specifieke wettelijke voorzieningen op te stellen over mogelijke overschrijding van besluytermijnen bij aanvragen. Ook heeft de minister geen beroep gedaan op een overmachtssituatie als bedoeld in artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb waarmee hij de besluytermijn kon opschorten. De minister heeft de besluytermijn, ondanks inspanningen, met bijna een jaar overschreden, aldus de rechtbank. Daarom heeft de rechtbank aanleiding gezien om de minister op te dragen om binnen twee maanden na verzending van de uitspraak een besluit te nemen. Volgens de rechtbank doet deze termijn recht aan het belang van de NOS en de NTR dat de minister zo spoedig mogelijk een besluit neemt op hun verzoeken, mede in het licht van hun aan artikel 10, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) ontleende recht om inlichtingen van de overheid te ontvangen, en doet de termijn tevens recht aan het belang van de minister om tot een zorgvuldige besluitvorming te kunnen komen. Als de minister niet binnen deze termijn een besluit neemt, moet hij een dwangsom betalen van € 250,- voor elke dag dat hij per Wob-verzoek de termijn van twee maanden overschrijdt, met een maximum van € 37.500,-. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat een sterke prikkel nodig is en daarom een hogere dwangsom vastgesteld dan de dwangsom van € 100,-, met een maximum van € 15.000,-, die volgens het landelijke beleid als uitgangspunt geldt.

8. De minister heeft medegedeeld dat hij naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank zijn werkwijze op enkele punten heeft aangepast, zoals ook in zijn brief aan de Tweede Kamer van 21 juli 2021, Kamerstukken II 2020/21, 25 295, nr. 1385, is beschreven. Aan de Wob-verzoeker worden de deelbesluiten gezonden waarmee op diens verzoek wordt besloten. Per deelbesluit zal voortaan worden aangegeven welke documenten binnen de 'batch' specifiek betrekking hebben op het Wob-verzoek van de verzoeker. In het laatste deelbesluit waarmee op een bepaald verzoek wordt besloten, wordt vermeld dat hiermee de besluitvorming wordt afgerond. De minister geeft verder aan dat het werven van extra personeel de aandacht heeft. In de zomer van 2020 werkten er zes Wob-juristen bij VWS. In september 2021 waren dat er 82. Voor beleidsmedewerkers wordt tijd vrijgemaakt om werkzaamheden in het kader van de Wob uit te voeren. Daarnaast worden zienswijzen niet meer opgevraagd bij derden. In de praktijk is gebleken dat op de vele zienswijzen die werden gevraagd maar enkele reacties binnenkwamen. Inmiddels zijn zeven 'batches' met informatie over de maand februari 2020 openbaar gemaakt. Ook is besloten over openbaarmaking van nota's en memo's aan de minister in de periode december 2019 tot en met 12 maart 2020, documenten van het BAO in de periode januari 2020 tot 7 juli 2020, documenten van het OMT in de periode december 2019 tot 10 juni 2020 en documenten die betrekking hebben op 'opstarten corona' in de periode december 2019 tot en met januari 2020, aldus de minister. De minister heeft toegezegd dat hij voorrang zal geven aan de behandeling van de 'batches' documenten die betrekking hebben op de onderwerpen en maanden waar de NOS en de NTR met hun Wob-verzoeken om hebben verzocht. De verwachting is volgens de minister dat hij in november 2021 volledig zal hebben besloten over alle stukken waarvan de NOS en de NTR openbaarmaking hebben verzocht. De minister vindt de door de rechtbank gestelde termijn dus te kort. Ook vindt hij de door de rechtbank opgelegde dwangsom te hoog. Daarnaast heeft de rechtbank volgens hem zijn gefaseerde werkwijze als zodanig ten onrechte verworpen. Daarom heeft hij hoger beroep ingesteld.

Wat moet de Afdeling in dit geschil beoordelen?

9. Vast staat en ook niet in geschil is dat de minister ten tijde van de procedure bij de rechtbank geen besluiten had genomen op de verzoeken van de NOS en de NTR. De Afdeling zal moeten beoordelen of de naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank aangepaste gefaseerde werkwijze van de minister in overeenstemming is met de Wob, of de rechtbank een juiste besluittermijn heeft opgelegd en wat daarbij een passende dwangsom is. De minister heeft daarnaast op 11 augustus 2021 vier deelbesluiten genomen. Met deze besluiten heeft de minister beoogd om - volgens de naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank enigszins gewijzigde werkwijze - alsnog deels op het Wob-verzoek van 28 mei 2020 te besluiten en om de besluiten van 1 oktober 2020, 29 oktober 2020, 1 december 2020 en 4 mei 2021 in zoverre te vervangen. Gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:20, derde lid, moet de Afdeling bepalen of dit geding mede betrekking heeft op de deelbesluiten van 11 augustus 2021.

