

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
18 september 2025	1 van 9	2025-0000499552

Betreft

Advies na bemiddeling tussen NRC en het ministerie van
VWS over vaccinatiegegevens op wijkniveau

Geachte heer Bruijn,

Op 29 januari 2025 heeft een journalist van NRC via diens gemachtigde bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (Adviescollege) een klacht ingediend. Aanleiding voor de klacht was de wijze waarop uw ministerie zijn verzoeken om informatie over vaccinatiegegevens had afgehandeld. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege.

Het Adviescollege heeft de bemiddeling opgestart. Het Adviescollege heeft u vervolgens per brief van 7 augustus 2025 geïnformeerd over te gaan tot het uitbrengen van een advies (p. 3 e.v.). Dit advies dient u te betrekken bij de te nemen beslissing op bezwaar, waarvoor op grond van de Woo een verkorte procedure geldt.

Inhoud van de klacht

De klacht van de journalist ziet op het niet openbaar maken van vaccinatiegraden op wijkniveau, omdat deze gegevens – kort gezegd – (direct) tot (groepen van) natuurlijke personen herleidbaar zouden zijn. De journalist kan zich hier niet in vinden en ook niet vinden in de verschaft motivering voor het niet openbaar maken van deze gegevens.

Kern van het advies

Het Adviescollege geeft u in de kern twee adviezen naar aanleiding van de bemiddeling:

1. Voer opnieuw de belangenafweging uit (heroverweging in bezwaar) en span u daarbij in om de gevraagde vaccinatiegegevens zoveel als mogelijk openbaar te maken. Hoe dan ook dient u de gemaakte belangenafweging beter inzichtelijk te maken via de motivering, net als de belangen die gediend (kunnen) zijn met openbaarmaking.

2. Indien u blijft bij uw besluit de vaccinatiegegevens niet op het verzochte detailniveau met de voorgestelde drempelwaarden openbaar te maken, dan adviseert het Adviescollege u om te onderzoeken hoe er wel méér openbaar kan.

Aanbeveling

Daarnaast bevelen wij u aan om in gesprek te blijven met de journalist en desgewenst een mondelinge toelichting te (laten) geven om zo zijn vragen te beantwoorden. Hierbij kan worden betrokken in hoeverre en op welk detailniveau er wel méér vaccinatiegegevens openbaar kunnen dan thans het geval is. Dit kan losstaan van de formele Woo-affhandeling.

Kort gezegd roepen wij u op om bij vaccinatiegegevens evengoed zo transparant mogelijk te zijn, over de cijfers dan wel de precieze motieven om die niet openbaar te maken. Daarbij dient u juist ook specifiek aandacht te besteden aan de belangen die gediend zijn bij openbaarmaking ervan.

Het Adviescollege vertrouwt erop dat de nieuwe directie Open Overheid van uw ministerie het advies, inclusief aanbeveling, ter harte zal nemen bij het vervolg van de procedure.

Met vriendelijke groet,

Ineke van Gent
Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Advies bemiddeling B25007

Op 29 januari 2025 heeft een datajournalist van NRC (journalist), via een gemachtigde, bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (Adviescollege) een klacht ingediend. Aanleiding voor de klacht was de wijze waarop het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn twee samenhangende verzoeken naar vaccinatiegegevens had afgehandeld. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege.

Tijdens de bemiddeling is het niet gelukt om de klacht weg te nemen. Op 7 augustus 2025 is de bemiddeling door het Adviescollege beëindigd. Op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) brengt het Adviescollege vervolgens advies uit. Dit advies dient VWS te betrekken bij de verdere besluitvorming over het al dan niet openbaar maken van de gevraagde informatie.

Een concept van dit advies is voor controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan zowel VWS als de journalist. Een afschrift van dit advies zenden wij aan de journalist en zijn gemachtigde, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als opdrachtgever van het Adviescollege en aan de Tweede Kamer (in het kader van de motie Bushoff¹). Ook publiceren wij het advies op de website van het Adviescollege.

