



> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11

Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij

Datum **06 OKT. 2025**
Betreft Beslissing op bezwaar

Geachte

Ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 20 mei 2025, met zaaknummer SGR 24 / 1386 WOO, (hierna ook: de uitspraak) zend ik u de herziene beslissing op bezwaar, inzake het verzoek op grond van de toen geldende Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).

De rechtbank heeft mij opgedragen binnen vier maanden na de datum van de uitspraak opnieuw te beslissen op het bezwaar, gericht tegen mijn beslissing op bezwaar van 19 april 2024. Helaas is de door de rechtbank gestelde termijn niet haalbaar gebleken. Met dit besluit voldoe ik inhoudelijk aan het overwogene in de uitspraak.

Het verzoek is vóór 1 mei 2022 ingediend. Op dat moment was de Wob nog in werking. Dit geldt ook voor de beslissing op bezwaar. Op dit moment is echter de Wet open overheid (hierna: Woo) van toepassing.

Eerst leest u mijn beslissing. Daarna volgt de toelichting met het procesverloop, het juridisch kader en de overwegingen per bezwaargrond. Tot slot wordt vermeld wat u kunt doen als u het niet eens bent met deze beslissing.

1. Beslissing op uw bezwaar

Ik verklaar uw bezwaar gegrond met betrekking tot het ontbreken van de vindplaatsen van de openbaar gemaakte documenten en het niet tijdig verstrekken van de documenten. Gelet op de vernietiging van de beslissing op bezwaar van 19 april 2024 en de opdracht van de rechtbank herroep ik de primaire besluiten van 19 en 21 december 2022 (hierna ook gezamenlijk: de bestreden besluiten) in zoverre dat:

1. de documenten die in het bestreden besluit van 19 december 2022 zijn geweigerd op grond van het belang van opsporing van strafbare feiten, met dit besluit alsnog (gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt.

Kenmerk

DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO

Bijlage(n)

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



2. de conceptdocumenten opnieuw zijn beoordeeld. Documenten die als definitieve versies kunnen worden aangemerkt, worden met dit besluit (gedeeltelijk) openbaar gemaakt.

3. ten aanzien van de dubbele documenten duidelijk is aangegeven waarop de dubbele tekst ziet.

Ik licht mijn besluit hieronder voor u toe.

2. Verloop van de procedure

Op 30 december 2020 heeft u een verzoek op grond van de Wob ingediend (verzoek 1). U heeft verzocht om openbaarmaking van documenten over de wettelijke aansprakelijkheid tussen de overheid en leveranciers van COVID-19-vaccins. Deze documenten zien op de periode van februari 2020 tot en met de datum van indiening van het verzoek.

Op 6 december 2021 heeft u een aanvullend Wob-verzoek ingediend (verzoek 2). Hierin heeft u om openbaarmaking van dezelfde informatie verzocht, maar dan over de periode van 30 december 2020 tot en met de datum van indiening van het aanvullende verzoek.

Met het besluit van 19 december 2022 (kenmerk 3477674-1040721) heb ik op het eerste Wob-verzoek beslist.

Met het besluit van 21 december 2022 (kenmerk 3478791-1040904-PDO) heb ik op het tweede Wob-verzoek beslist.

Op 27 januari 2023 heeft u tegen de primaire besluiten van 19 en 21 december 2022 pro forma bezwaar ingediend.

De ontvangst van het bezwaar heb ik op 30 januari 2023 bevestigd. Daarbij heb ik aan u een termijn van vier weken gegeven voor het aanvullen van de gronden van uw bezwaar. Ook heb ik een antwoordformulier toegezonden waarop u kon aangeven of u gebruik wil maken van de mogelijkheid om uw bezwaren mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting.

Op 20 februari 2023 heeft u gevraagd om een termijn van zes weken voor het aanvullen van de gronden van bezwaar vanaf het moment dat de feitelijke verstrekking heeft plaatsgevonden. Op eveneens 20 februari 2023 heb ik daarmee ingestemd.

Op 24 februari 2023 heb ik per e-mail aangegeven dat de feitelijke verstrekking heeft plaatsgevonden.

Op 4 april 2023 heeft u de gronden van bezwaar aangeleverd. Op eveneens 4 april 2023 heb ik de ontvangst daarvan bevestigd.

Op 31 juli 2023 heeft u mij in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig nemen van een besluit op uw bezwaar.

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO



Op 15 augustus 2023 heeft u vervolgens beroep ingesteld wegens niet tijdig beslissen op uw bezwaar. Dit beroep is bij de rechtbank Den Haag bekend onder zaaknummer SGR 23 / 5409.