Wet- en regelgeving

10. Voor de relevante wet- en regelgeving wordt verwezen naar de bijlage. Deze maakt deel uit van de uitspraak.

De besluiten van 11 augustus 2021

11. Bij de vier besluiten van 11 augustus 2021 heeft de minister naar zijn mening deels besloten op de verzoeken van de NOS en de NTR. De NOS en de NTR betogen dat deze besluiten niet als beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb kwalificeren, maar slechts besluiten zijn tot actieve openbaarmaking van documenten in de zin van artikel 8 van de Wob. Volgens de NOS en de NTR zijn deze besluiten geen reactie op de Wob-verzoeken, is geen sprake van een individueel besluit en leiden de deelbesluiten tot versnipperde rechtsbescherming.

De Afdeling is van oordeel dat de besluiten beschikkingen zijn en een reactie op het Wob-verzoek van de NOS en de NTR van 28 mei 2020. De besluiten zijn gericht aan De Kruif, indiener van de Wob-verzoeken namens de NOS en de NTR. Ook wordt verwezen naar het verzoek van 28 mei 2020 en de specifieke informatie waarom is gevraagd. In de besluiten wordt uiteengezet waarom de minister bepaalde documenten niet of deels niet openbaar heeft gemaakt en welke weigeringsgrond daarbij hoort. Bij de besluiten zijn inventarislijsten gevoegd waaruit is op te maken welke weigeringsgronden zijn toegepast op de documenten waarom door de NOS en de NTR is verzocht. In de inventarislijsten is aangegeven welke documenten onder de reikwijdte van het Wob-verzoek van 28 mei 2020 vallen.

11.1. Omdat de besluiten van 11 augustus 2021 een reactie zijn op het Wob-verzoek van de NOS en de NTR van 28 mei 2020, met welke reactie de NOS en de NTR het niet eens zijn, worden deze besluiten, gelet op artikel 6:24 van Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:20, derde lid, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. De Afdeling zal in deze procedure echter geen oordeel geven over de inhoud van de deelbesluiten. De minister en de NOS en de NTR zijn gebaat bij een spoedig oordeel over de door de minister gehanteerde werkwijze. Deze procedure leent zich daarom niet voor een inhoudelijk oordeel over de door de minister genomen deelbesluiten. Bovendien zou een inhoudelijk oordeel over de deelbesluiten bij gebrek aan een inhoudelijke beoordeling in bezwaar bij de minister of beroep bij de rechtbank betekenen dat slechts in één instantie een oordeel wordt gegeven over de inhoud daarvan. Dat is niet wenselijk. Dit klemmt te meer omdat met de deelbesluiten nog niet volledig op het verzoek van 28 mei 2020 is besloten. De Afdeling zal, gelet op artikel 6:24 van Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:20, vierde lid, het beroep tegen de deelbesluiten daarom verwijzen naar de minister om als bezwaar te worden behandeld.

De gefaseerde werkwijze en de opgelegde besluittermijn

12. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte de gefaseerde werkwijze van de hand heeft gewezen. Hij had in de gelegenheid gesteld moeten worden de werkwijze en de deelbesluiten zodanig aan te passen dat de deelbesluiten wel als besluiten in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb en als reactie op de Wob-verzoeken van de NOS en de NTR kunnen worden aangemerkt. Weliswaar heeft hij aanleiding gezien om de werkwijze aan te passen, de besluiten opnieuw vast te stellen en die individueel te richten aan de indieners van de Wob-verzoeken, maar bij lezing van de uitspraak lijkt de rechtbank te overwegen dat het in algemene zin niet is toegestaan om deelbesluiten op een Wob-verzoek te nemen. De rechtbank heeft over het hoofd gezien dat de Wob ruimte laat om via deelbesluiten op een Wob-verzoek te reageren, zoals hij in dit geval ook heeft gedaan. Daarbij verwijst de minister naar de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6 van de Wob (Kamerstukken II 2008/09, 31 751, nr. 3, p. 5) en uitspraken van de Afdeling van 25 maart 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BH7691](#), en 16 juli 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2621](#), en van de rechtbank Amsterdam van 15 juli 2010, [ECLI:NL:RBAMS:2010:BN3025](#). Bovendien is in een recente procedure een werkwijze waarin ook deelbesluiten werden genomen goedgekeurd. Daarbij verwijst de minister naar uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland van 28 november 2017, [ECLI:NL:RBMNE:2017:5979](#), en de Afdeling van 20 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:899](#). De rechtbank heeft aldus ten onrechte niet onderkend dat het mogelijk is om via deelbesluiten op Wob-verzoeken te besluiten, aldus de minister.

