

1 - 1

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

3. De gefaseerde aanpak

Bij de behandeling van de Wob-verzoeken over corona doet zich een aantal bijzonderheden voor die mij aanleiding hebben gegeven te kiezen voor een gefaseerde aanpak die erop is gericht min of meer gelijktijdig alle ingediende Wob-verzoeken te behandelen door via deelbesluiten op die verzoeken te beslissen. Ik licht dat toe.

Vanaf het moment waarop het kabinet aanleiding zag de eerste maatregelen te treffen om de volksgezondheid te beschermen tegen het coronavirus, werden de eerste Wob-verzoeken ingediend. Medio juli 2020 waren er al 79 verzoeken ingediend.¹ Inmiddels gaat het om meer dan 228 Wob-verzoeken. De schatting op dit moment is dat ongeveer 1,5 miljoen documenten onder de reikwijdte van de gezamenlijke verzoeken vallen.²

Het was voor de verantwoordelijke en in de behandeling van Wob-verzoeken gespecialiseerde medewerkers van mijn ministerie meteen al duidelijk dat als de verzoeken op de traditionele wijze zouden worden behandeld, het onmogelijk zou zijn om tijdig en adequaat op alle verzoeken te beslissen. Dat zit hem in het aantal verzoeken³, het aantal documenten dat per dag wordt geproduceerd en de omstandigheid dat mijn ministerie zich in een crisissituatie bevonden nog steeds

¹ Het eerste Wob-verzoek over corona is op 13 maart 2020 ingediend.

² Medio juli 2020 was de inschatting al dat het, na filtering, om 250.000 documenten zou gaan. Wob-verzoekers worden via de website van het ministerie geïnformeerd over de aanpak, onder meer door middel van een infographic. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/aanpak-vws-wob-verzoeken-corona>.

³ Ter vergelijking: normaliter worden er gemiddeld +/- 160 Wob-verzoeken ingediend over de periode van een jaar. Over de maanden maart 2020 tot en met juli 2021 zijn er ongeveer 210 Wob-verzoeken ingediend over corona. Dat is gemiddeld ongeveer 150 Wob-verzoeken over corona in de periode van een jaar. De 'gewone' Wob-verzoeken komen daar nog bij. In de periode maart 2020 tot en met juli 2021 zijn er 205 gewone Wob-verzoeken ingediend. Dat is gemiddeld ongeveer 144 Wob-verzoeken in een jaar (iets lager dan het gemiddelde aantal van 160).

bevindt. De meest directe betrokken medewerkers – en dat waren er honderden – hadden en hebben hun handen vol aan de bestrijding van de crises.

Met de traditionele werkwijze zou de informatie die binnen de reikwijdte van de Wob-verzoeken valt, steeds afzonderlijk moeten worden opgevraagd bij de betrokken medewerkers van mijn ministerie en het RIVM. De medewerkers belast met de afhandeling van Wob-verzoeken zouden dan per Wob-verzoek dat vaak ziet op meerdere onderwerpen eerst moeten onderzoeken welke medewerkers binnen het RIVM en mijn ministerie 'op die onderwerpen zitten' zodat zij zouden kunnen worden gevraagd de relevante documenten, waaronder vaak honderden e-mails, aan te leveren. In april 2020 is de afweging gemaakt dat het onverstandig zou zijn hen daarmee te belasten. De systemen zijn niet zo ingericht dat zij met een spreekwoordelijke druk op de knop de relevante documenten hadden kunnen aanreiken. De medewerkers belast met de bestrijding van het coronavirus zouden dan een behoorlijke tijd hebben moeten besteden aan het verzamelen van de relevante documenten.

Een en ander ontsloeg mij er uiteraard niet van de besluitvorming over de Wob-verzoeken ter hand te nemen en al hetgeen redelijkerwijs mogelijk is te doen om daarop te beslissen door middel van het zo veel mogelijk openbaar maken van onder de reikwijdte van de verzoeken vallende documenten. Daarom is vanaf medio april 2020 gezocht naar een manier waarop de relevante documenten geautomatiseerd konden worden verzameld.

