

**Handleiding van het RIVM Centrum infectieziektebestrijding,
dienstonderdeel van het ministerie van VWS, bij verzoeken op grond van de
Wet openbaarheid van bestuur om resultaten of brongegevens van
wetenschappelijk onderzoek openbaar te maken.**

3 juni 2009

Opgesteld door: Clb/BBA/ Mr.dr.s. G.B. Haringhuizen

I. Inleiding.

Het RIVM Centrum Infectieziektebestrijding (RIVM/Clb) ontvangt met enige regelmaat verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om informatie te verstrekken over onderzoek en onderzoeksgegevens. Bij de besluitvorming over dergelijke verzoeken zijn behalve het RIVM zelf diverse geledingen van het ministerie van VWS betrokken. De juridische context van de Wob is complex en voor wetenschappelijke medewerkers van het RIVM geen zaak van dagelijkse routine.

Bij sommige onderzoekspartners is de vrees ontstaan, dat door hen aan het RIVM/Clb aangereikte data bij een Wob-verzoek aan derden zouden moeten worden afgestaan. Ten dele is deze opvatting niet juist, gezien de uitzonderingsgronden die de Wob kent. Niettemin heeft dit in de praktijk er wel toe geleid dat openlijk twijfel is geuit, of het wel voldoende vertrouwd is om medewerking aan onderzoek te verlenen. Het directe gevolg hiervan is de onwenselijke situatie dat onderzoek in gevaar komt, dat noodzakelijk is voor de bescherming van de volksgezondheid.

In de meeste gevallen kan aan verzoeken op grond van de Wob zonder probleem tegemoet worden gekomen. In sommige gevallen echter worden ruwe brongegevens opgevraagd, wordt informatie opgevraagd uit onderzoek dat nog niet is afgesloten, of wordt bijvoorbeeld de naam van betrokken partijen of organisaties opgevraagd die dat niet wenselijk vinden. Daarnaast komt het voor dat er data gevraagd worden die afgestaan zijn aan het RIVM door organisaties in het vertrouwen dat deze niet aan anderen ter beschikking worden gesteld, omdat het naar hun mening bedrijfs- of concurrentiegevoelige informatie betreft.

De Wob verlangt van het bestuursorgaan een afweging van betrokken belangen, voordat het overgaat tot verstrekking van de gevraagde informatie. In het geval van aangelegenheden die het onderzoek naar infectieziekten¹ betreffen zijn dit soms complexe afwegingen, die personen of organisaties diep kunnen raken. Deze handleiding wil daarom vooraf helderheid verschaffen over de wijze waarop de minister van VWS, als formeel verantwoordelijke, de uitzonderingsgronden uit de Wob toepast, bij een verzoek om verstrekking van wetenschappelijke gegevens van het RIVM/Clb. Er worden de motieven en uitgangspunten in geformuleerd, van waaruit het ministerie van VWS en het RIVM/Clb een verzoek om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur zullen beoordelen, wanneer dit raakt aan (lopend) wetenschappelijk onderzoek of aan de gegevensverzamelingen die het RIVM/Clb daarvoor aanlegt.

¹ Onder een *aangelegenheid* of *gegevens betreffende infectieziekten* wordt hier en in het vervolg verstaan: de vermoede of geconstateerde infectieziekten en de daarbij opgenomen epidemiologische gegevens, als ook ziekteverwekkers en de nader onderzochte eigenschappen daarvan, vectoren die een infectieziekte over kunnen dragen, gegevens over antimicrobiële resistentie, toegepaste diagnostische technieken en behandelingsmethoden.

II. Samenvattende conclusies van deze handleiding.

Procedureel.

P. 3

- In alle gevallen waarin uit gevraagde informatie een persoon, bedrijf of instelling herkenbaar herleid zou kunnen worden of een belang van hen geraakt wordt, zal het ministerie van VWS deze persoon of organisatie vragen een zienswijze (bedenkingen) te geven over de eventuele verstrekking.