1. Woo-verzoeken en voorgeschiedenis

De journalist heeft op 4 september 2024 twee Woo-verzoeken ingediend, die door VWS zijn ontvangen op 10 september 2024. Bij het eerste verzoek werd verzocht om openbaarmaking van informatie over de uitvoering van het Rijksvaccinatieprogramma en de totstandkoming van de jaarrapportages over de vaccinatiegraad voor de ziekten in dit programma, in de periode van 1 januari 2018 tot datum indiening verzoek (Woo-2024.165). In het tweede verzoek is verzocht om openbaarmaking van de gegevens over de vaccinatiegraad van alle Nederlandse wijken in de verslagjaren 2019 tot en met 2024 (Woo-2024.164). Omdat de onderwerpen van de verzoeken met elkaar verband houden, werden beide verzoeken in samenhang in behandeling genomen. De verzoeken zijn in overleg nader gepreciseerd.

Op 19 december 2024 heeft u besloten de informatie met betrekking tot de vaccinatiegraad niet openbaar te maken op wijkniveau of PC4 niveau met een drempelwaarde van 50, uitsluiting van wijken met 0% of 100% vaccinatiegraad, uitsluiting van wijken met minder dan 10 gevaccineerden en uitsluiting van wijken met minder dan 10 niet-gevaccineerden. De informatie is geweigerd op grond van artikel 5.1 lid 2 onder e Woo (eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer), omdat de gegevens indirect te herleiden zouden zijn tot personen. De motivering bij dit besluit luidt dat de vaccinatiegraad op gemeentelijk niveau reeds openbaar is, waardoor volgens uw ministerie bij het openbaar maken van de wijken boven de drempelwaarde, óók de wijken achterhaald kunnen worden die daaronder blijven. Daardoor zouden de gegevens alsnog indirect tot (groepen van) personen herleidbaar zijn.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 802, nr. 61.

2. Inhoud van de klacht

De journalist zette zijn vraagtekens bij de onderbouwing van de weigering op grond van herleidbaarheid. Hij heeft op 29 januari 2025 zowel bezwaar gemaakt bij VWS tegen het besluit als een klacht ingediend bij het Adviescollege. Hij hoopte via de bemiddeling het doorlopen van de bezwaarprocedure af te wenden.

3. Observatie op basis van de bemiddeling

Uit het intakegesprek met VWS op 19 maart 2025 bleek dat de onderliggende onderbouwing van het niet openbaar maken van de informatie, niet volledig was opgenomen in het primaire besluit. Dit werd door de journalist aan de orde gesteld bij het gezamenlijke gesprek op 16 april 2025.

Het ging hier specifiek om de in het primaire besluit ontbrekende argumentatie dat de Nederlandse burger toestemming geeft aan het rijksvaccinatieprogramma om de informatie te gebruiken voor onderzoeken die het Rijksvaccinatieprogramma kunnen verbeteren. Het RIVM² vreest dat openbaarmaking ertoe zal leiden dat minder mensen bereid zijn om de consentverklaring te ondertekenen. VWS/RIVM vatte samen dat het gaat om meerdere elementen; de herleidbaarheid naar de persoon, verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens, herleidbaarheid naar een groep en de kwaliteit van de data in het kader van de wettelijke taak (Rijksvaccinatieprogramma) van het RIVM. Daarnaast zou er volgens het RIVM sprake zijn van onthullingsgevaar, niet alleen ten aanzien van individuen maar ook van groepen. De journalisten trekken deze risicotaxatie in twijfel.

Interessant is dat partijen beiden graag een rechtsgang hadden willen voorkomen én dat zij dezelfde doelen nastreven, namelijk het verhogen van de vaccinatiegraad in Nederland. De bemiddelaars zien echter dat partijen inhoudelijk zodanig sterk van mening verschillen over hoe dit doel het beste bereikt kan worden (of juist niet) en de (mogelijk) toepasselijke juridische kaders van de AVG en de Woo uitgelegd en toegepast moeten worden, dat deze impasse uiteindelijk niet in de bemiddeling doorbroken kon worden. Om deze reden heeft het Adviescollege, met welbevinden van de journalist, besloten de bemiddeling per 7 augustus 2025 te beëindigen en VWS hiervan op de hoogte gebracht.

