



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wob Deelbesluiten

Drahmann, A.; Honée, L.F.D.

Citation

Drahmann, A., & Honée, L. F. D. (2022). Wob Deelbesluiten. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2022(2), 128-150. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3514112>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3514112>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

worden genomen, net zoals met het onderhavige arrest geldend recht is voor overheidslichamen. Zou het weer zolang duren voordat het zo ver is? F.J. van Ommeren

AB 2022/12

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

20 oktober 2021, nr. 202105166/1/A3

(Mrs. C.J. Borman, D.A.C. Slump, W. den Ouden)
m.nt. A. Drahmman en L.F.D. Honée*

Art. 3 Wob; art. 10 EVRM; art. 6:19, 8:55d Awb

ECLI:NL:RVS:2021:2348

De minister van VWS heeft met deelbesluiten gefaseerd besloten op Wob-verzoeken. Deze aanpak is niet in strijd met de Wob. De Afdeling bepaalt een dwangsom wegens niet-tijdig beslissen.

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. Uit de deelbesluiten moet blijken op welk deel van het Wob-verzoek van ieder van de verzoekers wordt besloten. In het laatste deelbesluit moet worden vermeld dat hiermee volledig is besloten op het Wob-verzoek. Als een deelbesluit binnen de wettelijke termijn wordt genomen, betekent dat niet dat binnen de termijn op het Wob-verzoek is besloten. 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.

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. 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. 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 € 5.000 per Wob-verzoek van de NOS en de NTR.

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 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 (niet opgenomen; red.).

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, advo-

* A. Drahmman is universitair hoofddocent en L.F.D. Honée is onderzoeksmedewerker aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

caat 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 besluittermijn 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 leesbaar 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 meegeedeelde 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 be-

roep 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 besluittermijnen 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 besluittermijn kon opschorten. De minister heeft de besluittermijn, 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 docu-

menten 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 Kruijff, 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 besluytermijn

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 besluytermijn 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 besluytermijn 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 besluytermijn 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 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 overinstemming 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.

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 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.

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 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.

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 besluittermijn. In andere mogelijkheden van verlenging van de besluittermijn 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.

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 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.
[...]

Noot

1. *Inleiding.* Op 20 oktober 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) twee uitspraken gedaan over verzoeken om informatie over de aanpak van de Covid-19 crisis onder de Wet Openbaarheid van Bestuur (hierna: Wob) bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: de minister). Deze uitspraken zijn van bijzonder belang, omdat de Afdeling oordeelt of de zogenoemde “aangepaste werkwijze” voor de behandeling van omvangrijke Wob-verzoeken past binnen het systeem van de Wob. De aangepaste werkwijze heeft aardig wat stof doen opwaaien en had Kamervragen en verschillende nieuwsartikelen tot gevolg. Eerst gaan we in op de Wob-verzoeken en de aangepaste werkwijze (onder 2–3). Vervolgens gaan we in op het oordeel van de Afdeling over de deelbesluiten (onder 4–5). Onder 6 staan we ten slotte stil bij de bijzondere positie van journalisten als Wob-verzoeker.
2. *De Wob-verzoeken.* De eerste uitspraak met ECLI:NL:RVS:2021:2348 betreft drie verzoeken die NOS en NTR gezamenlijk hebben ingediend in mei 2020. Die verzoeken zien op het contact tussen VWS, het OMT en het Bestuurlijke Ambtelijk Overleg (BAO), besmettelijkheid van Covid-19 onder kinderen en de Covid-app. De tweede uitspraak met ECLI:NL:RVS:2021:2346 betreft vier verzoeken gedaan in februari 2021 door een onderzoeksjournalist van The Investigative Desk. Deze verzoeken zien op het testbeleid en het vaccinatieprogramma. Naast deze zeven Wob-verzoeken zijn er nog 234 Wob-verzoeken over de aanpak van de Covid-19-crisis ingediend bij de minister. De minister schat dat in totaal 1,8 miljoen documenten binnen de reikwijdte van de 241 verzoeken vallen. De NOS/NTR-zaak betreft 25.000 documenten en de Investigative Desk-zaak 310.000 documenten. Dit grote aantal omvangrijke Wob-verzoeken was aanleiding voor de minister om een aangepaste werkwijze te ontwikkelen.