Status en reikwijdte

P. 4

- Alle facetten van wetenschappelijk onderzoek waarbij het RIVM/Clb is betrokken, vinden direct of indirect hun grondslag in de publiekrechtelijke taak van het RIVM/Clb. Alle documenten vallen binnen de reikwijdte van de Wob.
- De vraag of toepassing van de Wob op deze informatie moet leiden tot openbaarmaking of tot geheimhouding kan niet in het algemeen worden beantwoord, maar vergt een concrete afweging per document of onderdeel daarvan. Daarbij worden de volgende beleidsregels als uitgangspunt genomen:

Verplichte openbaarmaking:

P. 4

- Beleidsregels, niet-ambtelijke adviezen, convenanten en gegevens van belang voor consumenten zoals aangewezen door Europese of nationale wet- of regelgeving, worden eigener beweging door het RIVM/Clb gepubliceerd.

Vrijwillige openbaarmaking:

P. 5

- Het Clb bevordert actief en op vele manieren dat in beginsel alle producten en resultaten van onderzoek toegankelijk zijn voor onderzoekers en behandelaars, voor de pers en voor het brede publiek.

Bescherming wetenschappelijke integriteit.

P. 6

- Informatie over een aangelegenheid betreffende infectieziekten uit onderzoek dat nog niet is afgesloten met een eindrapport aan de opdrachtgever of met een wetenschappelijke publicatie, wordt in beginsel niet verstrekt.
- Informatie uit conceptuele documenten die geproduceerd zijn voordat het onderzoek werd afgesloten en gepubliceerd, wordt in beginsel niet verstrekt.

Bescherming van personen:

P. 7

- Direct of indirect op een persoon herleidbare gegevens betreffende infectieziekten worden niet verstrekt.

Bescherming van bedrijven en instellingen:

P. 8

- Het RIVM/Clb zal bedrijven of instellingen waarvan zij gegevens ontvangt, vragen in hoeverre die gegevens in vertrouwen zijn afgestaan. Voor de openbaarmakingsplicht onder de Wob voldoet het om gegevens in geaggregeerde vorm te verstrekken, zodanig dat de informatie niet meer tot instellingen of bedrijven herleidbaar is.

Hergebruik van wetenschappelijke brongegevens.

P. 9

- het eventuele recht op inzage of verkrijging van documenten onder de Wob impliceert niet een recht op hergebruik voor nieuwe producten of publicaties. De auteursrechten en databankenrechten zijn voorbehouden.
- Het Clb bevordert – los van Wob-verzoeken - een optimaal gebruik van bestaande gegevensverzamelingen voor wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de volksgezondheid. Welke gegevens vrijgegeven kunnen worden voor hergebruik, wordt per geval bekeken, waarbij het volksgezondheidsbelang en maatschappelijke factoren tegen eventuele private belangen afgewogen dienen te worden.

III. Procedureel.

Wanneer het RIVM/Cib een Wob-verzoek ontvangt, dan wordt dit doorgestuurd aan het ministerie van VWS. De directies Voorlichting en Communicatie (DVC) en Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) zijn verantwoordelijk voor de behandeling van Wob-verzoeken voor openbaarmaking van informatie. DVC ziet ook toe op de termijnen en verzorgt de correspondentie met de verzoeker. DVC informeert – zo nodig via de Directie Publieke Gezondheid – het RIVM/Cib en overlegt over de portee van het verzoek. Wanneer een recent bij de Tweede Kamer ingediend wetsvoorstel passeert, dan bedraagt de beslissingstermijn 4 weken (anders 2 weken), met een mogelijkheid tot verlenging van nog eens 4 weken.² Daarbij komt tevens de vraag aan de orde of het verzoek te algemeen gesteld of dat is de gevraagde informatie omvangrijk of gecompliceerd. Is dat het geval, dan neemt VWS/DVC contact op met de verzoeker, met de vraag het verzoek te preciseren.³ Een verzoek tot precisering schort de termijn waarbinnen over het verzoek besloten moet worden op.⁴

Formeel gezien wordt een besluit tot volledige toewijzing namens de minister genomen door de directeur van de Directie Voorlichting en Communicatie. Een besluit om een Wob-verzoek geheel of gedeeltelijk af te wijzen wordt namens de minister genomen door de secretaris-generaal.