Het streven was er verder van meet af aan op gericht de ingediende Wob-verzoeken zo veel mogelijk tegelijk te behandelen. Veel verzoeken zien immers op (deels) dezelfde documenten en zijn soms ook min of meer gelijktijdig ingediend. Het is dan niet logisch de verzoeken strikt op volgorde van binnenkomst te behandelen, maar veel logischer om te zoeken naar een manier waarop alle verzoekers die om bepaalde informatie hebben gevraagd, die informatie gelijktijdig kunnen verkrijgen.

Zou er per verzoek afzonderlijk worden beslist, zou dat bovendien betekenen dat dezelfde documenten steeds opnieuw in de besluitvorming moeten worden betrokken, hetzij om te beoordelen of ze inmiddels volledig openbaar zijn gemaakt, hetzij door de volledige openbaarmaking (opnieuw) te weigeren.⁴ Dat is bij deze omvang een problematische werkwijze, omdat er dan steeds afzonderlijk regie zal moeten worden gevoerd over hoe er ten aanzien van één document is beslist. De besluitvorming dreigt daarmee in zijn geheel genomen onoverzichtelijker en slechter beheersbaar te worden. De coördinatie en afstemming die nodig zou zijn om de uniformiteit en het overzicht in de besluitvorming te bewaren, zal veel tijd in beslag nemen. Op die manier zouden bovendien ook in de tijd verschillende bezwaar- en beroepsprocedures kunnen worden gevoerd over steeds dezelfde documenten. Dit zou het werkproces dus nog complexer maken.

Een en ander heeft geleid tot de gefaseerde aanpak. Hierna zal worden toegelicht waar die aanpak uit bestaat.

⁴ Ter illustratie: er zijn naar schatting 580.000 documenten die binnen de reikwijdte van twee of meer verzoeken vallen. 50.000 documenten bevatten informatie die bij de besluitvorming op meer dan tien Wob-verzoeken betrokken moet worden.

Verzamelen en klaarzetten van documenten

Speciaal hiervoor ingehuurd informatiespecialisten ontsluiten met behulp van software geautomatiseerd alle documenten over corona uit de e-mailboxen, de digitale gegevensdragers en het documentmanagementsysteem van mijn ministerie (en het RIVM). Vervolgens wordt met behulp van andere software de duplicaten zo veel mogelijk uit de informatie gefilterd en wordt de informatie naar onderwerp gecategoriseerd. Voor de onderverdeling naar die onderwerpen zijn zoekvragen opgesteld. De onderwerpen zijn bepaald op basis van de ingediende Wob-verzoeken. Er zijn inmiddels elf onderwerpen onderscheiden.⁵ De onderverdeelde documenten worden vervolgens nader opgesplitst naar de maand waarin het document is opgesteld. Zo worden er 'batches' samengesteld die steeds alle informatie bevatten over één onderwerp in de periode van één maand. Deze batches worden klaargezet voor de beoordeling door de juristen.

Beoordelen

De juristen beoordelen de aldus klaar gezette documenten per batch. Allereerst bekijken de juristen of alle documenten in de batch inhoudelijk beoordeeld moeten worden of dat er nog informatie tussen staat die niet binnen de reikwijdte van (een van de) Wob-verzoeken valt.⁶ Vervolgens wordt met behulp van de software informatie als namen, telefoonnummers en e-mailadressen automatisch onleesbaar gemaakt. Deze geautomatiseerde werkzaamheden moeten handmatig door de juristen worden gecontroleerd. Na deze controles vindt de inhoudelijke beoordeling plaats. Dubbele informatie (die niet door de software is gedetecteerd) wordt uit de stukken gefilterd en voor de overgebleven informatie wordt beoordeeld of er een uitzonderingsgrond van de Wob van toepassing is. Thans betreft dat uitsluitend nog een toets op basis van artikel 10 Wob.

Besluitvorming

Nadat de documenten inhoudelijk zijn beoordeeld is de besluitvorming voldoende voorbereid en kan er (deels) beslist worden op de Wob-verzoeken die (onder andere) betrekking hebben op de documenten die in die batch zijn beoordeeld. De besluitvorming ziet er vanuit het perspectief van de Wob-verzoeker als volgt uit.