In het verlengde daarvan, betoogt de minister dat de rechtbank een onredelijke besluittermijn heeft opgelegd. Weliswaar heeft de rechtbank terecht overwogen dat, vanwege het grote aantal documenten, sprake is van een bijzondere situatie als bedoeld in artikel 8:55d, derde lid, van de Awb, maar bij het bepalen van de besluittermijn heeft de rechtbank onvoldoende rekening gehouden met de gefaseerde aanpak waarin de Wob-verzoeken worden afgehandeld. Het was praktisch onmogelijk om op welke wijze dan ook uiterlijk op 28 augustus 2021 een volledig besluit te nemen op de verzoeken. De rechtbank had, in overeenstemming met artikel 15b, eerste lid, van de Wob, een andere besluittermijn moeten bepalen die op de omvang van het Wob-verzoek is afgestemd. Daarbij had de rechtbank rekening moeten houden met de werkwijze die op dit moment wordt gehanteerd. Die werkwijze is het meest efficiënt en doet het meest recht aan de belangen die de Wob dient. Bovendien had de rechtbank rekening moeten houden met het feit dat het enige tijd duurt voordat nieuwe werknemers zijn geworven en ingewerkt, aldus de minister.

12.1. Op grond van artikel 4:13, eerste lid, van de Awb moet een beschikking binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn worden gegeven. Op een Wob-verzoek moet, gelet op artikel 6, eerste lid, van de Wob, binnen vier weken worden besloten. Het bestuursorgaan kan op grond van het tweede artikellid het besluit voor ten hoogste vier weken verdagen. Als niet binnen de wettelijke termijn een besluit op het Wob-verzoek wordt genomen en na het verstrijken van twee weken na een daaropvolgende schriftelijke ingebrekestelling nog steeds geen besluit is genomen, kan, gelet op de artikelen 6:2, 6:12 en 8:1 van de Awb, beroep worden ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Als dit beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter op grond van artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. Als de omvang van het verzoek daartoe aanleiding geeft moet de bestuursrechter, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb, op grond van artikel 15b, eerste lid, van de Wob bepalen binnen welke termijn het bestuursorgaan alsnog een besluit bekend moet maken. De bestuursrechter kan ook op grond van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb in bijzondere gevallen een andere termijn

bepalen of een andere voorziening treffen. Met toepassing van deze bepalingen kan de bestuursrechter bij het bepalen van de termijn rekening houden met onder andere de omvang en de complexiteit van het Wob-verzoek, de maatregelen die zijn genomen om zo snel als mogelijk alsnog een besluit te nemen op het Wob-verzoek, de mogelijkheid gebruik te maken van softwareprogramma's, de voortgang met de besluitvorming op het Wob-verzoek en de datum waarop het verzoek is gedaan. Bij het bepalen van de termijn is tevens van belang dat het bestuursorgaan in ieder geval als zich in de Wob opgenomen absolute weigeringsgronden van de Wob voordoen geen vrijheid heeft om tot verstrekking van informatie over te gaan. De door de bestuursrechter te bepalen termijn moet recht doen aan de reële mogelijkheden die het bestuursorgaan heeft om op het Wob-verzoek te besluiten, maar ook aan het in de Wob neergelegde recht om overheidsinformatie op te vragen en deze binnen een afzienbare termijn te ontvangen.

12.2. In de praktijk kan blijken dat de besluytermijn die in de Wob is opgenomen niet haalbaar is, ook niet als de besluytermijn eenmaal met vier weken wordt verlengd. Sommige Wob-verzoeken zijn zo complex of omvangrijk dat het bestuursorgaan, zelfs als het de organisatie rondom de behandeling van Wob-verzoeken goed op orde heeft, deze niet binnen deze termijn op een zorgvuldige wijze zal kunnen afhandelen. Het bestuursorgaan kan, als het voorziet dat het op geen enkele wijze mogelijk is tijdig een volledig besluit te nemen, een beroep doen op een overmachtssituatie als bedoeld in artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb en de besluytermijn opschorten. Daarnaast voorziet artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder a, in opschorting van de besluytermijn als de aanvrager hier schriftelijk mee instemt. Een dergelijke overeenstemming kan, zoals ook valt op te maken uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6 van de Wob, het resultaat zijn van overleg tussen het bestuursorgaan en de verzoeker, waarin afspraken worden gemaakt over prioritering en fasering. Het bestuursorgaan kan niet afdwingen dat de indiener van een Wob-verzoek instemt met verlenging van de besluytermijn. De weigering van een verzoeker om in te stemmen met een redelijke aanpak kan echter bij een gegrond beroep tegen het uitblijven van een besluit wel meewegen bij het bepalen van de lengte van de te geven besluytermijn door de bestuursrechter.