Op 7 september 2023 heeft de toenmalig behandelaar van uw bezwaar telefonisch contact met u gehad. Toen is besproken dat ik u op kantoor zou uitnodigen om meerdere bezwaardossiers van u, waaronder het bezwaar van 27 januari 2023, en de voortgang daarvan te bespreken.

Op 9 oktober 2023 heb ik aan u, naar aanleiding van de gronden in uw bezwaarschrift, twee aangepaste inventarislijsten toegestuurd met daarop de vindplaatsen vermeld van de documenten die horen bij de primaire besluiten van 19 en 21 december 2022.

Op 9 oktober 2023 heeft een gesprek met u plaatsgevonden over de behandeling en voortgang van een aantal van uw bezwaardossiers. Bij dit gesprek waren aanwezig de toenmalig behandelaar van uw bezwaardossier, een coördinator en een Woo-jurist bij de voormalig Programmadirectie Openbaarheid. Aan u is toen onder andere uitgelegd dat het proces van het uitvragen en ontvangen van zienswijzen van belanghebbenden bij de primaire besluiten nog niet was afgerond en dat daardoor de beslissing op bezwaar nog niet genomen kon worden.

Op 12 oktober 2023 heeft de rechtbank Den Haag uw beroep van 15 augustus 2023 gegrond verklaard en mij opgedragen binnen twee weken alsnog op uw bezwaar te beslissen.

Op 19 februari 2024 heeft u opnieuw beroep ingesteld vanwege het niet tijdig beslissen op uw bezwaar.

Op 19 april 2024 is op uw bezwaar beslist.

Op 29 augustus 2024 is u medegedeeld dat de (deels) openbaar gemaakte documenten inmiddels feitelijk waren verstrekt (gepubliceerd).

Op 28 april 2025 heeft de rechtbank Den Haag uw beroep tegen het besluit op bezwaar van 19 april 2024 op zitting behandeld.

Op 20 mei 2025 heeft de rechtbank Den Haag bij uitspraak uw beroep gegrond verklaard (zaaknummer SGR 24/1386). De rechtbank heeft daarbij het besluit op bezwaar van 19 april 2024 vernietigd en mij opgedragen om binnen een termijn van vier maanden een nieuwe beslissing op uw bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak.

3. Uw bezwaar

U heeft bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 19 en 21 december 2022. Kort samengevat stelt u dat de vindplaatsen van de openbaar gemaakte documenten ontbreken en dat de feitelijke verstrekking van documenten niet tijdig heeft plaatsgevonden.

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO



4. De uitspraak van de rechtbank Den Haag

De rechtbank Den Haag heeft bij uitspraak van 20 mei 2025 (zaaknummer SGR 24/1386) uw beroep gegrond verklaard en het besluit op bezwaar van 19 april 2024 vernietigd. Daarbij is het volgende overwogen en beslist:

1. De rechtbank heeft bepaald dat de documenten die zien op opsporing en vervolging van strafbare feiten opnieuw moeten worden beoordeeld (rechtsoverweging 11).
2. De rechtbank heeft daarnaast bepaald dat in de nieuwe beslissing op bezwaar per conceptdocument concreet en deugdelijk moet worden gemotiveerd waarom (gedeeltelijke) openbaarmaking wel of niet plaatsvindt (rechtsoverweging 12).
3. Tevens heeft de rechtbank mij opgedragen duidelijk aan te geven waar de betreffende dubbele tekst op ziet, zodat dit voor u controleerbaar is (rechtsoverweging 13).

Deze uitspraak zal ik bij het onderhavige besluit op bezwaar in acht nemen.

5. Zienswijzen

Dit besluit voorziet in ruimere openbaarmaking dan de bestreden besluiten. Het betreft zowel documenten die inmiddels als definitief zijn aangemerkt als documenten die in de bestreden besluiten ten onrechte niet openbaar zijn gemaakt, omdat openbaarmaking het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten zou schaden. Voor deze laatste categorie zijn nieuwe externe belanghebbenden verzocht hun zienswijze te geven.

Aan drie belanghebbenden is verzocht een zienswijze in te dienen. Twee belanghebbenden hebben geen bedenkingen over de voorgenomen openbaarmaking kenbaar gemaakt. Eén belanghebbende heeft wel bedenkingen kenbaar gemaakt. Deze zienswijze is bij de belangenafweging betrokken en in dit besluit meegewogen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 7.6 van dit besluit.