De Wob-verzoeker ontvangt verschillende deelbesluiten waarmee op zijn Wob-verzoek wordt beslist. De set documenten die de verzoekers bij een deelbesluit ontvangen, ziet steeds op de gehele batch documenten over een bepaald onderwerp in de periode van een maand. Op een separate inventaris bij het deelbesluit wordt aangegeven welke documenten binnen de batch specifiek

⁵ Dat zijn: opstarten corona, overleggen VWS, overleggen overig, RIVM, testen, medische hulpmiddelen, scenario's en maatregelen, capaciteit ziekenhuis, digitale middelen, besmettelijkheid kinderen. Als de onderwerpen van (nieuwe) Wob-verzoeken daar aanleiding toe geven, worden er nieuwe onderwerpen aan toegevoegd. Nieuwe categorieën worden meegenomen vanaf het moment dat er om die informatie wordt verzocht.

⁶ Dat is bijvoorbeeld het geval als de informatie reeds openbaar is of als 'corona' wel in het betreffende document voorkomt maar het document an sich geen betrekking heeft op corona. Dat laatste doet zich bijvoorbeeld voor bij e-mails met de strekking dat ambtenaar x later zal deelnemen aan de vergadering in verband met een overlappend overleg over 'corona'.

betrekking hebben op het Wob-verzoek van de verzoeker. Op die (geïndividualiseerde) inventaris is ook na te gaan welke uitzonderingsgronden zijn gebruikt ingeval de informatie in de documenten niet geheel openbaar is gemaakt. In het deelbesluit is toegelicht op welke wijze de verzoeker in de aan hem toegestuurde batch documenten door middel van zoekfuncties eenvoudig de informatie kan vinden waar zijn Wob-verzoek betrekking op heeft.

Secretaris Generaal/plv.
Secretaris Generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Cluster 1.2

Uw kenmerk
5.1.2e

Als alle informatie die binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek van de verzoeker valt is beoordeeld en er middels de deelbesluiten volledig op het Wob-verzoek is beslist, wordt dat op het laatste deelbesluit vermeld. Daarin wordt een overzicht gegeven van de deelbesluiten waarmee op het verzoek is beslist en wordt aangegeven dat de besluitvorming gelet daarop is afgerond. Bij de voorbereiding van dit laatste deelbesluit wordt gecontroleerd of alle informatie die binnen de reikwijdte van het Wob-verzoek valt daadwerkelijk door alle deelbesluiten wordt gedekt.⁷

Vanwege de gefaseerde besluitvorming per maand kan worden bijgehouden op welk moment er volledig op het Wob-verzoek is beslist. Dat is het geval op het moment dat er beslist is over alle documenten in de laatste maand waarop het Wob-verzoek betrekking heeft.

De rechtsbescherming is binnen deze werkwijze gewaarborgd doordat zowel tegen de deelbesluiten als tegen het eindbesluit (het laatste deelbesluit) bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

Uitgestelde feitelijke openbaarmaking

Als belanghebbenden naar verwachting bezwaar hebben tegen de openbaarmaking worden de betreffende documenten niet direct bij de deelbesluiten gevoegd. De feitelijke openbaarmaking van die documenten wordt conform artikel 6 lid 5 Wob met – in beginsel – twee weken uitgesteld. De Wob-verzoekers worden hierover in het deelbesluit geïnformeerd. De betrokken belanghebbenden worden aangeschreven met de vraag het kenbaar te maken als zij bezwaar hebben tegen de voorgenomen (feitelijke) openbaarmaking. Melden de belanghebbenden zich niet binnen de aan hen gegeven termijn, dan worden de stukken waar zij belanghebbende bij zijn na die termijn openbaar gemaakt en aan de verzoekers toegezonden. Zijn er belanghebbenden die hun bezwaren kenbaar hebben gemaakt dan worden die bezwaren eerst op informele en daarna zo nodig op formele wijze afgehandeld.