12.3. De minister heeft voorzien in een gefaseerde besluitvorming voor Wob-verzoeken die zien op aan Covid-19 gerelateerde onderwerpen door het nemen van deelbesluiten. De Wob staat aan een dergelijke fasering niet in de weg. Vergelijk hiervoor de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:899](#). Uit de deelbesluiten moet blijken op welk deel van het Wob-verzoek van ieder van de verzoekers wordt besloten. Als niet tot openbaarmaking wordt besloten omdat een document al openbaar is, dan moet de vindplaats van dit eerder openbaar gemaakte document worden medegedeeld, bijvoorbeeld door het opnemen van een link naar de vindplaats ervan. In het laatste deelbesluit moet worden vermeld dat hiermee volledig is besloten op het Wob-verzoek. De door de minister na de uitspraak van de rechtbank aangepaste werkwijze zoals hiervóór in overweging 8 weergegeven, voldoet aan deze eisen. Als een deelbesluit binnen de wettelijke termijn wordt genomen, betekent dat niet dat binnen de termijn op het Wob-verzoek is besloten. Een andere opvatting zou betekenen dat met een beperkt deelbesluit de wettelijke besluytermijn voor de rest van het verzoek kan worden omzeild (vergelijk de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 28 november 2017, [ECLI:NL:RBMNE:2017:5979](#), die de Afdeling bij de uitspraak van 20 maart 2019 heeft bevestigd). Tegen een deelbesluit dat op een Wob-verzoek wordt genomen staan de mogelijkheden van bezwaar en beroep open. Om te voorkomen dat bij een versnipperde besluitvorming steeds afzonderlijk tijdig een rechtsmiddel moet worden aangewend, gaat de Afdeling ervan 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, van de Awb van rechtswege mede betrekking heeft op opvolgende deelbesluiten op hetzelfde verzoek.

12.4. De Afdeling heeft begrip voor het feit dat het uitbreken van de coronapandemie ervoor heeft gezorgd dat medewerkers van VWS, zeker in het begin, minder of geen tijd hadden voor het afhandelen van Wob-verzoeken. De Afdeling acht de door de minister genoemde hoeveelheid bij hem ingediende Wob-verzoeken en daaronder vallende documenten aannemelijk. Het is daarom begrijpelijk dat de minister deze verzoeken niet binnen de in de Wob voorziene termijnen kon afhandelen en dat de minister heeft gezocht naar een andere manier om zo snel mogelijk te reageren op alle Wob-verzoeken. De minister heeft de inhoud en achtergrond van de door hem gehanteerde aanpak uiteengezet in het verweerschrift in beroep, het hogerberoepschrift en de brief aan de Tweede Kamer van 21 juli 2021. Uit deze stukken en de ter zitting gegeven toelichting blijkt dat de minister in juni 2021 31 juristen beschikbaar had om de Wob-verzoeken af te handelen. In september 2021 waren dat er 82. In oktober 2021 zou dit aantal verder worden uitgebreid tot 99. Uit deze stukken en toelichting maakt de Afdeling op dat de minister pas nadat de rechtbank op 28 juni 2021 uitspraak had gedaan, voldoende de ernst van het gebrek aan voortgang met betrekking tot de inmiddels 241 Wob-verzoeken is gaan inzien. De minister heeft door zo te handelen onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de coronapandemie tot voor burgers en ondernemingen ingrijpende maatregelen en hevige maatschappelijke discussies heeft geleid. Onder die omstandigheden moet, mede in het licht van het aan artikel 10, eerste lid, van het EVRM ontleende recht van journalisten en andere ‘public watchdogs’ om inlichtingen van de overheid te ontvangen, zo spoedig mogelijk op Wob-verzoeken, zoals die van de NOS en de NTR, worden besloten.

12.5. Niet in geschil is dat de besluytermijnen die de Wob stelt zijn overschreden. Verder is ter zitting door de minister aangegeven dat hij bewust geen beroep doet op de uitzondering die artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, van de Awb biedt in geval van overmacht. Omdat ook geen sprake is van instemming met uitstel als bedoeld in artikel 4:15, tweede lid, onder a, van de Awb, is de wettelijke termijn waarbinnen op de verzoeken besloten moest worden verstreken.

12.6. Omdat niet binnen de bij wet voorziene termijnen een besluit is genomen, moet de Afdeling beoordelen of de door de rechtbank bepaalde termijn waarbinnen de minister dit alsnog moest doen standhoudt. Gelet op artikel 8:55d, eerste en derde lid, van de Awb en artikel 15b, eerste lid, van de Wob, is het de taak van de bestuursrechter om een nadere termijn te stellen als het beroep tegen het uitblijven van een besluit gegrond is en nog steeds geen volledig besluit bekend is gemaakt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 8 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1560](#), moet de rechter daarbij een op dat moment verantwoorde keuze maken in het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid. Als het bestuursorgaan dit dilemma heeft veroorzaakt, rechtvaardigt dit niet zonder meer dat zorgvuldigheid wordt opgeofferd aan snelheid. De rechter stelt een nadere termijn die niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is.