6. Relevante wet- en regelgeving

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (hierna: Woo), zoals gewijzigd bij de Wijzigingswet Woo, in werking getreden. Artikel 10.1 van de Woo bepaalt dat de Wob wordt ingetrokken. Er is niet voorzien in overgangsrecht. Aangezien de bestreden besluiten van 19 december 2022 en 21 december 2022 zijn genomen na 1 mei 2022, zijn deze besluiten genomen op grond van de Woo. De heroverweging in bezwaar van 27 januari 2023 vindt ook plaats op grond van de Woo.

Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door verzoeker verzochte vorm of, indien dit redelijkerwijs niet gevegd kan worden, met inachtneming van het bepaalde in artikel 2.4, derde lid, van de Woo.¹

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO

¹ Zie artikel 4.5, lid 1 en 2, van de Woo.



Het openbaar maken van informatie blijft achterwege voor zover een van de uitzonderingsgronden genoemd in de Woo van toepassing is of indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt.²

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Woo blijft openbaarmaking van informatie achterwege voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo blijft openbaarmaking van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties.

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Woo blijft openbaarmaking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo blijft openbaarmaking van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder h, van de Woo blijft openbaarmaking van informatie achterwege voor zover het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de beveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotage.

Ten slotte bepaalt artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo dat openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd indien dit het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen zou schaden.

7. Mijn overwegingen over uw bezwaar

7.1 Vindplaatsen inventarislijsten

Ter bevordering van de inzichtelijkheid zijn de vindplaatsen van (deels) openbaar gemaakte documenten opgenomen in een inventarislijst en is deze op 9 oktober 2023 aan u verstrekt. Daarmee is dit gebrek hersteld en slaagt deze bezwaargrond.

7.2 Feitelijke verstrekking van documenten

U voert aan dat documenten die met de bestreden besluiten (deels) openbaar zijn gemaakt, niet daadwerkelijk aan u zijn verstrekt. Ik stel vast dat de feitelijke verstrekking pas op 29 augustus 2024 heeft plaatsgevonden. Daarmee is niet tijdig voldaan aan de verplichtingen uit de Woo om openbaarmaking zonder onnodige vertraging uit te voeren (artikelen 4.4 en 4.5 Woo). Deze bezwaargrond is daarom gegrond. Met de alsnog op 28 augustus 2024 verrichte verstrekking en de aanvullende openbaarmaking bij dit besluit is het gebrek hersteld.

² Zie artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO



7.3 Strafrechtelijke documenten

De rechtbank heeft in rechtsoverweging 11 overwogen: *"Hoewel eiser pas hangende het beroep tegen de toepassing van deze weigeringsgrond is opgekomen en het bestreden besluit om die reden op dit onderdeel niet onrechtmatig kan zijn, laat dit onverlet dat verweerder bij de nieuw te nemen beslissing op bezwaar gelet op de ex-nunc toetsing alsnog is gehouden om dit onderdeel met inachtneming van het voorgaande opnieuw tegen het licht te houden."*

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO

In het kader van een herbeoordeling van de documenten is vastgesteld dat deze geen betrekking hebben op een lopend strafrechtelijk onderzoek. In de bestreden besluiten is de openbaarmaking van de documenten geweigerd op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Woo. Nu is echter gebleken dat deze uitzonderingsgrond niet langer van toepassing is, zodat openbaarmaking op basis van dit artikel niet kan worden geweigerd. Ik maak daarom deze documenten alsnog gedeeltelijk openbaar.

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo

Wanneer openbaarmaking van informatie inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, kan ik besluiten om deze informatie niet openbaar te maken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in haar rechtspraak benadrukt dat bij de beoordeling steeds een belangenafweging moet plaatsvinden tussen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het belang van openbaarheid.³

Bij de herbeoordeling is vastgesteld dat de documenten persoonsgegevens bevatten, waarvan openbaarmaking een onevenredige inbreuk zou maken op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Deze gegevens vallen onder de bescherming van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo. Zoals onder paragraaf 6 van het onderhavige besluit reeds is uiteengezet, dient in dit geval een belangenafweging plaats te vinden tussen het belang van openbaarheid en het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Om die reden maak ik persoonsgegevens of anderszins tot natuurlijke personen herleidbare informatie niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. De rechtbank Midden-Nederland heeft in een recente uitspraak bevestigd dat deze uitzonderingsgrond kan worden toegepast wanneer openbaarmaking de procespositie van de Staat rechtstreeks raakt.⁴

In enkele documenten wordt in de context van intern overleg of klachtbehandeling melding gemaakt van nog niet geverifieerde kwalificaties over het handelen van een natuurlijk persoon, bijvoorbeeld de suggestie dat iemand iets zou hebben

³ Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2915

⁴ Zie in dit verband de uitspraak van Rb. Midden-Nederland van 7 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2362.



gedaan. Openbaarmaking van dergelijke, op dat moment ongetoetste signaleringen en kwalificaties kan het goed functioneren van het bestuursorgaan schaden doordat interne meld- en integriteitsprocessen worden belemmerd, de mogelijkheid om signalen zorgvuldig en in beslotenheid te onderzoeken wordt ondergraven en aanzienlijke reputatieschade kan ontstaan zonder dat de juistheid vaststaat, hetgeen de samenwerking en het vertrouwen binnen de organisatie ondermijnt. Om die reden maak ik deze passages niet openbaar.