In concreto zal ten aanzien van gegevens en documenten die het wetenschappelijke onderzoek naar infectieziekten raken, de sectordirecteur van het Centrum Infectieziektebestrijding zijn inhoudelijke bijdrage leveren aan de toetsing aan artikel 10 Wob door in het bijzonder te onderzoeken of

- de herkenbaarheid van personen in het geding is
- de herkenbaarheid van bedrijven of instellingen in het geding is
- de wetenschappelijke integriteit van het RIVM/Cib of van derden in het geding is.

Hij hanteert daarbij de uitgangspunten zoals weergegeven in dit beleidsdocument.

Een vast procedureel uitgangspunt, voortvloeiend uit artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, is voorts dat

In alle gevallen waarin openbaarmaking overwogen wordt en de gevraagde informatie bestaat uit gegevens waaruit een derde-belanghebbende herkenbaar herleid zou kunnen worden of een belang van een derde geraakt wordt, VWS/DVC contact op zal nemen met deze persoon of rechtspersoon, om de betrokkene in de gelegenheid te stellen een zienswijze (dit wil ook zeggen: eventuele bedenkingen) te geven.

Deze zienswijze wordt altijd in de belangenafweging betrokken.

Na de vereiste afweging en beoordeling worden de bevindingen, voorzien van voldoende argumenten, ter finale besluitvorming aangeboden aan de directeur DVC dan wel de secretaris-generaal van het ministerie van VWS. De terbeschikkingstelling van de informatie dient dan tegelijk of zo snel als technisch mogelijk is uitgevoerd te worden.

² Op 24 oktober 2008 heeft de Minister van BZK een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer, waarin onder meer de beslistermijnen in de Wob worden verruimd en het belang van (derde-) belanghebbenden uitgebreider bescherming krijgt: Kamerstukken II, 2008-2009, 31 751, nr. 2, artikel II, tot wijziging van artikel 6 Wob.

³ Conform art. 3, lid 4 Wob.

⁴ Art. 4:15 Awb

IV. De juridische status van wetenschappelijke Clb data onder de Wob.⁵

Alle facetten van wetenschappelijk onderzoek waarbij het RIVM/Clb is betrokken, vinden direct of indirect hun grondslag in de publiekrechtelijke taak van het RIVM/Clb. Dit geldt ook voor onderzoek dat in opdracht van derden wordt uitgevoerd, aangezien hiervoor de instemming van de minister voorwaardelijk is.⁶

Dit betekent dat alle onderzoeksdata die het RIVM/Clb van derden ontvangt, de bestuurstaak van het RIVM/Clb betreffen. Dit heeft tot gevolg dat alle documenten waarin deze informatie is neergelegd binnen de reikwijdte vallen van de Wob. De vraag of toepassing van de Wob op deze informatie moet leiden tot openbaarmaking of tot geheimhouding kan niet in het algemeen worden beantwoord, maar vergt een concrete afweging per document of onderdeel daarvan. Bij die afweging staan tegenover elkaar enerzijds het algemene belang van openbaarheid en anderzijds de belangen die worden beschermd in de uitzonderingsgronden van de Wob zoals met name de bescherming van vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, de bescherming van privacy en het belang dat informatieverstrekking niet moet leiden tot een onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokkenen. De uiteindelijke beslissing berust bij de minister van VWS.

De directeur-generaal van het RIVM heeft een zelfstandige, beperkte verantwoordelijkheid, namelijk met betrekking tot de methoden volgens welke onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten daarvan worden gerapporteerd.⁷ Deze is dus gericht op de professionele autonomie bij het wetenschappelijk functioneren.⁸ Uit dien hoofde zijn inhoudelijke afwegingen die de wetenschappelijke integriteit van het RIVM raken hem toevertrouwd, als onderdeel van de integrale VWS-besluitvorming op Wob-verzoeken.