4. Advies

Het Adviescollege geeft u twee adviezen naar aanleiding van de bemiddeling:

1. Maak opnieuw de afweging en span u daarbij in om de gevraagde vaccinatiegegevens zoveel als mogelijk openbaar te maken. Hoe dan ook dient u de gemaakte belangenafweging beter inzichtelijk te maken. Dit kan via de motivering. U dient daarbij ook te expliciteren welk gewicht u in de belangenafweging toekent aan het maatschappelijk belang dat gediend is met het op meer gedetailleerd niveau openbaar maken van vaccinatiegegevens, evenals het belang dat de journalistiek zijn controlerende en informerende taak in onze democratische rechtsstaat adequaat kan uitvoeren.
2. Indien u blijft bij uw besluit de vaccinatiegegevens niet op het verzochte detailniveau met de voorgestelde drempelwaarden openbaar te maken, adviseert het Adviescollege u om in dat

² Dit is een agentschap van het ministerie van VWS.

geval te onderzoeken op welke wijze en welk detailniveau dit wél mogelijk zou zijn. Wij adviseren u dit zo mogelijk in samenspraak met de betrokken journalist of een afvaardiging van de journalistieke beroepsgroep te doen, en daarna zo spoedig mogelijk tot (actieve) openbaarmaking over te gaan.

5. Toelichting op advies 1

Deugdelijk motiveren

Een beslissing van de overheid moet berusten op een deugdelijke motivering.³ Ook los van de juridische implicaties van de wettelijke motiveringsplicht, geldt dat een behoorlijk handelende overheid haar besluiten duidelijk uitlegt aan haar burgers.⁴ Een bestuursorgaan moet niet alleen aangeven op welke wettelijke bepalingen een besluit berust, maar bijvoorbeeld ook hoe rekening is gehouden met alle betrokken belangen. Een goede motivering is een begrijpelijke motivering, gefundeerd op een in het algemeen heldere en navolgbare redenering die in voldoende mate is toegesneden op het concrete individuele geval, hoe technisch ingewikkeld het onderwerp dan ook mag zijn.

De motivering van het primaire besluit is naar het oordeel van het Adviescollege onvoldoende duidelijk. De bemiddeling heeft meer inzichten opgeleverd over de precieze beweegredenen van VWS en RIVM om de openbaarmaking hier te weigeren. Zonder dit soort expliciet gemaakte inzichten is zelfs voor een goed ingevoerde datajournalist – laat staan voor een niet-gespecialiseerde buitenstaander – niet goed te volgen waarom zowel de AVG als de Woo volgens VWS en RIVM hier aan openbaarmaking in de weg staan. En dat terwijl openbaarmaking bij de Woo voor eenieder bedoeld is.

Integrale heroverweging

Het Adviescollege benadrukt dat u zich bij de beoordeling van het bezwaar in het kader van een integrale heroverweging niet alleen moet buigen over de vraag of en waarom de informatie geweigerd kan of moet worden. U dient zich – in de geest van de Woo – bovenal in te spannen om de gevraagde informatie zo ruimhartig mogelijk openbaar te maken, zeker wanneer daar een maatschappelijke behoefte aan bestaat, zoals wel blijkt uit deze journalistieke Woo-verzoeken. Het Adviescollege mist in dat verband in de toelichting van VWS/RIVM een nadere duiding van het maatschappelijke belang om dit soort vaccinatiegegevens juist wél op een meer gedetailleerd niveau openbaar te maken. De Woo gaat uit van een algemeen zwaarwegend belang van openbaarmaking. Wanneer dit algemene belang ook ingevuld kan worden met specifiekere en concretere belangen die gediend zijn bij openbaarmaking moeten ook dit kenbaar een rol te spelen bij de afweging. Zo ontbreekt in de belangenafweging bijvoorbeeld ook nog het belang van een goed functionerende journalistieke beroepsgroep in onze rechtsstaat, en de noodzaak tot toegang tot informatie voor hen. Deze belangen dienen dan ook expliciet terug te komen in uw heroverweging van de belangen in de beslissing op bezwaar.