12.7. De rechtbank heeft ten aanzien van de verzoeken van de NOS en de NTR bepaald dat binnen twee maanden na verzending van de uitspraak, dus uiterlijk op 28 augustus 2021, een besluit moest worden genomen. De Afdeling is van oordeel dat die termijn in dit geval vanwege de bijzondere omstandigheden niet haalbaar was. De Afdeling zal de door de rechtbank gegeven opdracht daarom vernietigen en in plaats daarvan bepalen dat de minister uiterlijk 30 november 2021 een volledig besluit moet nemen op de Wob-verzoeken van de NOS en de NTR van 28 en 29 mei 2020. Dat is vijf maanden nadat de rechtbank uitspraak heeft gedaan en anderhalf jaar nadat de NOS en de NTR de verzoeken hebben gedaan. Dat

deze besluitdatum haalbaar is, valt ook op te maken uit het schema met voorgenomen deelbesluiten dat de minister in zijn hogerberoepschrift heeft opgenomen. Overigens is het aan de minister om te beslissen in hoeverre hij blijft werken met het systeem van deelbesluiten.

12.8. De Afdeling realiseert zich dat de door haar te geven opdracht, gelet op de vele en omvangrijke Wob-verzoeken die de minister heeft ontvangen over aan Covid-19 gerelateerde onderwerpen, mogelijk als gevolg heeft dat het langer duurt voordat op andere Wob-verzoeken een besluit wordt genomen, zoals de minister heeft aangevoerd. Dat is echter het gevolg van het recht dat bestaat om tegen het uitblijven van een besluit beroep in te stellen.

Het betoog slaagt.

De hoogte van de dwangsom

13. Tot slot betoogt de minister dat de rechtbank ten onrechte een dwangsom van € 250,- per dag met een maximum van € 37.500,- per Wob-verzoek heeft opgelegd. Hij heeft alles in het werk gesteld om zo snel als mogelijk op alle Wob-verzoeken over corona te reageren. Uit alle inspanningen blijkt niet dat hij weigerachtig is. Er was daarom geen aanleiding om een hogere dwangsom op te leggen dan de dwangsom die volgens het landelijke beleid als uitgangspunt geldt, aldus de minister.

13.1. De Afdeling heeft hiervóór bepaald dat de rechtbank geen haalbare termijn had opgelegd waarbinnen de minister alsnog een besluit op de verzoeken van de NOS en de NTR moest nemen. Alleen al vanwege de samenhang met die termijn zal de Afdeling ook de door de rechtbank opgelegde dwangsom vernietigen. De Afdeling zal zelf bepalen welke dwangsom passend is.

13.2. In de regel wordt, bij toepassing van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb een dwangsom bepaald van € 100,- per dag met een maximum van € 15.000,-. Als een sterke prikkel nodig is vanwege bijvoorbeeld een weigerachtig bestuursorgaan, wordt de dwangsom bepaald op € 250,- per dag met een maximum van € 37.500,-.

13.3. De Afdeling zal de dwangsom stellen op € 100,- per dag dat de minister de hiervoor genoemde datum van 30 november 2021 overschrijdt met een maximum van € 15.000,- per Wob-verzoek van de NOS en de NTR. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat de termijn die zij stelt een realistische termijn is waarbinnen de minister een volledig besluit op de Wob-verzoeken moet kunnen nemen en dat in dit stadium daarom geen extra stimulans nodig is.

Het betoog slaagt.

Conclusie

14. Het hoger beroep van de minister is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd, voor zover de minister is opgedragen om binnen twee maanden na dagtekening van de uitspraak alsnog een besluit te nemen op de Wob-verzoeken van de NOS en de NTR en is bepaald dat de minister een dwangsom moet betalen van € 250,- voor elke dag dat hij de termijn van twee maanden overschrijdt, met een maximum van € 37.500,- per Wob-verzoek. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling bepalen dat de minister uiterlijk 30 november 2021 een volledig besluit op de Wob-verzoeken van 28 en 29 mei 2020 bekend moet maken. Doet de minister dat niet, dan moet hij per Wob-verzoek een dwangsom betalen van € 100,- per dag, met een maximum van € 15.000,-. Verder verwijst de Afdeling het beroep dat van rechtswege is ontstaan tegen de besluiten van 11 augustus 2021 naar de minister om als bezwaarschrift te worden behandeld.

15. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

De uitspraak samengevat

16. De Afdeling heeft in deze uitspraak het hoger beroep van de minister gegrond verklaard. Dat betekent niet dat de minister op tijd heeft besloten. De minister heeft op de Wob-verzoeken van de NOS en de NTR van 28 en 29 mei 2020 geen volledig besluit genomen en het duurt te lang voordat hij dat wil gaan doen. Van belang hierbij is dat de minister geen beroep doet op overmacht en de NOS en de NTR niet hebben ingestemd met verlenging van de normale besluytermijn. In andere mogelijkheden van verlenging van de besluytermijn vanwege de coronapandemie heeft de wetgever niet voorzien. De wet schrijft voor dat, als de minister niet tijdig een besluit neemt op een Wob-verzoek, de bestuursrechter de minister moet opdragen dat hij binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit neemt. Daarom heeft de Afdeling bepaald dat de minister uiterlijk op 30 november 2021 alsnog volledig op de Wob-verzoeken van de NOS en de NTR moet besluiten. Als de minister dat niet binnen die termijn doet, moet hij per Wob-verzoek een dwangsom betalen van € 100,- per dag, met een maximum van € 15.000,-. De minister heeft inmiddels wel met deelbesluiten besloten op een gedeelte van het Wob-verzoek van 28 mei 2020. Deze worden in deze procedure niet beoordeeld. De bezwaren van de NOS en de NTR tegen de deelbesluiten moet de minister eerst zelf inhoudelijk beoordelen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 28 juni 2021 in zaken nrs. 20/3956, 20/3957 en 20/3958 voor zover de rechtbank heeft bepaald dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport binnen twee maanden na dagtekening van de uitspraak een besluit moet nemen op de Wob-verzoeken van de Nederlandse Omroep Stichting en de Stichting NTR en dat, als de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet binnen die termijn een besluit bekendmaakt, hij per Wob-verzoek een dwangsom moet betalen van € 250,- per dag, met een maximum van € 37.500,-;

III. draagt de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op om uiterlijk 30 november 2021 met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een volledig besluit te nemen op de drie Wob-verzoeken van de Nederlandse Omroep Stichting en de Stichting NTR van 28 en 29 mei 2020 en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. bepaalt dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Nederlandse Omroep Stichting en de NTR per Wob-verzoek een dwangsom van € 100,- moet betalen voor elke dag waarmee hij de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,-;

V. verwijst het beroep van rechtswege tegen de deelbesluiten van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 11 augustus 2021, kenmerken BAO/HB 2 3240745-1013696-WJZ, OMT/HB 1 3238762-1013696-WJZ, Opstarten corona/HB 3 3240747-1013696-WJZ en Overleggen VWS/HB 4 3240748-1013696-WJZ ter behandeling als bezwaar naar de minister.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

w.g. De Vries
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 oktober 2021

582-857

BIJLAGE

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 10

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.
2. Onder beschikking wordt verstaan: een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

[...]

Artikel 4:13

1. Een beschikking dient te worden gegeven binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of, bij het ontbreken van zulk een termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag.

[...]

Artikel 4:15

[...]

2. De termijn voor het geven van een beschikking wordt voorts opgeschort:

- a. gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd,

[...]

c. zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven.

3. In geval van overmacht deelt het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk aan de aanvrager mede dat de beslistermijn is opgeschort, alsmede binnen welke termijn de beschikking wel tegemoet kan worden gezien.

[...]

Artikel 6:2

Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

[...]

b. het niet tijdig nemen van een besluit.

Artikel 6:12

1. Indien het beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit dan wel het niet tijdig bekendmaken van een van rechtswege verleende beschikking, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het beroepschrift kan worden ingediend zodra:

a. het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen of een van rechtswege verleende beschikking bekend te maken, en

b. twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is.

[...]

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[...]

Artikel 6:20

[...]

3. Het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit heeft mede betrekking op het alsnog genomen besluit, tenzij dit geheel aan het beroep tegemoet komt.

4. De beslissing op het beroep kan echter worden verwezen naar een ander orgaan waarbij bezwaar of beroep tegen het alsnog genomen besluit aanhangig is, dan wel kan of kon worden gemaakt of ingesteld.

[...]

Artikel 6:24

Deze afdeling is met uitzondering van artikel 6:12 van overeenkomstige toepassing indien hoger beroep, incidenteel hoger beroep, beroep in cassatie of incidenteel beroep in cassatie kan worden ingesteld.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:

[...]

f. het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit,

[...]

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Artikel 8:55d

1. Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt.

2. De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. [...]

3. In bijzondere gevallen of indien de naleving van andere wettelijke voorschriften daartoe noopt, kan de bestuursrechter een andere termijn bepalen of een andere voorziening treffen.

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 2

1. Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

2. Het bestuursorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

Artikel 3

1. Een ieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

[...]

Artikel 6

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.

2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.

[...]

5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.

[...]

Artikel 8

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

Artikel 15b

1. In geval van een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op grond van deze wet of een beslissing op bezwaar tegen een dergelijk besluit waarbij nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter, indien de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, in afwijking van artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de termijn waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt.

[...]



Aanpak VWS Wob-verzoeken corona

Sinds het begin van de coronacrisis heeft het ministerie van VWS ongeveer 320 verzoeken ontvangen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) over de bestrijding daarvan. VWS wil zo duidelijk mogelijk zijn over zijn aanpak van de coronacrisis.