V. De algemene informatieplicht “uit eigen beweging” (hoofdstuk IV Wob).Verplichte openbaarmaking.

De Wet openbaarheid van bestuur legt aan bestuursorganen een actieve plicht op tot openbaarmaking van bepaalde documenten.⁹ Dit wordt ‘informatie uit eigen beweging’ genoemd. Hieronder vallen in ieder geval op schrift gestelde beleidsregels. Bij beleidsregels kan gedacht worden aan het subsidiebeleid van het Clb. Wanneer daarover uitgangspunten of uitvoeringsvoornemens op schrift worden gesteld dan moet het Clb deze ook kenbaar maken. De keuze hoe dit gebeurt, is vrij en naast de Staatscourant zal de website van het ministerie van VWS en van het RIVM zelf daarvoor in de regel een goede plaats zijn.

Artikel 9 van de Wob schept de verplichting om niet-ambtelijke adviezen binnen vier weken openbaar te maken in de Staatscourant of een ander overheidsperiodiek. Als een advies niet in aanmerking komt voor publicatie, dan moet hiervan langs dezelfde weg mededeling worden gedaan.

Ook convenanten moeten openbaar gemaakt worden.¹⁰ Hieronder wordt verstaan schriftelijke en ondertekende afspraken van de rijksoverheid met één of meer wederpartijen over de wijze waarop een publiekrechtelijke bevoegdheid wordt uitgeoefend.

⁵ Onder dezelfde titel bracht Prof.mr.dr Bernd van der Meulen, hoogleraar Recht en Bestuur WUR, in november 2008 advies uit op verzoek van het RIVM/Clb over de positie bij Wob-verzoeken. De belangrijkste aanbeveling was een document met beleidsregels op te stellen. De tekst van de eerste twee alinea's van deze paragraaf is ontleend aan dit advies.

⁶ Art. 3, lid 2 jo. Art. 4, lid 1 Wet op het RIVM

⁷ Art. 5 Wet RIVM

⁸ Memorie van Toelichting p. 4, Kamerstukken II, 1995-1996, 24 454, nr.3

⁹ Artikel 8 en 9 Wob

¹⁰ Zie: aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor convenanten, Interdepartementaal Convenanten Overleg 2003.

In bepaalde gevallen schrijft Europese regelgeving actieve openbaarmaking voor. Op EU-niveau bestaan bijvoorbeeld concrete verplichtingen tot openbaarmaking van gegevens ten behoeve van de voedselveiligheid en de bescherming van de belangen van de consument. Zijn voedselveiligheid of consumentenbelangen in het geding dan staat actieve openbaarmaking als uitgangspunt voorop en is er weinig beleidsruimte.¹¹

De informatie over de algemene beleidsvoering ten aanzien van infectieziektebestrijding welke van belang is voor de goede en democratische bestuursvoering, wordt met name gevonden in de stukken welke tussen de minister en de Staten-Generaal worden uitgewisseld. De correspondentie van de minister van VWS (en in voorkomende gevallen van LNV) met de Eerste en Tweede Kamer is een aangelegenheid die verzorgd wordt door het kerndepartement. De juiste brieven en stukken staan gepubliceerd op de website van het ministerie en van de beide Kamers.

Vrijwillige openbaarmaking: het beleid van het RIVM/Cib.

Het RIVM Centrum infectieziektebestrijding (Cib) produceert jaarlijks een groot aantal analyses, onderzoeksverslagen en surveillancerapporten over een zeer breed scala van onderwerpen. Soms betreft dit onderzoeken die zeer gedetailleerd en technisch van aard zijn. Andere onderzoeken zijn van informatief belang voor een breed publiek. Daarnaast wordt er door het Cib op grond van wetenschappelijk inzicht voorlichtingsmateriaal voor de bevolking gemaakt.

Het Cib bevordert actief dat deze producten en resultaten van onderzoek toegankelijk zijn voor collegae onderzoekers en behandelaars, voor de pers en voor het brede publiek. Daarmee wil het Cib de kennis en de bewustwording over infectieziekten en hygiëne in algemene zin in de bevolking vergroten, en de risico's van transmissie op een reële en realistische wijze onder de aandacht brengen.