3. *De aangepaste werkwijze.* Op grond van art. 6 Wob moet in beginsel binnen vier weken nadat een Wob-verzoek is ingediend worden beslist. Deze termijn kan met vier weken worden verlengd. Acht weken was echter voor de minister te kort om 1,8 miljoen documenten tijdens een pandemie te beoordelen. De minister heeft geen beroep gedaan op overmacht (art. 4:15 lid 2 onder c Awb) om de termijn op te schorten, maar in plaats daarvan de werkwijze aangepast. De minister voorzag namelijk problemen met de traditionele werkwijze. Als per Wob-verzoek afzonderlijk zou worden besloten, zouden volgens de minister dezelfde documenten steeds opnieuw in de besluitvorming moeten worden betrokken. Dat zou leiden tot onoverzichtelijke en slecht beheersbare besluitvorming. De aangepaste wijze die de minister daarom heeft gehanteerd was een gefaseerde én gecategoriseerde werkwijze. De minister heeft uit de 241 informatieverzoeken 11 onderwerpen geselecteerd. De 1,8 miljoen documenten zijn per onderwerp en per maand ingedeeld in 'batches'. Telkens als een batch is beoordeeld, wordt de beslissing door middel van een deelbesluit openbaar gemaakt. De volgorde waarin de 'batches' worden geopenbaard is niet chronologisch; prioriteit is verleend aan de onderwerpen waar volgens de minister grote maatschappelijke belangstelling voor is (*Kamerstukken II 2020/21, 25295, nr. 1419, p. 3*). In eerste instantie werden de Wob-verzoekers slechts met een standaardbrief geïnformeerd over deze deelbesluiten. De rechtbank Midden-Nederland (uitspraak van 28 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2719, AB 2021/220, m.nt. P.J. Stolk) was met name over dit aspect kritisch. Mede door die standaardbrief waren de reacties op de batches volgens de rechtbank geen beschikkingen, maar besluiten tot actieve openbaarmaking ex art. 8 Wob. Naar aanleiding van die uitspraak heeft de minister daarom zijn werkwijze gewijzigd. In de gewijzigde aangepaste werkwijze geeft het ministerie nu in ieder deelbesluit concreet aan welke documenten een reactie op welk Wob-verzoek zijn. Daarnaast is er gestopt met het vragen om zienswijzen van derden om het proces te bespoedigen. Ten slotte heeft de minister meer personeel aangenomen. In juni 2021 werkten er 21 juristen aan de Wob-verzoeken en in september 2021 was dat aantal gestegen naar 82.

4. *Het oordeel van de Afdeling over de deelbesluiten.* De Afdeling oordeelt dat de gewijzigde aangepaste werkwijze is toegestaan. De Wob staat niet in de weg aan een dergelijke gefaseerde besluitvorming. De Afdeling wijst daarbij op zijn eerdere uitspraak van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899, AB 2019/435, m.nt. M.A.J.

West en F.C. van der Jagt. Met betrekking tot de rechtsbescherming tegen deze deelbesluiten, oordeelt de Afdeling dat tegen ieder deelbesluit direct rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Om versnippering te voorkomen zal daarnaast art. 6:19 Awb worden toegepast, waardoor het bezwaar of beroep van rechtswege ook betrekking heeft op de volgende deelbesluiten.

5. *Reflectie op het gebruik van deelbesluiten.* Wij denken dat de Afdeling een pragmatisch oordeel heeft gegeven. Het lijkt, ook zonder pandemie, een onmogelijke opgave om 1,8 miljoen documenten binnen vier weken openbaar te maken. Gefaseerde besluitvorming kan dan een goede oplossing zijn en is te prefereren boven de optie om grootschalige Wob-verzoeken aan banden te leggen. Toch zouden wij een drietal kritische observaties willen plaatsen. Ten eerste blijkt niet uit de uitspraak dat er overleg is geweest tussen de verzoekers en de minister om tot de fasering en categorisering te komen. De minister lijkt eenzijdig te hebben bepaald welke informatie volgens hem prioriteit heeft bij openbaarmaking. In het kader van zorgvuldige besluitvorming lijkt een dergelijk overleg met de Wob-verzoeker ons noodzakelijk. Ook de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking zal treden, gaat hiervan uit. Art. 4.2a Woo bepaalt dat als een verzoek zodanig omvangrijk is dat niet tijdig kan worden beslist, het bestuursorgaan in overleg moet treden met de verzoeker over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Het bestuursorgaan moet de gevraagde documenten zo veel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde verstrekken.