Verzoeken die afzonderlijk worden afgedaan

⁷ Op 28 juni 2021 heeft de rechtbank Midden-Nederland geoordeeld dat de deelbesluiten die tot dat moment waren genomen, niet konden worden aangemerkt als een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Volgens de rechtbank was er sprake van actieve openbaarmaking in de zin van artikel 8 van de Wob. Gelet hierop heb ik mijn werkwijze aangepast. Voor het overige heb ik hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank (Rb. Midden-Nederland 28 juni 2021, ECLI:NL:2021:2719).

Uitsluitend de Wob-verzoeken die zien op zeer specifieke informatie die bovendien relatief eenvoudig te ontsluiten is of die betrekking hebben op informatie die niet aanwezig of reeds openbaar is, worden buiten deze aangepaste werkwijze, dus op traditionele wijze, afgedaan. Inmiddels zijn er 33 corona gerelateerde Wob-verzoeken op de traditionele wijze afgedaan.

Secretaris Generaal/plv.
Secretaris Generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Cluster 1.2

Maatregelen om de beslistermijnen te verkorten

Uw kenmerk
5.1.2e

Ik ben doordrongen van het belang van tijdige besluitvorming. Alles is er dan ook steeds op gericht om zo snel als mogelijk op de Wob-verzoeken te beslissen. De besluitvorming is helaas niet zo snel verlopen als waarop bij aanvang is ingezet. Daarvoor zijn vier (hoofd)oorzaken aan te wijzen. De voornaamste reden is dat er veel meer documenten binnen de reikwijdte van de Wob-verzoeken vallen dan werd verwacht. Ten tweede kostte het meer tijd de digitale (zoek)systemen te optimaliseren. Ten derde blijkt de capaciteitsinzet achteraf gezien niet snel genoeg verhoogd. Tot slot speelt een rol dat er voor een groot aantal documenten zienswijze gevraagd moet worden aan externe belanghebbenden.

Ik heb maatregelen genomen om de noodzakelijke versnelling bij de afhandeling van Wob-verzoeken over corona te realiseren. Deze maatregelen zijn ook aangekondigd in de Kamerbrief van 21 juli 2021.⁸

Allereerst zijn er personele maatregelen getroffen. In juni 2020 zijn er zes juristen begonnen met de afhandeling van de Wob-verzoeken over corona, in oktober 2020 zijn er tien extra juristen ingeschakeld en in juni 2021 nog eens vijftien. Er worden op dit moment vijftig extra juristen aangetrokken, zodat er binnen afzienbare tijd in totaal meer dan tachtig juristen aan het werk zijn om de Wob-verzoeken af te handelen. De (extra) juristen zullen vanaf deze maand beginnen; dat gebeurt in groepen en deze groepen starten om de twee weken. Als blijkt dat deze opschaling het tempo van openbaarmaking onvoldoende opschroeft, dan zullen er nog meer juristen worden aangetrokken. Naast juristen vervullen ook informatiespecialisten en administratief medewerkers een belangrijke rol in het openbaarmakingsproces. Er worden extra informatiespecialisten en administratief medewerkers geworven. Tot slot zijn er op dit punt andere departementen benaderd met de vraag bij te dragen aan de afdoening van de Wob-verzoeken. Dat heeft erin geresulteerd dat er in de zomermaanden 1,2 fte en in het najaar 2 fte beschikbaar is gesteld vanuit andere ministeries; het betreft ervaren (Wob-)juristen die kunnen worden ingezet om de afhandeling van de verzoeken te versnellen.

Daarnaast wordt op het gebied van personeel binnen het RIVM en de betrokken beleidsdirecties capaciteit toebedeeld aan het openbaarmakingsproces. Richting de eindfase van de beoordeling van de informatie is de betrokkenheid van deze (beleids)medewerkers noodzakelijk. Zij kunnen, als inhoudsdeskundigen, inlichtingen geven die van belang zijn voor de kwalificatie van de informatie of de in het kader van de Wob te maken belangenafweging. Door de toebedeling van capaciteit wordt gewaarborgd dat de betreffende medewerkers, naast hun werkzaamheden in het primaire proces, tijd hebben voor hun werkzaamheden in het kader van de Wob-verzoeken.