³ Artikelen 3:46 en 7:12 Awb. Zie ook het bemiddelingsadvies van het Adviescollege aan RVO d.d. 9 september 2024, waarin een gelijksoortige problematiek aan de orde was.

⁴ Zie hierover ook de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman: [Behoorlijkheidswijzer | Nationale ombudsman](#).

Specifieke aandachtspunten voor de motivering na heroverweging

Voor de motivering van de beslissing op bezwaar, wijzen wij in aanvulling op het voorgaande graag op een aantal punten die hierin expliciet aan bod dienen te komen. Tijdens de bemiddeling zijn er diverse beweegredenen aan de orde gekomen die niet expliciet waren gemaakt in het primaire besluit (zie onder 3 van dit advies). Dit heeft in de bemiddeling geleid tot een inhoudelijke reactie van de journalist. Deze beide punten dienen te worden geadresseerd in de nieuw te nemen beslissing.

Op 16 juni 2025 is er vanuit VWS een schriftelijke motivatie (notitie) ingebracht in de bemiddeling. Het is van belang om bij de integrale heroverweging deze ingebrachte nadere motivering te betrekken, inclusief de houdbaarheid ervan. Ook het onderliggende (niet ingebrachte) advies van de Werkgroep Statistical Disclosure control dient daarbij uitdrukkelijk te worden betrokken. Daarnaast dient er aandacht te worden besteed aan de kanttekeningen die de journalist in de e-mail van 18 juni 2025 heeft geplaatst bij de door VWS ingebrachte notitie. De bezwaren worden daarin als volgt samengevat (citaat):

- *Gevoelige gezondheidsgegevens: Wij merken op dat het hier om gevoelige gezondheidsgegevens gaat, maar dat deze niet automatisch als zodanig gevoelige persoonsgegevens zijn in de zin van de AVG.*
- *Herleidbaarheid: Bij een cohort van 50, met uitsluiting van 0% en 100%-waarden, achten wij de kans op identificatie verwaarloosbaar. Onderbouwing hiervoor ontbreekt in jullie toelichting.*
- *Verlies van regie: De Woo kent dit niet als weigeringsgrond. Eventuele risico's kunnen, zoals gezegd, in de toelichting van het besluit worden behandeld.*
- *Potentiële ondermijning van het Rijksvaccinatieprogramma: Een onderbouwing voor dit risico ontbreekt. Daarbij is niet duidelijk of er sprake is van afname in deelname sinds de data op gemeentelijk niveau openbaar wordt gemaakt.*

Bij de afronding van de reactie benadrukt de journalist ook dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals bedoeld in de Woo, uitsluitend betrekking zou hebben op informatie die tot een *individu* herleidbaar is, en niet op groepsdata. Om diezelfde reden zou volgens hem de AVG eveneens geen rol spelen bij de te maken afweging.

Het Adviescollege attendeert u in dat kader graag op een recente uitspraak van de rechtbank van de Rechtbank Midden-Nederland.⁵ Hierin wordt enige aandacht besteed aan groepsherleidbaarheid in relatie tot persoonsgegevens (in de zin van de AVG). De AVG is alleen van toepassing wanneer er sprake is van de verwerking van persoonsgegevens, hier wanneer dit zou gebeuren bij de openbaarmaking van vaccinatiegraden. U dient de redenering van de rechtbank uit deze uitspraak bij uw heroverweging en motivering te betrekken, evenals het onderscheid tussen enerzijds de bescherming van persoonsgegevens (AVG), voor zowel reguliere als bijzondere gegevens, en anderzijds de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (Woo), nu dit niet noodzakelijkerwijs hetzelfde betreft.

⁵ Rb. Midden-Nederland 17 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2143.