Op 20 oktober 2021 heeft de Raad van State in hoger beroep [uitspraak gedaan over de afhandeling van Wob-verzoeken over de coronabestrijding door VWS](#). De Raad van State heeft het hoger beroep van VWS gegrond verklaard: de aangepaste werkwijze die VWS hanteert, past binnen de wet

Voor de aangepaste werkwijze is gekozen, omdat door de bijzondere omstandigheden van de coronacrisis VWS Wob-verzoeken niet kan afhandelen zoals dat meestal gebeurt. Er is een aantal praktische factoren dat de snelheid van de afhandeling door VWS als uitvoeringsorganisatie van de Wob in de weg staat.

Documenten openbaar per maand en per categorie

Ten eerste gaat het om heel veel documenten: op dit moment meer dan 7,2 miljoen documenten. Die moeten inhoudelijk beoordeeld worden. Er is dan ook gekozen voor een aanpak in tijdsfases en per categorie. Dit betekent dat VWS per maand en per inhoudelijke categorie documenten openbaar maakt.

Inhoudelijke categorieën in de gefaseerde aanpak

- Opstarten
- Overleggen VWS
- Overleg overig
- RIVM
- Digitale middelen

Welk rapportcijfer geeft u aan Rijksoverheid.nl voor uw bezoek van vandaag?



[Naar vraag 2 van 3](#)

- Vaccinaties

Maatregelen om werkwijze te verbeteren en te versnellen

VWS heeft de afgelopen maanden verschillende maatregelen genomen om Wob-verzoeken beter en sneller af te handelen.

Normaal gesproken vraagt het ministerie in de eerste fase van het proces aan andere betrokkenen om een zienswijze. Bijvoorbeeld personen, bedrijven en internationale partijen. Dit gebeurt op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Maar dit kost veel tijd. Daarom heeft VWS besloten om bij Wob-verzoeken over corona de zienswijze in de eerste fase van het proces te schrappen. VWS zal deze betrokkenen aan het einde van het proces wel informeren. Dit gebeurt om de rechten van deze betrokkenen te beschermen. Zo kan VWS Wob-verzoeken sneller afhandelen.

VWS heeft nog een nieuwe maatregel genomen: het ministerie past Wob-besluiten in de gefaseerde aanpak op maat aan, zodat voor dezoekers duidelijk is over welk deel van hun Wob-verzoek het besluit gaat. Verder maakt het ministerie in de nog te beoordelen documenten persoonlijke beleidsopvattingen niet meer onleesbaar. Daardoor kan VWS de documenten sneller beoordelen.

VWS maakt bij de beoordeling van de documenten gebruik van een applicatie die helpt om Wob-verzoeken sneller af te kunnen handelen.

Het ministerie van VWS heeft per 1 oktober 2021 de Programmadirectie Openbaarheid opgestart. Binnen deze directie zijn al ongeveer 100 juristen dagelijks bezig met het openbaar maken van documenten over corona. Door de inzet van deze juristen kan het ministerie de grote aantallen Wob-verzoeken zorgvuldig afhandelen.

Er is veel aandacht voor de manier waarop de overheid met informatie omgaat. De vraag naar informatie is groot, zeker ook bij het ministerie van VWS. Maar het ministerie moet zich bij het openbaar maken ook houden aan de zorgvuldigheidseisen van de wet.

De programmadirectie wil het proces van openbaarmaking van documenten verder verbeteren. Dit gebeurt in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat als eerste verantwoordelijk is voor de Wob, en de andere ministeries.

[➤ Besluiten en openbaar gemaakte documenten](#)

Heeft u een vraag over een WOB-verzoek, of wilt u een WOB-verzoek indienen over de coronabestrijding? Dat kan via het mailadres: 5.1.2e@minvws.nl.

Infographic

Welk rapportcijfer geeft u aan Rijksoverheid.nl voor uw bezoek van vandaag?

[Naar vraag 2 van 3](#)



Beeld: ©Ministerie van VWS

** Dit document is van april 2022

Kamerbrieven

› Kamerbrief met stand van zaken over Wob-aanpak corona

Minister Kuipers (VWS) informeert de Tweede Kamer over de stand van zaken bij de afhandeling door zijn ministerie van verzoeken ...

Kamerstuk: Kamerbrief | 23-05-2022

Welk rapportcijfer geeft u aan Rijksoverheid.nl voor uw bezoek van vandaag?

Naar vraag 2 van 3

› Kamerbrief versnelling aanpak Wob-verzoeken corona

Minister De Jonge (VWS) informeert de Tweede Kamer over recente uitspraken van de rechter over de toepassing van de Wet ...

Kamerstuk: Kamerbrief | 21-07-2021

Zie ook

› Extra maatregelen om Wob-verzoeken over corona sneller en beter af te handelen

Nieuwsbericht | 07-09-2021 | 18:10

› Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Onderwerp

Verantwoordelijk

› Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Welk rapportcijfer geeft u aan Rijksoverheid.nl voor uw bezoek van vandaag?