De belangrijkste instrumenten waarmee het Cib openbaarmaking en toegankelijkheid actief nastreeft zijn:

- de schriftelijke publicaties van het RIVM/Cib, waarvan een rubricering in het jaaroverzicht wordt opgenomen.
- de algemene website www.rivm.nl/cib, waar verwezen wordt naar diverse thematische of ziekte-specifieke websites.
- factsheets en ogz-richtlijnen voor bestrijding: www.rivm.nl/cib/infectieziekten-A-Z
- historische en actuele overzichten van meldingen: www.rivm.nl/cib/infectieziekten-A-Z/epidemiologie
- periodieke surveillance rapporten over specifieke ziekten of ziekteverwekkers.
- voorlichtingsmaterialen voor het publiek: www.rivmvoorlichtingscentrum.nl
- de uitgifte van het *Infectieziekte Bulletin* met onder meer kwartaaloverzichten van wettelijke en vrijwillige meldingen.

Algemeen voorlichtingsbeleid.

De beantwoording van concrete publieksvragen over (volks-)gezondheid behoort tot de competentie van de GGD'en.¹² Vragen van behandelaars en overige (medische) professionals worden door het RIVM/Cib beantwoord.

Documenten en materialen van verschillende bronnen worden op de website van het RIVM/Cib thematisch bij elkaar geplaatst, zodat de gebruiker een goed overzicht wordt geboden van de informatie die actueel voor handen is. De afdeling communicatie verzorgt de doorgeleiding naar ter zake deskundigen bij inhoudelijke vragen die via de openbare communicatiekanalen niet beantwoord worden.

¹¹ Zie ook: Handboek gegevensverstrekking Ministerie van LNV, 2007, paragraaf 3.3.6.

¹² Artikel 11, onderdeel d Besluit Publieke Gezondheid

VI. Openbaarmaking op verzoek en de uitzonderingen (hoofdstuk III. en V. Wob)

Informatie uit wetenschappelijk onderzoek.

Het RIVM Centrum infectieziektebestrijding voert wetenschappelijk onderzoek uit. Dit onderzoek kan ten dienste staan van de actuele beleidsontwikkeling of kan van meer fundamenteel wetenschappelijke aard zijn, met het oog op het beleid op langere termijn. Jaarlijks levert dit een lijst van wetenschappelijke publicaties op, die in het openbare jaaroverzicht van het RIVM/CIb te raadplegen is.

Het Centrum infectieziektebestrijding hanteert het vanzelfsprekende uitgangspunt dat alle eindrapporten van onderzoek en studies openbaar zijn. Voor zover het CIb opdrachten voor derden uitvoert, waaronder tevens begrepen projecten van publiek-private samenwerking, valt ook dit onderzoek onder eenzelfde regime en dienen ook deze rapporten in beginsel openbaar te zijn.¹³ De uitzonderingsgronden voor openbaarmaking van artikel 10 Wob kunnen vervolgens in individuele gevallen van toepassing zijn. Dit moet per geval en per document beoordeeld worden.

Elke rapportage doorloopt een interne procedure om te beoordelen of de wetenschappelijke kwaliteit van de methodiek en de resultaten die de onderzoeker heeft toegepast van voldoende niveau is om de naam van het RIVM/CIb er aan te verbinden. Het RIVM/CIb richt zich bij de uitvoering en publicatie van wetenschappelijk onderzoek naar de internationaal geldende, geschreven en ongeschreven regels van academisch onderzoek op het terrein van de medische en biologische wetenschappen. Dit houdt onder meer in dat een onderzoeksrapport waaruit al eerder gegevens, analyses of resultaten publiek zijn gemaakt, in beginsel niet meer voor acceptatie door een gerenommeerd wetenschappelijk tijdschrift in aanmerking komt. Publicatie - en daarmee de bespreking van onderzoeksresultaten in wetenschappelijke kring - is echter wel cruciaal voor een kritisch en deskundig oordeel over dat onderzoek. Zonder deze toetsing zou de wetenschappelijke integriteit en het gezag van het RIVM/CIb in het geding zijn. Aan een verzoek tot openbaarmaking van gegevens die gebruikt worden in een lopend onderzoek kan dus in beginsel niet tegemoet worden gekomen, op straffe van kwaliteitsverlies van het onderzoek en als gevolg daarvan schade aan het volksgezondheidsbelang.