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO

Reactie belanghebbende op verzoek zienswijze

Uit de zienswijzen is een inhoudelijke reactie ontvangen van één belanghebbende. Deze belanghebbende heeft bedenkingen over het voornemen om bepaalde passages openbaar te maken, omdat deze volgens hem onder de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Woo (opsporing van strafbare feiten) vallen. Ik volg dit standpunt niet. De passages waar de belanghebbende naar verwijst hebben geen betrekking op de opsporing van strafbare feiten en kunnen daarom niet onder deze uitzonderingsgrond worden gebracht. Bovendien weegt in dit geval het belang van openbaarheid zwaarder dan het door de belanghebbende gestelde belang bij het achterwege laten van openbaarmaking. Om die reden worden de betreffende passages openbaar gemaakt.

Openbaarmaking van informatie kan op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder c, van de Woo achterwege blijven indien dit noodzakelijk is ter voorkoming van belemmering van de opsporing van strafbare feiten. In de onderhavige zaak ontbreken dergelijke concrete aanwijzingen. Van een dergelijke situatie is in dit geval niet gebleken.

7.4 Herbeoordeling concepten en definitieve versies

In de uitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat bij de nieuwe beslissing op bezwaar per document concreet en deugdelijk moet worden gemotiveerd waarom (gedeeltelijke) openbaarmaking wel of niet plaatsvindt. De rechtbank heeft in dit verband in rechtsoverweging 10 overwogen dat "*verweerder in de nieuwe beslissing op bezwaar alsnog per document of gedeelte daarvan moet motiveren waarom de als concept aangemerkte documenten niet geheel of deels openbaar gemaakt kunnen worden.*" Met inachtneming van dit oordeel zijn de bij de bestreden besluiten aangetroffen conceptdocumenten opnieuw beoordeeld op de aanwezigheid van definitieve versies. Daarbij wordt in dit besluit gemotiveerd of (gedeeltelijke) openbaarmaking al dan niet aan de orde is.

In dit kader zijn de documenten opnieuw beoordeeld. Documenten die eerder in de bestreden besluiten uitsluitend als concept waren opgenomen, konden in sommige gevallen alsnog als definitieve versie worden aangemerkt. In andere gevallen is nagegaan of een definitieve versie beschikbaar was die aan de beoordeling kon worden toegevoegd. De aldus betrokken documenten zijn opnieuw beoordeeld en, waar van toepassing, geheel of gedeeltelijk openbaar gemaakt. De inventarislijst is hierop aangepast, zodat duidelijk is welke documenten aan de openbaarmaking zijn toegevoegd en welke uitzonderingsgronden zijn toegepast. Hieronder licht ik toe waarom bepaalde documenten als buiten reikwijdte zijn beoordeeld en waarom bepaalde uitzonderingsgronden (gedeeltelijk) van toepassing zijn.



Documenten buiten reikwijdte

U heeft verzocht om openbaarmaking van documenten over de wettelijke aansprakelijkheid tussen de overheid en leveranciers van COVID-19-vaccins, betrekking hebbend op de periode van februari 2020 tot en met de datum van indiening van uw verzoek. Op 6 december 2021 heeft u tevens een aanvullend verzoek op grond van de Wob (verzoek 2) ingediend voor dezelfde informatie over de periode van 30 december 2020 tot en met de datum van indiening van dat aanvullende verzoek.

De precieze formulering van uw verzoeken is leidend voor de afbakening van de reikwijdte.

Een aantal documenten zijn niet beoordeeld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om onderwerpen die niet gerelateerd zijn aan de verzoeken, interne berichten die bijvoorbeeld betrekking hebben op privéaangelegenheden die geheel losstaan van het onderwerp en de verzoeken. De onderwerpen zien bijvoorbeeld wel op vaccins, maar niet (ook) op aansprakelijkheid. Uw verzoeken zien dan ook niet op deze documenten en om die reden vallen deze buiten de reikwijdte van de verzoeken.

