

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

De minister van Algemene Zaken
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

Datum	Pagina	Kenmerk
13 september 2023	1 van 14	2023-0000571131

Betreft

Advies inzake Woo-verzoek naar het denken over groepsimmunititeit in kabinetskringen tijdens de COVID-19-pandemie

Geachte heer Rutte,

Op 22 juli 2022 hebben Milena Holdert (hierna: de journalist) en een collega, beiden werkzaam bij Nieuwsuur, bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding een klacht ingediend over de wijze waarop AZ haar Woo-verzoek in behandeling heeft genomen. Naar aanleiding van de klacht is er bemiddeld door het Adviescollege. Helaas is er in deze zaak geen overeenstemming bereikt. Het Adviescollege brengt daarom advies uit, dat u hierbij ontvangt (p. 3 e.v.).

Kort en goed is het Adviescollege van oordeel dat AZ bij de afhandeling van dit Woo-verzoek onvoldoende behulpzaam is geweest en uiteindelijk ook niet aan de bemiddeling heeft meegewerkt op een manier zoals met de Woo is bedoeld. De toegang tot informatie is hierdoor in het gedrang geraakt. Bijgevoegd advies bevat drie praktische aanbevelingen aan uw ministerie om deze situatie op te lossen. Ik licht ze hieronder toe.

Kern van het advies

Met de Woo is wettelijk verankerd dat er een recht op toegang tot publieke informatie bestaat. Overheidsinformatie is 'openbaar tenzij'. Publieke informatie is niet 'van de overheid' maar van de samenleving en wordt gecreëerd en verzameld ten behoeve van het algemeen belang. Tegenover het recht op toegang tot informatie staat de (zorg)plicht van de overheid om publieke informatie toegankelijk te maken. De afhandeling van een Woo-verzoek is daarom geen gunst waarvoor de verzoeker eerst een hindernisbaan dient af te leggen om vervolgens op een gesloten vesting te

stuiten. Dit betekent dat van bestuursorganen wordt verwacht dat zij behulpzaam zijn wanneer burgers om openbaarmaking van overheidsinformatie verzoeken. 'Behulpzaamheid' betekent dat je graag helpt om samen met verzoeker te komen tot een zodanige invulling van het Woo-verzoek dat het in behandeling kan worden genomen. De Woo gaat uit van een wisselwerking – en volgens het Adviescollege van een *oprechte* samenwerking. Van de kant van de overheid wordt verwacht dat zij het voortouw neemt, een actieve houding aanneemt en zich responsief toont. AZ is op dit punt in deze zaak naar het oordeel van het Adviescollege tekortgeschoten. Waarbij het Adviescollege nog wil opmerken dat het juist van de minister-president, die zich het afgelopen twee jaar zo heeft uitgesproken voor de totstandkoming van een nieuwe, open bestuurscultuur, meer verwacht had.

Daarnaast moet het bestuursorgaan van de wet meewerken aan de bemiddeling. 'Meewerken' betekent hier niet dat je afwacht wat er op je afkomt, maar dat je een actieve, oplossingsgerichte houding aanneemt. Het bestuursorgaan assisteert, draagt bij, participeert en contribueert waar mogelijk aan het in coöperatie zoeken naar een passende oplossing. Tijdens de bemiddeling is na verloop van tijd de indruk ontstaan dat AZ onvoldoende bereid was zich daadwerkelijk in te spannen om in goede samenwerking tot een behandelbaar verzoek te komen. Door uiteindelijk (wederom) te stellen dat de journalist een nieuw (gepreciseerd) Woo-verzoek zou moeten indienen, stuurt AZ haar na ruim twee jaar – ondanks de bemiddeling – 'terug naar start'. Dit is niet wat bedoeld is met 'meewerken' in de Woo.

De handelswijze van het bestuursorgaan is essentieel voor een goede uitvoering van de Woo. Het levert ook een belangrijke bijdrage aan het wegnemen of juist voeden van wantrouwen in de overheid. Wantrouwen tiert welig wanneer men onvoldoende thuis geeft en er veelvuldig wordt teruggegrepen op semantische discussies en juridische fijnlijperij.

Gelet op het voorgaande geeft het Adviescollege u de volgende drie (hoofd)adviezen:

1. Maak voor de journalist inzichtelijk én navolgbaar hoe het hotspotarchief 'Corona / COVID-19 / SARS-CoV-2' van AZ er uitziet en welke documenten dit bevat.
2. Vraag niet om een nieuw Woo-verzoek, maar begin met het daadwerkelijk verzamelen en beoordelen van de ongeveer 500 documenten die zijn aangetroffen bij de laatste zoekslag door AZ met de door de journalist gegeven trefwoorden.
3. Toon daadwerkelijke behulpzaamheid in het contact over het Woo-verzoek.

Het Adviescollege heeft in termen van een voorbeeldfunctie immer hoge verwachtingen van AZ en van de minister-president, in zijn functie als minister-president en als 'aanjager' van een nieuwe, open bestuurscultuur. Het Adviescollege rekent er dan ook op dat het resterende deel van het Woo-verzoek voortvarend en effectief in behandeling wordt genomen. We blijven de zaak met interesse volgen en rekenen daarbij op uw medewerking!

Hoogachtend,

het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Ineke van Gent, voorzitter

Advies bemiddeling B22003

Op 22 juli 2022 hebben Milena Holdert (hierna: de journalist) en een collega, beiden werkzaam bij Nieuwsuur, bij het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding een klacht ingediend. De klacht had betrekking op de gang van zaken bij uw ministerie van Algemene Zaken (hierna: AZ) nadat de journalist een verzoek om openbaarmaking van informatie indiende op 17 juni 2021. De aanleiding hiervoor betrof de televisietoespraak over de COVID-19-pandemie op 16 maart 2020.¹

Een concept van dit advies is voor controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan AZ en de journalist. De reacties die het Adviescollege heeft mogen ontvangen van zowel AZ als de journalist zijn in overweging genomen en hebben geleid tot enkele (kleine) aanpassingen van het advies en de bijbehorende bijlage. Een afschrift van het advies zenden wij aan de journalist. Ook gaat een afschrift naar de Tweede Kamer.² Het advies wordt gepubliceerd op de website van het Adviescollege.