Naast de inhoudelijke schade zou het voortijdig vrijgeven van gegevens het RIVM Centrum Infectieziektebestrijding ook tot een onbetrouwbare samenwerkingspartner maken voor andere onderzoekcentra in binnen- en buitenland, van wier medewerking het onderzoek ten dienste van de volksgezondheid in hoge mate afhankelijk is.

De conclusie is dat alle eindrapporten van wetenschappelijk onderzoek in beginsel openbaar gemaakt worden door het CIb, eigener beweging of wanneer daarom wordt verzocht, maar *uitgangspunt van beleid is tevens, dat informatie over een aangelegenheid betreffende infectieziekten uit onderzoek dat nog niet is afgesloten met een eindrapport aan de opdrachtgever of met een wetenschappelijke publicatie, niet verstrekt wordt. De informatie uit conceptuele documenten die geproduceerd zijn voordat het onderzoek werd afgesloten en gepubliceerd, wordt in beginsel verondersteld te zijn:*

1. *een persoonlijke beleidsopvatting van de onderzoeker; deze informatie wordt geacht te vallen onder de beperking van openbaarheid van artikel 11, lid 1 van de Wob.*
2. *feitelijke en wetenschappelijke gegevens; deze informatie zal in beginsel op grond van artikel 10, tweede lid, onder g, van de Wob niet verstrekt worden, dan wel*
3. *de onder 1 en 2 genoemde informatiesoorten zodanig onderling verweven, dat beide voornoemde gronden van toepassing zijn op de informatie als geheel.*

De formele documenten die gaan over de opdrachtverlening of over de procesvoortgang van het onderzoek vallen vanzelfsprekend niet onder deze uitzondering.

Incidenteel komt het voor dat het RIVM/CIb een rapportage uitbrengt uit onderzoek dat nog niet volledig is afgerond. Dit kan zijn op verzoek van de minister, maar dit kan ook eigener

¹³ Aldus de conclusie uit het onderzoek van B. van der Meulen in opdracht van het RIVM/CIb: "Juridische status van wetenschappelijke CIb data", november 2008, pagina 11.

beweging zijn. De publieke verantwoordelijkheid van het RIVM/Cib brengt met zich mee dat aan zekerheid grenzende kennis over een acuut bestaand gevaar voor de volksgezondheid direct onder de aandacht wordt gebracht van verantwoordelijken en betrokkenen in de samenleving. Deze rapporten hebben de status van een ad hoc advies en zijn uit dien hoofde openbaar c.q. opvraagbaar onder de Wob, tenzij een van de uitzonderingsgronden van toepassing is.¹⁴

Derde-belanghebbenden: Informatie afkomstig van personen, instellingen en bedrijven.

Voor de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek naar infectieziekten is het RIVM/Cib afhankelijk van het aanleveren van gegevens door personen, instellingen en bedrijven.

Wanneer het Cib op personen herleidbare gezondheidgegevens in het bezit heeft, dan komen deze nooit voor openbaarmaking in aanmerking.

Direct of indirect op een persoon herleidbare gegevens betreffende infectieziekten worden verondersteld persoonsgegevens te zijn als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens; deze gegevens worden daarmee geacht te vallen onder de absolute uitzonderingsgrond van artikel 10, lid 1 onderdeel d van de Wob en informatie hierover wordt dus niet verstrekt.