Reeds openbaar

Daarnaast is gebleken dat enkele van de verzochte documenten reeds via eerdere besluiten of publicaties openbaar zijn gemaakt. Voor deze documenten geldt dat de verplichting tot openbaarmaking op grond van de Woo zich niet uitstrekt tot informatie die reeds openbaar is. Deze documenten worden daarom niet opnieuw beoordeeld en openbaar gemaakt. Op bijgevoegde inventarislijst is voor deze stukken een link opgenomen naar de vindplaats van de reeds openbaar gemaakte documenten, zodat dubbele openbaarmaking wordt voorkomen.

Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo

Openbaarmaking van informatie blijft achterwege als het gaat om bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Bedrijfs- en fabricagegegevens zijn gegevens waaruit iemand wetenswaardigheden kan afleiden over de technische of financiële bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet van producten of de kring van afnemers of leveranciers. Ook gegevens die uitsluitend de financiële bedrijfsvoering betreffen kunnen hieronder vallen.⁵

In diverse documenten staan dergelijke bedrijfs- of fabricagegegevens. Het betreft onder andere gegevens die inzicht geven in de aantallen die bedrijven in een bepaald tijdsbestek kunnen produceren, gegevens waaruit de vraag per dosis kan worden afgeleid, informatie over de financiële positie van het bedrijf, waaronder de prijs per product, en gegevens over leveringen. In het kader van onderhandelingen en contractuele verplichtingen hebben betrokken partijen deze informatie vertrouwelijk met mij gedeeld. Uit deze gegevens kan bovendien worden afgeleid welke technologie en strategie een betrokkene toepast of wat de investeringsbehoefte is van betrokken partijen. Tot slot kan de informatie inzicht geven in de afzet van producten en de kring van afnemers of leveranciers.

⁵ Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1734

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO



Ik maak deze informatie niet openbaar. Ik maak deze informatie onleesbaar onder vermelding van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woo. Op bijgevoegde inventarislijst is aangegeven op welke documenten deze uitzonderingsgrond is toegepast.

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo

Wanneer openbaarmaking van informatie ervoor kan zorgen dat de relatie van de Staat met andere staten of internationale organisaties beschadigd raakt, kan ik besluiten om deze informatie niet openbaar te maken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in een uitspraak bevestigd dat deze uitzonderingsgrond van toepassing is wanneer openbaarmaking ertoe kan leiden dat internationale contacten stroever verlopen of dat de bereidheid van andere staten of organisaties om gegevens te verstrekken afneemt.⁶

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO

In diverse documenten staat informatie die de relatie van Nederland met andere staten of met internationale organisaties kan schaden. Deze informatie is in het kader van Europese en internationale afstemming met Nederland vertrouwelijk gedeeld. Het gaat bijvoorbeeld om informatie over COVID-19-vaccineffectiviteit in het buitenland. Het openbaar maken van deze informatie kan de betrekkingen met de betrokken staten en internationale organisaties schaden. Het is immers aannemelijk dat openbaarmaking van deze informatie de relatie met deze staten of internationale organisaties kan bemoeilijken.

Ik weeg de diplomatieke betrekkingen van de Staat zwaarder dan het belang van openbaarheid. Om die reden maak ik deze informatie niet openbaar. Op bijgevoegde inventarislijst is aangegeven op welke documenten deze uitzonderingsgrond is toegepast. Ik heb deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo.

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo

Wanneer openbaarmaking van informatie inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, kan ik besluiten om deze informatie niet openbaar te maken. De Afdeling heeft in haar rechtspraak benadrukt dat bij de beoordeling steeds een belangenafweging moet plaatsvinden tussen het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het belang van openbaarheid.⁷

In diverse documenten staan persoonsgegevens die te herleiden zijn tot natuurlijke personen, zoals namen, functietitels, telefoonnummers, e-mailadressen en handtekeningen. Openbaarmaking van deze gegevens kan een inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Het gaat hierbij zowel om ambtenaren als om derden.

Ik weeg dit belang zwaarder dan het belang van openbaarheid. Om die reden maak ik deze informatie niet openbaar. Op bijgevoegde inventarislijst is aangegeven op welke documenten deze uitzonderingsgrond is toegepast. Ik heb

⁶ Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 28 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3995

⁷ Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2915



deze informatie onleesbaar gemaakt onder vermelding van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, van de Woo.

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder h, van de Woo

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder h, van de Woo kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit de beveiliging van personen en bedrijven en/of het voorkomen van sabotage belemmert en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. De uitzondering is van toepassing op informatie waarvan het bekend worden extra risico's met zich brengt. Dit volgt uit de parlementaire geschiedenis.⁸

In diverse documenten zijn inbelgegevens van digitale overleggen opgenomen. Deze gegevens kunnen nog in gebruik zijn. Openbaarmaking brengt het risico mee dat onbevoegden toegang krijgen tot deze overleggen, met verstoring van de werkzaamheden of sabotage tot gevolg.