1. Algemene observaties op basis van de bemiddeling

In de bijlage bij dit advies zijn de voorgeschiedenis en het verloop van de bemiddeling samengevat. Hieruit komt het onderstaande beeld naar voren.

Allereerst valt op dat er zeer veel tijd overheen ging voordat de journalist bij AZ goed over het voetlicht kon brengen waar het haar bij haar Woo-verzoek daadwerkelijk om ging, namelijk het maken van een reconstructie van het denken in kabinetskringen over het begrip 'groepsimmunitet'. Daarbij kreeg zij in het eerste jaar te maken met (wisselende) medewerkers bij uw ministerie die – al dan niet door onderbezetting en afwezigheden – naar de mening van het Adviescollege onvoldoende inspanning toonden om met haar in contact te treden om zo meer begrip van de inhoud van het verzoek en de informatiebehoefte van de journalist te krijgen. Daardoor werd het verzoek bij herhaling te beperkt opgevat en was het steeds aan de journalist om haar informatieverzoek opnieuw onder de aandacht te brengen. Door deze handelswijze groeide (begrijpelijkerwijs) de irritatie bij de journalist.

Toen de bemiddeling eenmaal begon, werd door nieuwe betrokkenen vanuit AZ wel toegegeven dat het voortraject 'geen schoonheidsprijs verdiende'. Dit leidde er echter niet toe dat dat vervolgens ruimhartig is gezocht naar alternatieve oplossingen, waarbij zowel recht werd gedaan aan de bedoeling van het Woo-verzoek als aan de getoonde bereidheid van de journalist om steeds opnieuw mee te denken over een goede invulling van het verzoek binnen de ruimte die de Woo biedt. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat – na diverse oplossingsrichtingen op initiatief van de journalist die telkens werden afgewezen – AZ op formeel-juridische gronden na een jaar bemiddelen en ruim twee jaar na indiening van het verzoek tot de conclusie kwam dat de bij de zoekslag aangetroffen documenten niet relevant zouden zijn voor het verzoek van de journalist omdat zij volgens AZ geen betrekking zouden hebben op de aangelegenheid waar om is verzocht. Haar werd gemeld dat zij

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2020/03/16/tv-toespraak-van-minister-president-mark-rutte>.

² Dit gelet op *Kamerstukken II 2022/23*, 32 802, nr. 65 (gewijzigde motie lid Bushoff c.s. over zorgen dat ACOI-adviezen zoveel mogelijk worden opgevolgd en het niet-opvolgen ervan melden aan de Kamer) en *Kamerstukken II 2022/23*, 32 802, nr. 73 (brief minister BZK over toepassing van de Wet open overheid).

eventueel een nieuw (gepreciseerd) verzoek kon indienen. Op 12 juli 2023 is de bemiddeling beëindigd na 355 dagen, en 755 dagen na indiening van het oorspronkelijke verzoek.

Het Adviescollege ziet in deze zaak niet hoe de journalist haar verzoek nog nader kan preciseren zonder dat AZ een meer actieve en responsieve houding aanneemt. Het ministerie heeft in de afgelopen twee jaar zowel voorafgaand aan als tijdens de bemiddeling nagelaten de journalist concreet uit te leggen wat zij kon doen om het verzoek zodanig (nader) te concretiseren dat het wél inhoudelijk kan worden afgehandeld. De journalist heeft een inhoudelijk goed onderbouwde trefwoordenlijst met initieel 123 trefwoorden samengesteld, ten behoeve van het uitvoeren van een zoekslag in het hotspotarchief³ bij AZ. De journalist heeft daarbij een toelichtende contextschets gegeven met daarin 31 trefwoorden concreet benoemd. Deze trefwoordenlijst heeft zij op verzoek van AZ en in overleg met de bemiddelaars vervolgens nader ingeperkt tot twintig concrete termen. Door daarna eenzijdig en zonder nadere inhoudelijke onderbouwing te stellen dat de aangetroffen informatie niet relevant is voor de journalist omdat de betreffende documenten volgens AZ geen betrekking zouden hebben op de door haar verzochte aangelegenheid en dat zij eventueel een nieuw (gepreciseerd) Woo-verzoek zou moeten indienen, stuurt AZ haar na ruim twee jaar 'terug naar start'. Alle geopperde mogelijkheden om over dit oordeel nader inzicht te verschaffen zijn door AZ afgewezen en de bemiddelaars zagen geen mogelijkheden meer hoe partijen het alsnog op een voortvarende wijze eens konden worden.

Van de journalist kan onmogelijk verwacht worden dat zij de aangelegenheid waarover zij informatie vraagt voor de derde maal zelfstandig en zonder inhoudelijke medewerking van het bestuursorgaan (nader) concretiseert dan wel dat zij specifieke documenten of dossiers noemt of omschrijft. Dit omdat zij nu eenmaal niet over deze inhoudelijke kennis beschikt, niet weet welke informatie er wel en niet bij AZ berust en dit zelf ook niet (tot op zekere hoogte) zou kunnen nagaan via bijvoorbeeld een openbaar register of reeds openbaar gemaakte informatie. Een en ander klemt des te meer nu alles wat in de bemiddeling is gewisseld, juridisch gezien niet te beschouwen valt als een aanvulling maar juist een *invulling* van het verzoek dat op 17 juni 2021 was ingediend.

Inzage met een geheimhoudingsverklaring had wellicht een uitweg kunnen bieden uit de ontstane impasse, maar zowel AZ als de journalist staan hier om hen moverende redenen niet voor open. Er zijn echter meer manieren om verder te kunnen komen, die ook zijn geopperd tijdens de bemiddeling en die hieronder in adviezen nader zijn uitgewerkt.