[Naar vraag 2 van 3](#)

Document 15

Tabel

De tabel hieronder geeft een overzicht van de verzoeken die verzoeker heeft ingediend. Verder geeft dit overzicht inzicht in de perioden waarom verzocht is, het aantal verstrekte documenten, welke gerechtelijke procedures/ bezwaarprocedures er lopen en het bedrag aan dwangsommen dat verbeurd is.

Verzoek	Ontvangst verzoek	Periode	Categorie en maand	Totale hoeveelheid documenten	Documenten die feitelijk zijn verstrekt	Ontvangst besluit	Gerechtelijke procedures/ bezwaarprocedures	Dwangsommen	Chatberichten?
2020.170	13-08-2020	15-03-2020 t/m 13-08-2020	Inclusive Vaccin Alliance (special)	5.188	346	5-07-2021	Beroep niet tijdig + inhoudelijk bezwaar	Maximum van 15.000 is bereikt	n.v.t.
2021.018	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie augustus 2020	15.470	1.568	23-12-2021	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.018	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie september 2020	38.298	2.837	25-02-2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
C00c2021.018	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie oktober 2020	36.543	2.012	19-04-2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.018	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie November 2020	35.763	Zienswijzen van belanghebbenden moeten nog worden gevraagd	10-08-2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.018	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie december 2020	43.393	c.a. 3600 (Zienswijzen van belanghebbenden worden nog verwerkt, opgeschort tags niet up to date)	07-07-2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.018	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie januari 2021	57.950	Beoordeling nog bezig	Besluit zal in september worden genomen	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning

2021.018	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie februari 2021	52.813	Beoordeling nog bezig	Besluit zal worden genomen in oktober	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.019	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie augustus 2020	15.470	1.568	23-12- 2021	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.019	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie september 2020	38.298	2.837	25-02- 2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.019	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie oktober 2020	36.543	2.012	19-04- 2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.019	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie november 2020	35.763	Zienschijzen van belanghebbenden moeten nog worden gevraagd	10-08- 2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.019	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie december 2020	43.393	c.a. 3600 (Zienschijzen van belanghebbenden worden nog verwerkt, opgeschort tags niet up to date)	07-07- 2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.019	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie januari 2021	57.950	Beoordeling nog bezig	Besluit zal in september worden genomen	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.019	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie februari 2021	52.813	Beoordeling nog bezig	Besluit zal worden genomen in oktober	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.021	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie augustus 2020	15.470	1.568	23-12- 2021	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.021	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2- 2021	Vaccinaties en medicatie september 2020	38.298	2.837	25-02- 2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning

2021.021	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie oktober 2020	36.543	2.012	19-04-2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.021	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie november 2020	35.763	Zienswijzen van belanghebbenden moeten nog worden gevraagd	10-8-2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.021	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie december 2020	43.393	c.a. 3600 (Zienswijzen van belanghebbenden worden nog verwerkt, opgeschort tags niet up to date)	07-07-2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.021	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie januari 2021	57.950	Beoordeling nog bezig	Besluit zal in september worden genomen	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.021	2-02-2021	12-8-2020 t/m 2-2-2021	Vaccinaties en medicatie februari 2021	52.813	Beoordeling nog bezig	Besluit zal worden genomen in oktober	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.020	2-02-2021	12-8-2021 t/m 2-2-2021	Testen augustus 2020	6.388	Besluit zal genomen worden in de tweede helft van augustus	n.v.t.	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.020	2-02-2021	12-8-2021 t/m 2-2-2021	Testen september 2020	9.842	Zienswijze vindt nog plaats	02-08-2022	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.020	2-02-2021	12-8-2021 t/m 2-2-2021	Testen oktober 2020	Staan nog niet klaar	Besluit zal genomen worden in oktober	n.v.t.	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.020	2-02-2021	12-8-2021 t/m 2-02-2021	Testen november 2020	Staan nog niet klaar	Besluit zal genomen worden in oktober	n.v.t.	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.020	2-02-2021	12-8-2021 t/m 2-02-2021	Testen december 2020	Staan nog niet klaar	Besluit zal genomen worden in november	n.v.t.	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning

2021.020	2-02-2021	12-08-2021 t/m 2-02-2021	Testen januari 2021	Staan nog niet klaar	Besluit zal genomen worden in november	n.v.t.	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning
2021.020	2-02-2021	12-08-2021 t/m 2-02-2021	Testen februari 2021	Staan nog niet klaar	Besluit zal genomen worden in november	n.v.t.	Beroep niet tijdig + hoger beroep niet tijdig + 4 nieuwe beroepen niet tijdig voor nog niet ontvangen besluiten	Maximum van 15.000 is bereikt	Nog te ontvangen, nog geen planning