Enkele documenten bevatten ook informatie over opslaglocaties en het vervoer van geneesmiddelen, vaccinaties, medische hulpmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen. Met kennis van deze informatie kunnen derden de levering en distributie verstoren of saboteren.

Daarnaast bevatten bepaalde documenten vermeldingen van digitale opslaglocaties, waaronder vindplaatsen op verschillende gegevensdragers zoals servers en mappen. Openbaarmaking van dergelijke gegevens vergroot het risico op onbevoegde toegang tot deze systemen.

Ik vind dat het belang om geen inzicht te geven in deze beveiligingsaspecten zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Ik maak deze informatie daarom niet openbaar. Op bijgevoegde inventarislijst is aangegeven op welke documenten deze uitzonderingsgrond is toegepast.

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo kan ik geen informatie openbaar maken wanneer dit het goed functioneren van de Staat of andere overheden schaadt en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. De rechtbank Midden-Nederland heeft in een recente uitspraak bevestigd dat deze uitzonderingsgrond kan worden toegepast wanneer openbaarmaking de procespositie van de Staat rechtstreeks raakt.

In de voorliggende documenten gaat het om passages die betrekking hebben op het inwinnen van juridisch advies en de interne beoordeling van juridische vraagstukken. Deze stukken bevatten onder meer analyses van contractuele bepalingen en inschattingen van mogelijke risico's en gevolgen. Het openbaar maken van deze interne adviezen zou derden inzicht geven in de wijze waarop de Staat zijn rechtspositie beoordeelt en welke afwegingen daarbij een rol spelen. Daarmee zou de noodzakelijke vertrouwelijkheid die vereist is om vrij en open juridisch advies te kunnen inwinnen en bespreken, worden doorbroken.

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33328, 9, p. 48



Dit belemmert de mogelijkheid van de Staat om tot een zorgvuldige en onbelemmerde afweging te komen en schaadt daarmee het goed functioneren van de overheid.

Ik weeg het belang van bescherming van het goed functioneren van de Staat in deze gevallen zwaarder dan het algemene belang van openbaarheid. De betreffende passages en documenten maak ik daarom niet openbaar. Op bijgevoegde inventarislijst is aangegeven op welke documenten deze uitzonderingsgrond is toegepast. Waar van toepassing zijn deze onleesbaar gemaakt onder vermelding van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo.

Concepten

Onder de documenten bevinden zich conceptteksten van mijn ministerie, GGD GHOR en Public Health England. Het gaat om concept-brochures, updates van webpagina's, vragenformulieren, conceptantwoorden op Kamervragen, een conceptinstructie, een conceptreactie op een motie, concept-Kamerbrieven, een concept rapport, een concept brief en niet-definitieve beslisnota's. De besluitvorming vindt plaats aan de hand van definitieve documenten. Wanneer conceptteksten openbaar worden gemaakt, kan er een publiek debat ontstaan over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. In de fase waarin het besluit nog vorm krijgt, moet er ruimte zijn om vertrouwelijk conceptteksten met elkaar uit te wisselen. Openbaarmaking van deze informatie kan het goed functioneren van de Staat belemmeren. Deze benadering sluit aan bij de afweging zoals bevestigd in de uitspraak van de Afdeling, waarin het belang van een vertrouwelijke voorfase en de bestuurlijke verhoudingen zwaarder kon wegen dan onmiddellijke openbaarheid.⁹ Deze zijn louter op ambtelijk niveau opgesteld en bedoeld voor interne gedachtevorming of ambtelijke voorbereiding. Wanneer openbaarmaking daarvan het goed functioneren van de Staat zou belemmeren, kan besloten worden deze niet openbaar te maken.

Het belang van vrije ambtelijke meningsvorming en vertrouwelijke voorafgaande gedachtewisseling prevaleert in dit geval boven het algemeen belang van openbaarheid. Het publieke debat is bovendien gediend bij voldragen bestuurlijke standpunten, niet bij conceptuele uitwisselingen die nog onderhevig zijn aan wijzigingen en correcties. Ik ben van oordeel dat openbaarmaking van ambtelijke concepten in dit Woo-verzoek niet noodzakelijk is.

De beoordeling van de concepten die onder het Woo-verzoek vallen, is uitgevoerd conform de herziene Rijksbrede Woo-instructie.¹⁰ In deze instructie is het volgende overwogen, hetgeen ik onderschrijf. Een conceptversie van een stuk leent zich naar zijn aard in eerste instantie niet goed voor openbaarmaking. Zij zijn bestemd voor interne gedachtewisseling en kunnen, wanneer zij in een vroeg stadium worden gedeeld, een onjuist of onvolledig beeld geven van de besluitvorming. Het is naar mijn mening onwenselijk dat er meerdere versies van

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO

⁹ Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:893.