³ Covid-19 is aangemerkt als zogenaamde hotspot. Een hotspot is simpel gezegd een gebeurtenis of kwestie die zorgt voor een opvallende of intensieve interactie tussen overheid en burgers en/of burger onderling. Het gaat dus om zaken die veel maatschappelijke beroering veroorzaken (denk verder bijvoorbeeld aan vliegcrash MH17 en de toeslagenaffaire). Door te archiveren via een hotspotlijst wordt het mogelijk om documenten die onder normale omstandigheden voor vernietiging in aanmerking komen toch blijvend te bewaren. In het geval van de hotspots Covid-19 komen documenten die relevant zijn voor de reconstructie van het handelen van de overheid in aanmerking voor blijvende bewaring en worden dan uiteindelijk -onder de huidige archiefwet na 20 jaar - overgebracht naar het Nationaal Archief en daarmee in principe openbaar en voor iedereen toegankelijk. Zie voor meer informatie over hotspotarchivering bijvoorbeeld <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspotlijst-maken>.

2. Adviezen aan de minister van AZ voor het vervolg

Wanneer een Woo-verzoek volgens het bestuursorgaan te algemeen geformuleerd is, wordt van de verzoeker verwacht dat deze het verzoek preciseert en is het bestuursorgaan hem daarbij behulpzaam (artikel 4.1 lid 5 Woo). In recente jurisprudentie is nader uitgewerkt wat er in het kader van behulpzaamheid van het bestuursorgaan mag worden verwacht.⁴

Het is de bedoeling dat samen wordt gezocht naar een rechtvaardige invulling van het verzoek, zodat het inhoudelijk in behandeling kan worden genomen. Hoewel hiervoor medewerking van de kant van verzoeker vereist is, is het in beginsel aan het bestuursorgaan om hierin het voortouw te nemen en hierin richting te geven. 'Behulpzaam zijn' houdt meer in dan louter herstel voor verzuim bieden; het duidt op een inspanningsverplichting van het bestuursorgaan om het beoogde doel te behalen, namelijk een behandelbaar verzoek. Het bestuursorgaan mag kiezen hoe de verplichting wordt ingevuld, maar vrijblijvend is dit niet. Hier ligt een taak die het bestuursorgaan noopt tot een actieve houding en responsiviteit. De Woo gaat uit van een wisselwerking tussen de verzoeker en het bestuursorgaan en van een samenwerkingsverplichting voor het bestuursorgaan – en daarmee volgens het Adviescollege ook een *oprechte* samenwerking. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij twijfel over hoe leidend de precieze formulering van een verzoek voor de verzoeker is, het bestuursorgaan met verzoeker in gesprek gaat. In dit gesprek kan onder meer aan verzoeker worden uitgelegd waarom in een voorkomend geval niet letterlijk aan het verzoek kan worden voldaan, over welke gegevens men wel beschikt en kan ook worden nagegaan bij verzoeker of deze hieraan voldoende heeft, waarna de informatie (voortvarend) wordt verzameld.

Met de uit de Woo volgende behulpzaamheid als uitgangspunt, geeft het Adviescollege u drie adviezen voor de behandeling van het resterende deel van het Woo-verzoek en een eventuele opvolgende bezwaarprocedure:

1. Maak voor de journalist inzichtelijk én navolgbaar hoe het hotspotarchief 'Corona / COVID-19 / SARS-CoV-2' van AZ er uitziet en welke documenten dit bevat.
 - Hoewel het bij een hotspot niet de bedoeling is dat er een thematisch hotspotarchief wordt gecreëerd en de oorspronkelijke ordening en context dus behouden blijft,⁵ betreft een hotspot wel degelijk een naar zijn aard en inhoud afgebakende set documenten. Uiteraard wordt van AZ als zorgdrager in het kader van de Archiefwet 1995 verwacht deze documenten in beheer te hebben en zo ook zicht te hebben op welke documenten gelinkt zijn aan de hotspot, al dan niet via een inventarislijst, en welke documenten zo gewaardeerd zijn dat zij voor blijvende bewaring in aanmerking komen. Inzicht verschaffen zou daarom volgens het Adviescollege mogelijk moeten zijn via bijvoorbeeld het opstellen of verstrekken van een uitdraai uit het systeem van de betreffende documenten als (vorm van) inventarislijst.

⁴ Zie Rb. Midden-Nederland 8 februari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:479; Rb. Midden-Nederland 17 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2278; Rb. Midden-Nederland 23 juni 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:2978; Rb. Midden-Nederland 27 juni 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:3535 & 3536.

⁵ Zie hierover bijvoorbeeld het Nationaal Archief via <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspot-covid-19-relevante-informatie-blijvend-bewaren>.

- Licht hierbij ook (uitgebreid en onderbouwd) toe hoe het kan dat er door AZ enkel niet-relevante documenten gevonden zouden zijn op basis van de zoekslag die reeds is uitgevoerd met de door de journaliste aangedragen relevante trefwoorden, in het bijzonder gelet op de toespraak, de 13.000 documenten die zich in het hotspotarchief bevinden en de ruim 500 hits bij de uiteindelijk laatste uitgevoerde voorlopige zoekslag.
2. Vraag niet om een nieuw Woo-verzoek, maar begin met het daadwerkelijk verzamelen en beoordelen van de ongeveer 500 documenten die zijn aangetroffen bij de laatste zoekslag door AZ met de door de journalist gegeven trefwoorden.
- Bied inzicht in de op basis van de reeds uitgevoerde zoekslag aangetroffen documenten.
 - Hanteer het doel van het onderzoek van de journalist als de 'aangelegenheid', dus betrek documenten bij het verzoek die ook maar op enigerlei wijze raken aan de vraag *'hoe werd in de periode 1 februari 2020 tot en met 17 juni 2021 in kabinetskringen en op ambtelijk niveau gedacht over groepsimmunitet?'*. Gebruik voor de afbakening van de reikwijdte de door de journalist geselecteerde trefwoorden op volgens haar gerelateerde onderwerpen in die periode.
 - Selecteer in overleg met inhoudelijk betrokken medewerkers én met de journalist welke documenten vanuit de set worden beoordeeld op grond van de Woo. Via de 'sneeuwbalmethode'⁶ kan de journalist in nauwe samenwerking met AZ zelf beoordelen of de informatie al dan niet relevant is voor haar onderzoek en op die manier ook gericht aangeven wat zij daarna eventueel nog wenst te ontvangen. Vervolgens kan de journalist AZ meer gericht op de aan- of afwezigheid van andere relevante informatie bevragen.
 - Overweeg daarnaast de journalist ook zonder geheimhoudingsverklaring te betrekken bij het selectieproces, te meer nu (feitelijke) informatie in beginsel openbaar moet worden, zeker ingeval van COVID-19. Zo is denkbaar een sessie te organiseren waarbij specifieke documenten globaal besproken worden op potentiële relevantie. Dat kan ook zonder de documenten aan de journalist (integraal) ter inzage voor te leggen. Overleg eventueel met de journalist in hoeverre bij de aangetroffen en geselecteerde documenten kan worden volstaan met een uittreksel of samenvatting van de informatie waar de hit vanuit de zoekslag betrekking op heeft. Op deze manier kan AZ op een hoger aggregatieniveau⁷