Een tweede punt waar we op willen wijzen is dat de minister derden niet meer om een zienswijze vraagt. Uit de uitspraak blijkt dat bij de eerste deelbesluiten maar enkele reacties binnenvielen op de zienswijzen die werden gevraagd. Door bij de opvolgende deelbesluiten niet meer om een zienswijze te vragen, kon (minstens) twee weken tijd worden gewonnen. Op deze wijziging in de procedure gaat de Afdeling niet in. Dit is ook begrijpelijk nu de Wob-verzoekers hier geen beroepsgronden tegen zullen hebben gericht. Wij zetten onze vraagtekens bij het overslaan van de zienswijzemoogelijkheid. Zeker bij de batches die documenten bevatten over de vaccinaties en dus mogelijk documenten van of over de producenten van de vaccins bevatten. Deze derden worden nu pas geïnformeerd als het deelbesluit wordt genomen. Om openbaarmaking tegen te gaan zullen zij dan binnen vier weken (art. 6 lid 5 Wob bepaalt dat de termijn minimaal twee weken moet zijn) een verzoek om een voorlopige voorziening moeten indienen. De gevolgen voor de rechtsbescherming van de derden

zijn dusdanig groot dat wij ons afvragen of dat die twee weken tijdswinst rechtvaardigt. In plaats daarvan zouden wij ons kunnen voorstellen dat de onderwerpen van de batches zo worden gekozen dat er batches zijn waar derden naar verwachting geen rol zullen spelen en dus geen zienswijzen nodig zijn.

Een derde en laatste observatie is dat uit deze uitspraak blijkt dat het ministerie de informatiehuishouding niet op orde heeft. Het ministerie heeft externe informatiespecialisten moeten inhuren om op de verschillende netwerkschijven en e-mailboxen op zoek te gaan naar informatie. De op die manier gevonden 5,6 miljoen documenten moesten worden ontdekt, waarna er nog 'maar' 1,8 miljoen documenten overbleven. Natuurlijk is de pandemie een unieke situatie en zijn dit buitengewoon grote Wob-verzoeken, maar ook bij kleinere Wob-verzoeken duurt de afhandeling onnodig lang als de informatie eerst moet worden gezocht op veel verschillende plaatsen. Als het ministerie eerder zou hebben geïnvesteerd in een modern centraal documentmanagementsysteem waarin het mogelijk was om eenvoudig en deels geautomatiseerd informatie in geordende dossiers op te slaan, hadden de Wob-verzoeken sneller kunnen worden afgehandeld. Het is dus belangrijk om de informatiehuishouding op orde te krijgen. Ook hier zal de Woo hopelijk aan bijdragen doordat er een verplichting komt voor de ministers van BZK en OCW om meerjarenplannen op te stellen die de informatiehuishouding moeten verbeteren (art. 6.2 Woo) alsmede de komst van een Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding die onder meer over de informatiehuishouding moet adviseren (art. 7.1 e.v. Woo). Aandachtspunt daarbij is dat de door de Afdeling toegestane gefaseerde besluitvorming tot gevolg heeft dat de wettelijke beslistermijn niet gehaald hoeft te worden. Deze coulantie zou er echter niet toe moeten leiden dat het gevoel van urgentie om de informatiehuishouding op orde te krijgen verdwijnt.

6. *Het oordeel van de Raad van State over de rol van journalisten.* De Afdeling stelt er begrip voor te hebben dat aan het begin van de crisis medewerkers van VWS minder tijd hadden voor het afhandelen van Wob-verzoeken. De Afdeling constateert echter ook dat de minister pas na de rechtbankuitspraak voldoende de ernst van het gebrek aan voortgang met betrekking tot de Wob-verzoeken is gaan inzien. De minister heeft onvoldoende rekening gehouden met het feit dat de coronapandemie tot voor burgers en ondernemingen ingrijpende maatregelen en hevige maatschappelijke discussies heeft geleid. Juist onder die omstandigheden moet zo spoedig mogelijk op Wob-verzoeken worden besloten. Opvallend daarbij is dat de Afdeling daarbij ook ex-