¹⁰ Rijksbrede instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken - Versie 2024, vindbaar op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/04/01/rijksbrede-instructievoor-het-behandelen-van-woo-verzoeken>.



de documenten in het publieke domein in omloop zijn. Dat heeft als mogelijk gevolg dat onduidelijkheid ontstaat over de inhoud daarvan.

Bij de beoordeling is steeds op passageniveau onderzocht of een document of onderdeel daarvan als definitief kon worden aangemerkt. Daarbij is gekeken of verdere besluitvorming of aanvulling nog noodzakelijk was. Daarbij wordt steeds gekeken naar de mate waarin het document als definitief kan worden aangemerkt. Indien een document nog ingrijpend moest worden aangepast of voorzien was van omvangrijke correcties, wordt dit aangemerkt als een concept en niet openbaar gemaakt. Wanneer een document daarentegen zodanig volledig is dat slechts beperkte wijzigingen nodig zijn, kan het (geheel of gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt. Indien uit het document blijkt dat er nog veel fundamentele opmerkingen of correcties nodig waren (bijvoorbeeld aanduidingen als "dit klopt niet" of "dit moet worden aangepast"), dan wordt dit beschouwd als een concept en blijft openbaarmaking achterwege. De kwalificatie als 'concept' is dus nooit uitsluitend gebaseerd op de titel, maar steeds op een inhoudelijke beoordeling van de status van het document.

Indien een conceptdocument informatie bevat die niet in de definitieve versie is opgenomen, is afzonderlijk beoordeeld of die passages zelfstandig voor openbaarmaking in aanmerking komen. Daarbij is per passage een afweging gemaakt. Voor zover openbaarmaking passend werd geacht, zijn de betreffende passages openbaar gemaakt.

Gelet op het voorgaande ben ik van oordeel dat openbaarmaking van documenten of passages die nog een conceptueel karakter dragen, het belang van een goede en onbelemmerde ambtelijke meningsvorming zou schaden. Voor zover sprake is van dergelijke conceptdocumenten of conceptpassages, weegt dit belang zwaarder dan het algemene belang van openbaarheid. Daarom is terecht in de bestreden besluiten geconcludeerd dat de weigeringsgrond toepassing vindt en de weigering op deze punten in stand blijft. Deze onderdelen zijn derhalve niet openbaar gemaakt en, waar nodig, onleesbaar gemaakt onder verwijzing naar artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo. Op bijgevoegde inventarislijst is aangegeven ten aanzien van welke documenten en passages deze uitzonderingsgrond toepassing heeft gevonden.

Voor zogenoemde Q&A-documenten geldt dat deze zijn opgesteld als interne hulpmiddelen ter ondersteuning van communicatie. Deze documenten zijn daarom eveneens aangemerkt als interne concepten en in beginsel niet openbaar gemaakt. Indien dergelijke documenten ouder zijn dan vijf jaar, geldt op grond van artikel 5.1, vijfde lid, Woo een verzwaarde motiveringsplicht. Dat betekent dat het bestuursorgaan concreet moet motiveren waarom openbaarmaking na verloop van die termijn nog steeds achterwege blijft. In de beoordeling is per document bezien of het belang van intern beraad ook na die termijn zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Voor enkele Q&A-documenten die ouder zijn dan vijf jaar is geconcludeerd dat het belang van openbaarheid inmiddels zwaarder weegt. Deze documenten maak ik met dit besluit daarom alsnog openbaar.

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO



7.5 Dubbele tekst

Bij de herbeoordeling is vastgesteld dat bepaalde passages identiek voorkomen in meerdere documenten die onder de onderhavige verzoeken vallen. In die gevallen is ervoor gekozen deze passages niet telkens opnieuw openbaar te maken. In bijgevoegde inventarislijst is in plaats daarvan een verwijzing opgenomen naar het document (met documentnummer) waarin de desbetreffende tekst reeds volledig openbaar is gemaakt. Hiermee wordt gevolg gegeven aan rechtsoverweging 13 van de rechtbank dat: *"De rechtbank draagt verweerder op om bij de nieuwe beslissing op bezwaar duidelijk aan te geven waar de betreffende dubbele tekst betrekking op heeft zodat dit voor eiser controleerbaar is."*

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO

Deze werkwijze voorkomt doublures en draagt bij aan de overzichtelijkheid van de openbaarmaking. Daarmee wordt voorkomen dat dezelfde tekst meermalen als afzonderlijke openbaarmaking verschijnt, hetgeen kan leiden tot verwarring over de omvang van de openbaar gemaakte informatie. Door te verwijzen naar één document waarin de betreffende passage volledig is opgenomen, wordt bovendien de consistentie gewaarborgd en is verzekerd dat u over de volledige inhoud kunt beschikken.