⁸ Minister van VWS, *Aanpak Corona Wob-verzoeken in licht van gerechtelijke uitspraken*, 21 juli 2021, kenmerk: 3233572-1013191.

Voor de afhandeling van Wob-verzoeken over corona zal voorts een aparte programmadirectie worden ingericht. Deze programmadirectie zal zich uitsluitend bezighouden met de afhandeling van Wob-verzoeken over corona en wordt directer aangestuurd. Daardoor zal het proces beter gestroomlijnd worden. Door de directere aansturing zullen problemen bij de afhandeling sneller onderkend en opgelost kunnen worden.

Secretaris Generaal/plv.
Secretaris Generaal
 Directie Wetgeving en
 Juridische Zaken
 Cluster 1.4

Uw kenmerk
 5.1.2e

Ook zijn er maatregelen genomen op het gebied van ICT. Het digitale zoekstelsel heeft de afgelopen maanden met storingen te kampen gehad, hierdoor konden de juristen minder snel werken. Deze storingen zijn - naar het zich laat aanzien - inmiddels verholpen. Voorts wordt onderzocht of er aanpassingen zijn aan te brengen in het beoordelingssysteem, waardoor de beoordeling verder geautomatiseerd en daarmee versneld kan worden.

Er wordt verder een Gateway Review uitgevoerd. Dit is een collegiale toetsing van het werkproces, waarbij wordt onderzocht of het werkproces (nog) efficiënter kan worden ingericht. Als de uitkomst daar aanleiding toe geeft, zal vanzelfsprekend overwogen worden de werkwijze aan te passen. Deze uitgebreide review wordt naar verwachting in het najaar uitgevoerd.

Tot slot is besloten om in uitgangspunt af te zien van het vragen van een zienswijze voorafgaand aan het nemen van de deelbesluiten. Tot voor kort stelden de juristen bij de documenten betrokken derden bij de voorbereiding van de besluitvorming over een batch in de gelegenheid een zienswijze te geven over de (voorgenomen) openbaarmaking van de documenten waar zij betrokkenheid bij hadden. Daar was de nodige tijd mee gemoeid, terwijl verhoudingsgewijs het aantal ingediende zienswijzen beperkt bleef.⁹ Derden die bezwaar hebben tegen de voorgenomen openbaarmaking van informatie kunnen dit voortaan kenbaar maken gedurende de in artikel 6 lid 5 Wob bedoelde termijn. De besluitvorming over de openbaarmaking van een batch documenten duurt daarmee niet meer standaard langer vanwege de zienswijzeprocedure. Alleen de feitelijke openbaarmaking van de documenten waar belanghebbenden bij betrokken zijn, vindt later plaats; de overige documenten worden direct openbaar en bij de deelbesluiten aan de verzoekers verstrekt.

Stand van zaken

In de periode februari 2021 tot en met mei 2021 zijn er zeven batches met informatie over de maand februari 2020 openbaar gemaakt. Daarnaast is er beslist over de openbaarmaking van informatie over de maanden voor februari. Zo is er beslist over de openbaarmaking van nota's en memo's aan de minister in de periode december 2019 tot en met 12 maart 2020, over documenten van het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg in de periode januari 2020 tot 7 juli 2020, over documenten van het OMT in de periode december 2019 tot 10 juni 2020 en over documenten die betrekking hebben op 'opstarten corona' in de periode december

⁹ Ter illustratie: de batch over het onderwerp 'testen' in de maand april bevat 60.000 documenten. Voor 18.000 documenten uit die batch moest een zienswijze worden gevraagd bij ongeveer 900 partijen. Voor de andere batches moest er gemiddeld ten aanzien van 20 tot 25 % van de documenten om een zienswijze worden gevraagd.

2019 tot en met januari 2020. De voorbereiding van de besluitvorming over de maand maart 2020 is in volle gang.

Secretaris Generaal/plv.
Secretaris Generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

buiten verzoek

9 - 9

buiten verzoek