Het Adviescollege wil hier verder nog kort stilstaan bij de door VWS/RIVM genoemde risico's die zich mogelijk zouden voordoen bij verzochte openbaarmaking. In de ingebrachte notitie staat dat het belang van het goed functioneren van het RIVM in dit geval zwaarder zou wegen vanwege het mogelijke risico op verminderde deelname aan het Rijksvaccinatieprogramma en de kans dat het RIVM minder gegevens ontvangt die noodzakelijk worden geacht voor de onderzoeken ter verbetering van het Rijksvaccinatieprogramma. Dit soort argumenten, die uitgaan van een soort 'chilling effect', ziet het Adviescollege met enige regelmaat voorbijkomen in Woo-besluiten en jurisprudentie.

Alhoewel het Adviescollege zich er bewust van is dat openbaarheid wel degelijk dit soort effecten teweeg *kan* brengen, zien wij ook dat bestuursorganen, van nature risicomijdend, het argument van het chilling effect vaak al snel en weinig gefundeerd aanwenden als dit opportuun is. Om toch gewicht aan dergelijke argumentatie te kunnen toekennen, is het belangrijk dat het chilling effect zo concreet mogelijk gemaakt en onderbouwd wordt.

6. Toelichting op advies 2

Blijft VWS bij zijn beslissing, onderzoek dan wat er wél kan

Op dit moment maakt het RIVM jaarlijks de vaccinatiegraden op gemeenteniveau openbaar. Een aantal grote en met name stedelijke gebieden maken zelf ook al gedetailleerde vaccinatiegraden voor stadsdelen of gebieden openbaar. Tijdens de bemiddeling is door het RIVM aangeboden te onderzoeken tot op welk detailniveau vaccinatiegegevens – in aanvulling daarop – wél openbaar gemaakt kunnen worden.

Het Adviescollege adviseert u deze analyse uit te voeren, indien u tot de conclusie komt dat u de vaccinatiegegevens niet op het door de journalist gevraagde niveau en de voorgestelde drempelwaarden openbaar kan maken. Dit staat wat ons betreft los van de formele Woo-procedure. U dient er immers naar te streven om tot zo ruim mogelijke openbaarheid van ook deze feitelijke gegevens te komen. Juist in het huidige tijdgewricht, waar complottheorieën en desinformatie een niet weg te denken rol spelen, kan het belang van een onafhankelijke en goed geïnformeerde journalistiek niet onderschat worden.

Het Adviescollege waardeert het dat heeft aangegeven groot belang te hechten aan transparantie en dat u de maatschappelijk en journalistiek belangen begrijpt om over meer gedetailleerde vaccinatiegegevens te beschikken. Het maatschappelijke debat is gebaat bij zoveel mogelijk transparantie over vaccinatiegraden, op een zo laag mogelijk detailniveau als toelaatbaar moet worden geacht. Het Adviescollege roept u met dit advies dan ook op de daad bij het woord te voegen. Overigens wil het Adviescollege ook van deze gelegenheid gebruik maken zijn waardering en complimenten uit te spreken voor uw website data.rivm.nl.

7. Aanbeveling

Naast deze twee adviezen ziet het Adviescollege in dit geval ook aanleiding tot een aanbeveling. Het Adviescollege vindt het namelijk erg belangrijk dat bestuursorganen en Woo-verzoekers met elkaar het gesprek aangaan. Niet alleen over de juridische en praktische afhandeling van het verzoek, maar zo nodig ook over de inhoud en de redenen om informatie al dan niet openbaar te

maken.⁶ Tijdens de bemiddeling is op enig moment aan de orde gekomen dat het mogelijk zinvol is een interne of externe (statistisch) materiedeskundige de vragen van de journalisten rond (onder meer) de risicoanalyse te laten beantwoorden in een gesprek. Zo'n gesprek kan op allerlei momenten plaatsvinden, zowel binnen als buiten de formeel-juridische procedures van de Woo en bezwaar.