Het enkel herhalen van reeds vrijgegeven passages in andere documenten draagt in dit verband niet bij aan het doel van de Woo en voegt niets toe aan de openbaarheid. Voor zover passages niet opnieuw zijn vrijgegeven, is dit steeds expliciet gemarkeerd in de inventarislijst. Daarmee is duidelijk inzichtelijk gemaakt in welk document de betreffende passage wel beschikbaar is. Op deze wijze wordt voldaan aan de verplichting tot zorgvuldige openbaarmaking, zonder dat sprake is van overbodige herhaling.

8. Herstelbesluiten

Alle herstelbesluiten die naar aanleiding van uw bezwaar van 27 januari 2023 zijn genomen, zijn inmiddels opgesteld. Alle herstelbesluiten worden gelijktijdig met dit besluit op bezwaar aan u toegezonden.

9. Wijzigingen ten opzichte van de bestreden besluiten

In bijgevoegde inventarislijst zijn tevens de wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijk toegezegde documenten (zoals opgenomen in de bestreden besluiten) vermeld. Per document is aangegeven welke wijzigingen zijn doorgevoerd en of deze mede voortkomen uit een bezwaar. Voor elke aanpassing is waar nodig toegelicht of deze ambtshalve is gedaan of mede verband houdt met het door u ingediende bezwaarschrift. Op die manier is inzichtelijk gemaakt of een wijziging het gevolg is van uw bezwaar of ambtshalve is doorgevoerd.

Definitieve versies van documenten die eerder uitsluitend als concept op de inventarislijst stonden, worden met een nieuw documentnummer (gedeeltelijk) openbaar gemaakt. Op bijgevoegde inventarislijst wordt daarbij aangegeven welk documentnummer de conceptversie van dit definitieve document betreft.

10. Wijze van openbaarmaking

Alle documenten die ik openbaar maak, kunt u inzien en downloaden via een persoonlijke link op <https://open.minvws.nl/zaak/4pnxTyA5fV2Axw4rGsTnAV>. Nadat u de link heeft ontvangen, maak ik deze voor iedereen toegankelijk op open.minvws.nl samen met een geanonimiseerde versie van dit besluit.



Conclusie

Uw bezwaar is gegrond. De bestreden besluiten worden op de genoemde punten herroepen. Met het onderhavige besluit op bezwaar zijn de vastgestelde gebreken hersteld. De documenten zijn inmiddels feitelijk verstrekt, de vindplaatsen zijn toegevoegd en de herbeoordeling is uitgevoerd met inachtneming van de uitspraak. De bijgevoegde inventarislijst (bijlage B) is dienovereenkomstig aangepast en vormt een integraal onderdeel van dit besluit.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,
namens deze,
de secretaris-generaal,



Anita van den Ende

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**

Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk

DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO



Bent u het niet eens met deze beslissing op uw bezwaar?

U kunt tegen dit besluit beroep instellen. Dat kunt u doen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank binnen het rechtsgebied waar u uw woonplaats in Nederland heeft. Als u geen woonplaats in Nederland heeft, dan kunt u beroep instellen bij rechtbank Den Haag. Meer informatie hierover vindt u terug op rechtspraak.nl.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop dit besluit u is toegezonden aan de rechtbank worden gestuurd. U kunt ook digitaal beroep instellen via rechtspraak.nl. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD).

In het beroepschrift neemt u het volgende op:

- uw naam en adres;
- uw handtekening;
- de datum van uw beroepschrift;
- de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht;
- zo mogelijk een afschrift van dit besluit;
- waarom u het niet eens bent met dit besluit.

Het is ook mogelijk om pro forma beroep in te stellen. Dit betekent dat u het beroepschrift opstuurt naar de rechtbank en op een later moment schriftelijk aangeeft waarom u het niet eens bent met het besluit.

De indiener van het beroepschrift moet griffierecht betalen aan de rechtbank. Nadere informatie over het griffierecht wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt en kunt u vinden op rechtspraak.nl.

**Secretaris-generaal / plv.
Secretaris-generaal**
Directie Open Overheid
Afdeling C
Team Bezwaar en beroep
Woo

Kenmerk
DWJZ-2023000600/
2023000601
4237448-1089668-DOO