⁶ Deze methode wordt regelmatig ingezet voor (wetenschappelijke) literatuurstudies. Bij de sneeuwbalmethode maak je gebruik van verwijzingen. Voor de Woo-afhandeling betekent dit meer concreet dat de verzoeker documenten worden opvraagd, die verwijzen naar andere documenten die vervolgens worden opgevraagd, etc. Wat er wordt opgevraagd kan eventueel in goede samenwerking worden bepaald. Inzet van deze methode bij Woo-verzoeken draagt in de praktijk bij aan het behapbaar maken van een Woo-verzoek en gerichte en gefaseerde afhandeling ervan, eventueel met meerdere (deel)besluiten.

⁷ Het gaat hier over het niveau binnen de ordeningsstructuur waarop informatie over de documenten wordt verzameld en verwerkt (geaggregeerd). Dit kan worden uitgevoerd op het niveau van het individuele stuk, maar bijvoorbeeld ook op hogere niveaus als die van het dossier of de zaak, het zaaktype of het onderwerp.

aangeven wat voor soort informatie deze documenten (wel) bevatten, zonder de documenten (al) integraal op openbaarmaking te hoeven beoordelen en kan de journalist zelf een oordeel over de relevantie vormen en geven. Een dergelijke handelswijze voorkomt ook dat (evident irrelevante) informatie bij beoordeling als 'buiten reikwijdte' wordt gemarkeerd en met deze beoordeling en markering onnodig veel tijd verloren gaat.

3. Toon daadwerkelijke behulpzaamheid in het contact over het Woo-verzoek.

- Werk vanuit een constructieve houding: verleg de focus in het contact van wat er niet mogelijk zou zijn en niet hoeft van de wet of de rechter (problemen, belemmeringen en 'beperkingen' volgens jurisprudentie) naar wat er wel mogelijk is en kan in de praktijk (samen zoeken naar oplossingen). Dit past bij het feit dat door AZ is aangegeven dat het boetekleed moet worden aangetrokken met betrekking tot de gang van zaken tijdens het eerste jaar van het contact over het verzoek; in een dergelijke situatie is een ruimhartige opstelling aangewezen om herstel van fouten te realiseren.
- Neem initiatief bij het melden van de voortgang van de afhandeling van het verzoek en reageer snel, passend en adequaat. Borg de benodigde continuïteit van medewerkers in het contact met de journalist als verzoeker om een onnodige herhaling van zetten en bijbehorende frustratie te voorkomen.
- Bedenk *in aanvulling* op het bovenstaande wat andere manieren zouden kunnen zijn om de journalist van de gevraagde informatie te voorzien dan wat reeds is vastgelegd in documenten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan inhoudelijke gesprekken met destijds betrokken medewerkers. Hoewel de Woo hier formeel niet toe verplicht kan een dergelijke stap wel onderdeel vormen van behulpzaamheid en bijdragen aan een goede samenwerking met de verzoeker.

Het Adviescollege verwacht dat opvolging van deze adviezen tot de daadwerkelijke afhandeling van het verzoek zal leiden. Dit is des te belangrijker omdat het hier gaat om een Woo-verzoek met betrekking tot COVID-19, een ongekende crisis met een grote maatschappelijke impact.⁸ De publieke reconstructie van beleid om de overheid (achteraf) te controleren dient zoveel mogelijk ongehinderd plaats te vinden, ook los van het antwoord op de vraag of er een parlementaire enquête over deze kwestie zal gaan plaatsvinden of niet.⁹

Met betrekking tot de vervolprocedure merkt het Adviescollege het volgende op. AZ zal hoe dan ook nog een (schriftelijk) laatste primair deelbesluit moeten nemen op het resterende deel van het Woo-verzoek van de journalist gelet op haar informatiebehoefte, zodat zij in de gelegenheid wordt gesteld hiertegen in bezwaar en naar de rechter te gaan. Met het uitbrengen van dit advies door het

Voor de vereiste hoogte van het niveau is bepalend wat er nodig is om voldoende inzicht te krijgen en te verschaffen over de aanwezige informatie/documenten. Ook dit wordt in de regel bepaald in goed overleg.

⁸ Zie hierover ook het bemiddelingsadvies aan de minister van VWS van 5 april 2023.

⁹ Gelet op de recente brieven van het Presidium over deelname aan deze parlementaire enquêtecommissie van 27 en 28 juni 2023 (*Kamerstukken II 2022/23*, 36 142, nrs. 3 & 4) en het feit dat er op 22 november 2023 verkiezingen voor de Tweede Kamer zullen plaatsvinden in verband met de val van het kabinet Rutte IV.