Het Adviescollege adviseert u een dergelijk gesprek aan te bieden aan deze en mogelijk ook andere journalisten en het gesprek hierover desgewenst te faciliteren. Daarbij kan ook het eerdere voorstel van het RIVM betrokken worden om een analyse te maken in hoeverre en welk detailniveau vaccinatiegegevens wél openbaar gemaakt kunnen worden. Zo'n gesprek kan de journalisten helpen hun deskundigheid op dit gebied te vergroten: iets waarbij de maatschappij, het debat én uw organisatie zijn gebaat.

8. Vervolgprocedure

Voorafgaand aan de bemiddeling is er een bezwaarschrift ingediend door de journalist dat voldoet aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Vanzelfsprekend is het de bedoeling dat wordt overgegaan tot volledige heroverweging van de beoordeling van de informatie zoals de Awb voorschrijft; de beoordeling dient dus niet te worden beperkt tot uitsluitend de aangevoerde bezwaargronden, tenzij de journalist expliciet aangeeft dat de beoordeling daartoe mag worden beperkt.

Verder is het van belang dat de bezwaarprocedure voortvarend door VWS behandeld wordt. De Woo voorziet erin dat u, in afwijking van artikel 7:10 lid 1 Awb, binnen twee weken na het uitbrengen van het advies door het Adviescollege dient te beslissen op het bezwaar, oftewel uiterlijk op 2 oktober 2025 (artikel 7.3 lid 3 Woo).⁷ Overigens kan en mag een eventueel aanbod tot gesprek als door ons aanbevolen en het organiseren daarvan geen vertraging opleveren voor de afhandeling van bezwaar, tenzij de journalist hiermee uitdrukkelijk instemt.⁸

Een snelle behandeling zou hier ook mogelijk moeten zijn, aangezien de standpunten van de journalist duidelijk zijn en uitvoerig aan bod zijn gekomen tijdens de bemiddeling. Ook heeft u in de bemiddeling al voorzien al in een nadere onderbouwing van de redenering achter het primaire besluit. Verder heeft de journalist aan het Adviescollege laten weten af te zien van het recht om gehoord te worden, mede omdat hier zo snel mogelijk een besluit gewenst is. Wij dringen er dan ook op aan inderdaad zo snel mogelijk op het bezwaar te beslissen zodat de rechter zich desgevraagd over de opgeworpen rechtsvragen kan buigen.

⁶ Zie over hoe contact in het kader van de Woo eruit kan (en zou moeten) zien ons richtsnoer d.d. 23 juni 2025: [Samenwerkwijzer - ACOI publicaties](#).

⁷ De verkorte beslistermijn geldt ook voor de gevallen waarin het bestuursorgaan een bezwaaradviescommissie heeft. Zie hierover eventueel verder H.S. ten Cate, *Sdu Commentaar Wet open overheid*, art. 7.3 Woo, Den Haag; J.P. Heinrich & E.C. Pietermaat (red.), *Commentaar en Context bij de Wet open overheid*, Den Haag: Boom Juridisch 2022, p. 85-86.

⁸ In dat geval is hier sprake van een situatie als bedoeld in artikel 7:10 lid 4 onder a Awb.

9. Slotwoord: een nieuwe directie Open Overheid

Het Adviescollege heeft er inmiddels kennis van genomen dat de Woo-bezwaren en Woo (hoger) beroepen per 1 juli 2025 definitief zijn overgedragen aan uw nieuwe centrale directie Open Overheid.⁹ Dat geldt dus ook voor deze zaak. Het is de bedoeling dat deze directie de Woo-afhandeling via een gecentraliseerde aanpak op zich gaat nemen.

Het Adviescollege vertrouwt erop dat dit advies, inclusief aanbeveling, door deze directie ter harte zal worden genomen en wordt betrokken bij het verdere verloop van de procedure.

Wij wensen de directie Open Overheid graag succes toe in een gezamenlijk streven naar een transparante overheid en een goede uitvoering van de Woo.

⁹ [Organogram ministerie van VWS: plaatsvervangend Secretaris-Generaal \(pSG\) | Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport | Rijksoverheid.nl](#)