plicitet wijst op het aan art. 10 EVRM ontleende recht van journalisten en andere 'public watchdogs' om inlichtingen van de overheid te ontvangen. Al eerder heeft de Afdeling geoordeeld dat de toepassing van de uitzonderingsgronden van de Wob in zeer bijzondere omstandigheden in strijd zou kunnen zijn met art. 10 EVRM als informatie wordt verzocht door journalisten of andere 'public watchdogs' (ABRVs 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883, AB 2017/398, m.nt. J. Tingen). In deze zaak verwijst de Afdeling naar art. 10 EVRM om te benadrukken dat juist op Wob-verzoeken van journalisten voortvarend besloten moet worden. Gesteld zou kunnen worden dat mede onder invloed van het EVRM journalisten een bijzondere positie krijgen als het gaat om informatieverzoeken. Die bijzondere positie is ook terug te zien in de Woo. De Woo maakt het (kort samengevat) voor een bestuursorgaan mogelijk om ten behoeve van journalistiek onderzoek toegang te bieden tot informatie waarop een uitzonderingsgrond van toepassing is. Die toegang wordt dan verleend onder in ieder geval de voorwaarde dat de journalist de verkregen informatie niet verder verspreidt (art. 5.7 Woo). De onderzoeksjournalist van de Investigative Desk had voorgesteld dat hij (onder geheimhouding) de ongelakte stukken zou komen inzien om zo een (voor)selectie te maken van de documenten die hij zou willen ontvangen. De Afdeling oordeelt echter dat de journalist door deze handelwijze ook informatie waarop absolute weigeringsgronden van toepassing zijn, zou kunnen inzien. Dat zou in strijd met de Wob zijn. Als wij het goed zien dan zou dit dus onder de Woo wel mogelijk zijn. Vermeldenswaard is daarnaast dat het eerdergenoemde Adviescollege ook bevoegd zal worden om bestuursorganen te adviseren over door journalisten ingediende klachten over de wijze waarop het informatie openbaar maakt (art. 7.2 en 7.3 Woo). Volgens de initiatiefnemers van de Woo hebben journalisten (en de andere in het artikel genoemde beroepsgroepen) een bijzonder belang bij versnelde afdoening van geschillen. Een klachtrecht bij het Adviescollege zou daaraan moeten bijdragen.

7. *Afronding.* De Afdeling oordeelt in deze zaak dat de werkwijze van de minister waarbij Wob-verzoeken gecategoriseerd én gefaseerd worden afgehandeld, niet in strijd is met de Wob. Tegen ieder deelbesluit staat direct rechtsbescherming open. De Afdeling heeft met dit oordeel terecht oog gehad voor de problemen waar de uitvoeringspraktijk tegenaan loopt bij de afhandeling van omvangrijke Wob-verzoeken. Het is bij de huidige stand van de informatiehuishouding gewoonweg niet mogelijk om honderdduizenden documenten in vier weken integraal

te beoordelen op uitzonderingsgronden. Voor het vaststellen van de wijze van fasering zou echter wel eerst overleg met de verzoeker moeten plaatsvinden. De Afdeling heeft met dit oordeel echter wel een mogelijkheid voor bestuursorganen gecreëerd om lang over besluitvorming te doen. Mocht een Wob-verzoeker een beroep wegens niet-tijdig beslissen indienen dan hopen wij dat de bestuursrechter kritisch zal beoordelen of het bestuursorgaan zich daadwerkelijk heeft ingespannen om zo spoedig mogelijk op het Wob-verzoek te beslissen, zeker als het een verzoek van een journalist betreft, bijvoorbeeld door het inschakelen van externe informatiespecialisten en het aannemen van Wob-juristen. Als dat niet het geval is dan zou een hogere dwangsom tot de mogelijkheden moeten behoren om het bestuursorgaan te prikkelen om dit alsnog te doen.

A. Drahmman en L.F.D. Honée

AB 2022/13

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

20 oktober 2021, nr. 202105303/1/A3

(Mrs. C.J. Borman, D.A.C. Slump, W. den Ouden)
m.nt. A. Drahmman en L.F.D. Honée*

Art. 3 Wob; art. 10 EVRM; art. 6:19, 8:55d Awb

ECLI:NL:RVS:2021:2346

De minister van VWS heeft met deelbesluiten gefaseerd besloten op Wob-verzoeken. Deze aanpak is niet in strijd met de Wob. De Afdeling bepaalt een dwangsom wegens niet-tijdig beslissen.

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. Uit de deelbesluiten moet blijken op welk deel van het Wob-verzoek van ieder van de verzoekers wordt besloten. In het laatste deelbesluit moet worden vermeld dat hiernee volledig is besloten op het Wob-verzoek. 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 (...). Tegen een deelbe-

sluit 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.

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. Uit deze stukken en toelichting maakt de Afdeling op dat de minister pas nadat de rechtbank Midden-Nederland 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 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.

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,-.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
2. Appellant, 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:

* A. Drahmman is universitair hoofddocent en L.F.D. Honée is onderzoekersmedewerker aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.