Adviescollege eindigt verder ook de opschorting van de bezwaartermijn ten aanzien van het tweede deelbesluit van 7 september 2022 dat na aanvang van de bemiddeling door AZ was genomen. Als de journalist wenst dit eerder genomen deelbesluit (ook) in rechte aan te vechten, dan doet zij er verstandig aan binnen zes weken na dagtekening van dit advies een (pro forma) bezwaarschrift in te dienen bij AZ conform de bezwaarclausule.¹⁰

3. Slotopmerkingen

Het Adviescollege vindt het belangrijk te benadrukken dat het essentieel is voor een goede Woo-afhandeling dat de Woo-verzoeker en het betrokken bestuursorgaan daadwerkelijk in gesprek gaan en blijven, ook wanneer contact ongemakkelijk wordt en/of belangen schuren. Spreek elkaar zo nodig aan en zoek (opnieuw) wederzijds toenadering vanuit de centrale vraag 'hoe kunnen we wél samen verder?'. Dit geldt uiteraard niet enkel wanneer sprake is van een (volgens het bestuursorgaan) onvoldoende gepreciseerd verzoek, maar in allerlei situaties denkbaar bij de afhandeling van Woo-verzoeken.

Het uitgangspunt van behulpzaamheid bij de Woo-afhandeling geldt te meer wanneer het aankomt op bemiddeling in het kader van de Woo. In artikel 7.3 lid 1 Woo staat dat het bestuursorgaan *meewerkt* aan de bemiddeling. Dit betekent voor het Adviescollege dat men niet passief achterover leunt en afwacht wat er op hen afkomt, maar men een actieve oplossingsgerichte houding aanneemt en dat het bestuursorgaan waar mogelijk assisteert, bijdraagt, participeert en contribueert aan het in coöperatie zoeken naar een passende oplossing van het geschil. 'Meewerken' is taalkundig immers niet voor niets een werkwoord. Van het bestuursorgaan wordt tevens verwacht dat deze zich ruitelijk en ruimhartig opstelt, in het bijzonder wanneer er fouten zijn gemaakt.

Hoewel AZ bij de bemiddeling het gesprek is aangegaan en hier dus in zekere zin aan heeft deelgenomen, heeft het ministerie volgens het Adviescollege niet aan de bemiddeling 'meegewerkt' in de zin van de Woo. Tijdens de bemiddeling is na verloop van tijd de indruk ontstaan dat er onvoldoende bereidheid was bij AZ om zich daadwerkelijk in te spannen om in goede samenwerking tot een behandelbaar verzoek te komen dan wel voldoende inzicht te verschaffen. Als dat inderdaad zo is, dan draait het hier in plaats van onkunde om onwil, iets waar het Adviescollege in zijn algemeenheid weinig begrip voor heeft als het gaat om openbaarheid van bestuur, zeker bij bemiddelingssituaties.

Bovenstaande uitleg van behulpzaamheid vindt steun in het feit dat in artikel 1.1 Woo is een recht op toegang tot publieke informatie vastgelegd, dat nauw samenhangt met de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van nieuwsgaring. Overheidsinformatie is niet 'van de overheid' maar van de samenleving en wordt gecreëerd en verzameld ten behoeve van het algemeen belang. Het toegankelijk maken van publieke informatie is geen gunst van de overheid: de toegang daartoe is een recht van een burger dat hem of haar in staat stelt de overheid te controleren, de fundamentele rechten uit te oefenen en economische en culturele waarde te creëren.¹¹ Dat betekent in de praktijk onder meer dat de overheid geen onnodige drempels voor toegang tot

¹⁰ Als de journalist dit doet, dan geldt op grond van artikel 6:19 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat het ingediende bezwaar van rechtswege (dus automatisch) mede betrekking heeft op opvolgende – nog te nemen – deelbesluit(en) van AZ op hetzelfde verzoek. Ze hoeft tegen volgende deelbesluit(en) dus niet nog los in bezwaar om hier tegenop te komen. Zie hierover ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348.

¹¹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 2.

publieke informatie moet opwerpen en dat de verzoeker niet eerst een hindernisbaan dient af te leggen om vervolgens op een gesloten vesting te stuiten.

Het is bij de afhandeling van het Woo-verzoek dan ook van belang dat de journalist in de gelegenheid wordt gesteld om haar eigen conclusies te trekken ten aanzien van de publieke informatie. Wellicht is het volkomen terecht dat AZ vooralsnog tot de conclusie is gekomen dat de aangetroffen informatie – objectief gezien – niet relevant is in het licht van haar verzoek en de bij de zoekslag naar boven gekomen documenten geen betrekking zouden hebben op de aangelegenheid waar het verzoek op ziet¹², maar door het verloop van tijd en de onderlinge communicatie is echter wantrouwen aan de zijde van de journalist in ieder geval tot nu toe enkel gevoed. Het is mede hierdoor ondanks de door AZ tijdens de bemiddeling verschaftte toelichting voor de journalist niet mogelijk gebleken de conclusie van AZ over de aangetroffen documenten te accepteren. Bied haar daartoe nu alsnog de gelegenheid. Meer in het algemeen: de handelwijze van het bestuursorgaan levert een belangrijke bijdrage aan het wegnemen of juist voeden van wantrouwen in de overheid, zowel op de korte als op de lange termijn. Wantrouwen tiert welig wanneer men onvoldoende thuis geeft en er veelvuldig wordt teruggegrepen op semantische discussies en juridische fijnslipperi.

Het Adviescollege heeft in termen van een voorbeeldfunctie immer hoge verwachtingen van AZ als het ministerie van de minister-president, maar te meer nu tijdens de bemiddeling ook is aangegeven dat er wordt gewerkt aan verbetering van de organisatie van de afhandeling van Woo-verzoeken en de minister-president zich de afgelopen twee jaar zo heeft uitgesproken voor de totstandkoming van een nieuwe, open bestuurscultuur.

Het Adviescollege rekent er dan ook op dat het resterende deel van het Woo-verzoek van de journalist door AZ vanuit een actieve en responsieve houding en – gelet op de achtergrond, de context en de inmiddels aanzienlijke doorlooptijd van het verzoek – ook voortvarend en effectief in behandeling zal worden genomen.

¹² AZ geeft hierover zelf aan dat het criterium van de relevantie niet ziet op nieuwswaardigheid of het belang van de verzoeker, maar op de relevantie van de documenten, gelet op de grondslag, namelijk het door de journalist ingediende oorspronkelijke verzoek. AZ stelt dat de aangetroffen documenten geen betrekking hebben op haar Woo-verzoek.

BIJLAGE: Beschrijving van het verloop van de bemiddeling incl. het voorproces

Het betreffende verzoek is door Milena Holdert op 17 juni 2021 ingediend bij AZ. Zij is onderzoeksjournalist bij Nieuwsuur. De journalist verzocht om informatie uit de periode 1 februari 2020 tot en met 17 juni 2021, waarbij het enerzijds ging om documenten die op enigerlei wijze betrekking hebben op (de voorbereidingen van) de toespraak en anderzijds om documenten die op enigerlei wijze betrekking hebben op het begrip 'groepsimmunititeit' dan wel 'herd immunity' dan wel 'kuddeimmunititeit'. Omdat los van de aan haar verzonden formele ontvangstbevestiging en een verdagingsbericht verder enig inhoudelijk bericht en behandeling van de kant van AZ uitbleef, stelde de journalist AZ op 16 augustus 2021 voor de eerste maal in gebreke.

Op 14 oktober 2021 is een eerste besluit genomen.¹³ Hiermee is beslist over documenten voor zover die betrekking hadden op de televisietoespraak, waarbij werd aangegeven dat in relatie tot de televisietoespraak geen documenten zijn aangetroffen die gaan over groepsimmuniteit. De journalist had op 1 september 2021 al telefonisch aangegeven dat de reikwijdte van het verzoek te beperkt zou worden opgevat wanneer er uitsluitend zou worden beslist over informatie over groepsimmuniteit die relatie heeft met de totstandkoming van de televisietoespraak, omdat zij meer in het algemeen geïnteresseerd is in de ontwikkeling in het denken over groepsimmuniteit in kabinetskringen. Het doel van het onderzoek van de journalist is het reconstrueren van de invloed van dit begrip op het ontwikkelen van (beleids)reacties, dus ook van het reconstrueren van het loslaten ervan. Er zou daarom nog nader overleg plaatsvinden met de journalist over de verdere informatiebehoefte. Direct na de publicatie stuurt de journalist een e-mail en na twee weken een rappel, waarna er op 2 november 2021 contact is met een Woo-medewerker van AZ. De journalist stuurt naar aanleiding hiervan opnieuw de tekst van het verzoek toe en maakt nogmaals duidelijk dat haar Woo-verzoek te beperkt wordt opgevat. Het duurt vervolgens enkele maanden voordat er weer contact is tussen de journalist en AZ, namelijk nadat de journalist op 2 maart 2022 vraagt naar de stand van zaken van de afhandeling. Hierna wordt er meermaals contact per e-mail dan wel telefonisch, maar een en ander leidt niet tot duidelijkheid over een concreet tijdpad voor de afhandeling.

Op 2 juni 2022 meldt een medewerker van AZ per e-mail dat door onvoorziene omstandigheden de uitvoering van de toezegging (dat er gezocht zou worden naar aanvullende stukken) langer heeft geduurd dan verwacht. Er zijn volgens AZ wel enkele documenten aangetroffen die de term 'groepsimmunititeit' bevatten, maar deze documenten zouden weinig tot geen substantiële aanvullende informatie over het begrip bevatten. AZ ziet daarom geen aanleiding een aanvullend besluit te nemen. AZ geeft aan dat als de journalist dat wel wenst men graag met haar in overleg treedt zodat zij nader kan specificeren waarop het verzoek betrekking heeft. In reactie hierop uit de journalist wederom bezwaar tegen het gehanteerde tijdvak (enkele dagen rond de toespraak) en de verrichte zoekslag. Zij geeft daarbij aan dat het niet aan AZ is om te bepalen of de aangetroffen documenten relevant zijn of niet, dat onduidelijk is hoe de zoekslag is verricht en herhaalt de eerder door haar geformuleerde reikwijdte van haar verzoek. Op 14 juni 2022 laat AZ weten dat zij uit de e-mail afleiden dat er nog behoefte bestaat aan een aanvullend besluit en aan de slag gaan. De journalist stelt AZ op 21 juni 2022 hierop nogmaals in gebreke, waarbij zij aangeeft nog steeds niet op de hoogte te zijn gesteld van de status van de afhandeling.

¹³ <https://wobcovid19.rijksoverheid.nl/publicaties/f302ea548db6360a784e8a5e365efe3e/>

Op 22 juli 2022 heeft de journalist een klacht over de gang van zaken ingediend bij het Adviescollege, waarna bemiddeling wordt opgestart (400 dagen na indiening van het verzoek bij AZ). De intakegesprekken van de bemiddelaars met de journalist en AZ vinden afzonderlijk plaats op 14 oktober 2022. Aan de kant van AZ nemen daaraan andere medewerkers deel dan die in het voortraject betrokken zijn. Op 7 september 2022, voorafgaand aan het intakegesprek met de bemiddelaars, heeft AZ alsnog een aanvullend besluit genomen, waarbij een tiental documenten is beoordeeld die de term 'groepsimmunitet' bevatten.¹⁴ Dit leidt echter niet tot het intrekken of niet-ontvankelijkheid van de klacht bij het Adviescollege, omdat de journalist vindt dat haar verzoek met dit aanvullende besluit nog steeds niet naar tevredenheid is afgerond. De journalist wil dit besluit dan ook betrekken bij de bemiddeling. Omdat dit besluit is genomen nadat de bemiddeling al is gestart is de bezwaartermijn opgeschort op grond van artikel 7.3 lid 2 Woo.

Op 8 november 2022 vond een eerste gezamenlijk gesprek plaats. Tijdens dit gesprek wordt namens AZ aangegeven dat de afhandeling van het Woo-verzoek door het bestuursorgaan niet goed is verlopen ('niet de schoonheidsprijs verdient'), onder meer vanwege onderbezetting van de Wob/Woo-afdeling. AZ geeft tevens aan dat groepsimmunitet nooit een belangrijk onderwerp bij het departement is geweest, hetgeen zou verklaren dat er zo weinig documenten zijn aangetroffen. AZ is daarnaast geen vakdepartement, kent korte lijnen en veel wordt mondeling besproken. De beleidsdocumenten berusten meestal bij de vakdepartementen en niet bij AZ. De journalist geeft - evenals in eerdere contacten - aan dat zij een reconstructie wil maken hoe in de ruime periode rondom de toespraak van de minister-president in kabinetskringen en op ambtelijk niveau werd gedacht over groepsimmunitet. Daarom vraagt zij informatie over dit onderwerp en via de door haar genoemde daaraan gerelateerde thema's. De journalist heeft ter illustratie haar publicaties over haar onderzoek hoe enkele andere Europese landen in dezelfde periode te werk gingen in de bemiddeling gebracht, zoals Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. 'Herd immunity' speelde een rol bij de Britse parlementaire enquête naar de coronacrisis. De journalist heeft in Zweden sneller en makkelijker overheidsinformatie verkregen over dit thema, en ervaart dat het in Nederland moeilijk is om via de Woo openheid van zaken te verkrijgen. Op basis van documenten die door andere bestuursorganen openbaar zijn gemaakt, vermoedt de journalist dat er meer informatie onder AZ berust dan tot dan toe openbaar is gemaakt.

AZ heeft in dit eerste gezamenlijk overleg aangeboden dat de journalist met een (of meerdere) destijds betrokken AZ-medewerker(s) zou kunnen spreken over haar verzoek en een eventueel uit te voeren zoekslag. Op 23 januari 2023 volgt daarom een tweede gezamenlijk gesprek met andere medewerkers van AZ waarin op verzoek van de journalist gesproken wordt over het uitvoeren van een verbeterde zoekslag ten behoeve van het verzoek om openbaarheid door AZ in het eigen hotspotarchieef 'Corona/ COVID-19/ SARS-CoV-2'¹⁵. Voor de journalist is het van belang om daarbij inzicht te verkrijgen in deze zoekslag, zodat ze kan begrijpen hoe er is gezocht en wat er wordt aangetroffen. Zij biedt aan om behulpzaam te zijn bij het selecteren (en inperken) van de aanwezige informatie door documenten gezamenlijk te bekijken. AZ geeft aan dat er geen inventarislijst is en dat inzage verschaffen aan de journalist niet correct zou zijn omdat er dan zeer vertrouwelijke documenten op het scherm zouden kunnen verschijnen. Ondanks het feit dat de journalist aangeeft prudent met eventuele persoonsgegevens te zullen omgaan, beschouwt AZ inzage niet als reële

¹⁴ <https://wobcovid19.rijksoverheid.nl/publicaties/675c14c4aa8b1a2c887a4d7c5873d2bc/>

¹⁵ <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspots-ministerie-van-algemene-zaken-az-2014>

optie omdat, zo vindt AZ, het ministerie verantwoordelijk is en blijft voor informatie die niet openbaar gemaakt wordt. De bemiddelaars stellen nog voor om de journalist inzage te geven als zij voor strikte geheimhouding tekent, maar AZ stemt hier niet mee in. De journalist geeft aan zelf ook niet voor strikte geheimhouding te willen tekenen omdat ze daar principiële bezwaren tegen heeft. De journalist wenst inzicht te verkrijgen in het totaal aantal documenten dat AZ in de hotspot bewaart en de structuur van de hotspot. Er wordt gesproken over de mogelijkheid dat de journalist een Woo-verzoek indient naar alle documenten van AZ in de hotspot. Hoewel de hotspot als zodanig interessant is als er geen alternatief mogelijk is, doet de journalist liever geen nieuw Woo-verzoek. Ze vraagt vervolgens om overzicht te bieden van het totaal aantal documenten, de categorisering en het type documenten om zo meer inzicht te krijgen in wat er wel en niet bij AZ berust. Op deze manier zou mogelijk tot een meer gerichte zoekslag worden gekomen. Afgesproken wordt dat AZ haar op korte termijn een overzicht van het totale aantal documenten en de mappenstructuur van de hotspot zal bieden.

Op 21 februari 2023 meldt AZ dat het aantal documenten in de hotspot zo'n 13.000 betreft en dat het mogelijk is voor de journalist om een verzoek in te dienen met betrekking tot alle documenten in de hotspot, maar dat dit verzoek dan wel een specificatie van de gevraagde aangelegenheid dient te bevatten om het in behandeling te kunnen nemen. Hierbij wordt van de mappenstructuur een ten behoeve van de bemiddeling gemaakte PDF-document met de omvang van 1 A4 toegezonden met vrij hoog over dossiernamen in de hotspot zonder daarbij aantallen documenten per dossier te vermelden.

Op 17 maart 2023 laten de bemiddelaars aan AZ weten dat de PDF de journalist niet verder helpt aan aanknopingspunten voor een eigen oordeel over de vraag of AZ mogelijk toch beschikt over voor haar onderzoek relevante documenten. Hierbij wordt benadrukt dat de journalist ook informatie wenst die gerelateerd is aan het onderwerp 'groepsimmunititeit' zonder dat dit woord er expliciet in voorkomt. Zij wil graag bijdragen aan het versmallen van de selectie nadat er in eerste instantie ruimer is verzameld en wenst (daartoe) een meer inzichtelijke inventarisatie per dossier uit de hotspot waaruit blijkt om wat voor soort informatie het gaat.

Op 29 maart 2023 geeft AZ aan bereid te zijn tot een meer 'context' georiënteerde zoekslag, maar dat hiervoor trefwoorden benodigd zijn om het uitvoerbaar te maken. AZ vraagt daarom om gerichtheid en een redelijke beperking van het aantal zoektermen. In reactie daarop sturen de bemiddelaars beide partijen op 20 april 2023 een schriftelijk voorstel toe voor het vervolg van de bemiddeling. Zij stellen voor om een meer 'context-gerelateerde' zoekslag op het hotspotarchief uit te voeren op basis van een lijst met trefwoorden met daarbij een verduidelijking van de (mogelijke) relevantie volgens de journalist. De journalist heeft hiervoor termen geselecteerd met een relatie tot het overkoepelende begrip 'groepsimmunititeit' die voorkomen in stukken waarover zij beschikt via een Woo-verzoek bij VWS en ander onderzoek. Via een toelichtende beschrijving op de begrippen zijn deze door de journalist in de context geplaatst waarmee de relevantie van de trefwoorden voor de zoekslag geduid is¹⁶. AZ geeft op 11 mei 2023 in reactie daarop aan een dergelijk archiefonderzoek niet te kunnen faciliteren. Men vindt het aantal trefwoorden (123) te uitgebreid en de trefwoorden zijn volgens AZ te weinig gerelateerd aan het onderwerp groepsimmunititeit.

¹⁶ Voorbeeld: *'Met betrekking tot de steekwoorden 'bezetting, overbelasting, ic-grens, capaciteit' geldt dat het idee achter groepsimmunititeit ten tijde van de pandemie was om het aantal besmettingen op een zo hoog mogelijk aantal te houden, maar wel steeds binnen de grenzen van wat de ziekenhuis- en ic-capaciteit aan kon.'*

AZ biedt daarop aan om in rechtstreeks overleg met de journalist te komen tot een aanvullende zoekslag op basis van 'in redelijkheid beperkte en gerichte zoektermen'. Uit telefonisch overleg van AZ met een van de bemiddelaars is naar voren gekomen dat een enkele zoekterm al 500 hits oplevert. De bemiddelaars stellen op 25 mei 2023 voor de zoektermen te beperken tot een nader geconcretiseerde set van twintig specifieke trefwoorden en vervolgens gezamenlijk te bezien wat dit oplevert en of dit verder een begaanbare weg is.

AZ meldt op 23 juni 2023 dat het feit dat er na het uitvoeren van deze beperkte zoekslag 500 hits zijn, niet betekent dat de zoekresultaten ook allemaal betrekking zouden hebben op een strategie rondom 'groepsimmunitet' en daardoor interessant zouden zijn voor de journalist gelet op haar verzoek. Het genoemde aantal illustreert volgens AZ enkel dat een generieke zoekterm veel zoekresultaten geeft die een nadere beoordeling vergen op relevantie. Uit de beschrijving van de verrichte zoekslag blijkt dat is gezocht op diverse termen afzonderlijk en in combinatie met 'groepsimmunitet'. De selectie met documenten die hierbij naar boven kwam, bevatte ruim 500 documenten. Vervolgens is door AZ gekeken naar de relevantie voor de afhandeling van het verzoek van de journalist. De medewerker meldt dat de uitkomst van deze beoordeling is dat er geen aanwijzingen zijn dat zich in deze documenten informatie bevindt die in relatie staat tot het verzoek, dat volgens AZ betrekking zou hebben op een strategie rondom 'groepsimmunitet'. Er wordt door AZ geen aanleiding gezien tot het nemen van een aanvullend besluit en men biedt een toelichtend gesprek aan.

De bemiddelaars wijzen er in een e-mail van 25 juni 2023 op dat het in het kader van de Woo niet gebruikelijk is dat het bestuursorgaan zelf beoordeelt welke informatie interessant is voor de verzoeker en dat het wel vaker voorkomt dat openbaar gemaakte informatie na bestudering minder relevant blijkt, iets voor de journalist ook geen bezwaar zou zijn zolang zij deze analyse zelfstandig kan uitvoeren. De journalist ziet daarom graag dat de ruim 500 aangetroffen documenten wél worden beoordeeld en openbaar gemaakt. Zij toont zich in dat kader bereid bij AZ langs te gaan om zo voortvarend te komen tot een eventuele daadwerkelijke selectie.

Op 30 juni 2023 meldt AZ in reactie hierop dat dit in feite zou neerkomen op openbaarmaking van willekeurige passages uit een wat inhoud betreft willekeurige selectie documenten louter op basis van het aanwezig zijn van een of meer vrij algemene trefwoorden. Volgens AZ zou hier onvoldoende sprake zijn van een (voldoende afgebakende/geconcretiseerde) bestuurlijke aangelegenheid die betrekking heeft op het beleid van AZ. Daarmee voldoet het verzoek volgens AZ alsnog niet aan de eisen van de Wob en de Woo met betrekking tot het afbakenen van de bestuurlijke aangelegenheid waarover informatie wordt opgevraagd. Als het een verruiming van het oorspronkelijke verzoek betreft, zou dit volgens AZ te beschouwd moeten worden als een nieuw verzoek. AZ geeft aan bereid te zijn hiernaar te kijken mits de journalist dit nieuwe verzoek daadwerkelijk doet en mits AZ hierover in overleg met haar het verzoek nader kan concretiseren. Hierbij wordt nogmaals de 'winstwaarschuwing' afgegeven dat AZ als niet-beleidsdepartement zeer weinig tot geen eigen documenten heeft over beleidsstrategieën bij de bestrijding van het coronavirus. AZ waarschuwt hierbij ook alvast dat verwacht wordt dat een nieuw verzoek 'geen nieuwe relevante documenten zal opleveren'.

De bemiddelaars hebben hierop besloten de bemiddeling te beëindigen nu alle concrete mogelijkheden om nog nader inzicht te verschaffen (door middel van het inzien van een inventarislijst, de journalist laten helpen bij het scannen van documenten op relevantie en het

verschaffen van nadere inhoudelijke informatie) uiteindelijk door AZ zijn afgewezen. De bemiddelaars zien hierdoor geen mogelijkheden meer hoe partijen het alsnog op een voortvarende wijze eens kunnen worden door middel van bemiddeling. De beëindiging, 355 na de start, is aangekondigd per e-mail en is per brief op 12 juli 2023 bevestigd. Daarbij is gemeld dat er door het Adviescollege een advies wordt uitgebracht.