Vele instellingen en bedrijven geven hun medewerking aan onderzoek, uitgevoerd door het RIVM/Cib, door vrijwillig geanonimiseerde data ter beschikking te stellen die voortkomen uit hun dagelijkse bedrijfsvoering. Zonder deze medewerking is onderzoek ter verbetering en bescherming van de volksgezondheid niet mogelijk. Dit kunnen zorginstellingen zijn, andere onderzoekscentra, maar ook bedrijven die producten of diensten leveren in zeer uiteenlopende sectoren zoals bijvoorbeeld de voedselbereiding, de landbouw, de warmte- en koeltechniek of de waterhuishouding.

Tegemoet komen aan een verzoek om gegevens van deze organisaties openbaar te maken, komt er in veel gevallen op neer, dat daarmee direct of indirect inzage in bedrijfs- of fabricagegegevens wordt gegeven. Wanneer de zo verkregen informatie bij openbaarmaking herleidbaar is op de leverancier van deze gegevens, dan kan dit materiële of immateriële schade voor het bedrijf of de instelling als gevolg hebben. Instellingen en bedrijven zijn over het algemeen bereid om mee te werken aan de verbetering van de volksgezondheid, maar zij willen er wel op kunnen vertrouwen dat deze vrijwillige medewerking zich niet tegen hen keert.

De Wob beschermt bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld tegen openbaarmaking.¹⁵ Van bedrijfs- en fabricagegegevens is volgens vaste rechtspraak sprake indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers.¹⁶ Daarnaast kan in geval van bedrijfsgegevens een beroep gedaan worden op de uitzonderingsgrond die stelt dat het belang van openbaarmaking afgewogen moet worden tegen het belang om onevenredige bevoordeling of benadeling te voorkomen van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.¹⁷ Deze uitzonderingsgrond achtte de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State terecht toegepast toen het ministerie van VWS weigerde om gegevens openbaar te maken uit een

¹⁴ Gezien de bijzondere situaties wordt hier met name ook gedoeld op de uitzonderingen als: schade aan de veiligheid van de staat (bv. bioterroristische agentia), de opsporing van strafbare feiten, en de bescherming van fabricagegegevens of persoonsgegevens.

¹⁵ Artikel 10, lid 1 onderdeel c Wob is een absolute uitzonderingsgrond.

¹⁶ Aldus verwijzing van B.v.d.Meulen naar bijvoorbeeld ABRvS 27 september 2006, LJN AY8914, in zijn eerder aangehaald advies.

¹⁷ Artikel 10, lid 2 onderdeel g Wob. Dit is dus een relatieve uitzonderingsgrond die afweging in het concrete geval vraagt.

databank met gegevens over antimicrobiële resistentie, welke tot identificeerbare ziekenhuizen herleid konden worden.¹⁸

Aan de problematiek van bescherming c.q. geheimhouding van aan het RIVM aangeleverde bedrijfsgegevens besteedde de regering expliciet aandacht bij de totstandkoming van de Wet op het RIVM. De regering haalt in de Memorie van Toelichting bij deze wet de boven genoemde uitzonderingsgronden aan en verwijst daarnaast naar de geheimhoudingsplicht onder de Algemene wet bestuursrecht:

De Memorie van Toelichting:

“In het wetsvoorstel is geen regeling ten aanzien van de openbaarheid opgenomen. Op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht is een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan verplicht tot geheimhouding van de gegevens waarover hij uit dien hoofde de beschikking krijgt en waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of moet vermoeden. Bedrijfsgegevens e.d. waarover het RIVM in zijn functioneren de beschikking krijgt, dienen de betrokkenen (en dat zijn ook door het RIVM ingeschakelde derden) derhalve geheim te houden. Op die geheimhouding is een uitzondering mogelijk, nl. indien de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) openbaarmaking vordert. Openbaarmaking in het kader van de WOB blijft bijv. achterwege indien het gaat om bedrijfs- of fabricagegegevens die vertrouwelijk aan het RIVM zijn meegedeeld (artikel 10, eerste lid, onderdeel c, WOB) en indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van een onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken derden (artikel 10, tweede lid, onderdeel g, WOB) of tegen de economische belangen van de Staat (artikel 10, tweede lid, onderdeel b, WOB). Genoemde regelingen zijn overigens ook nu al op het RIVM van toepassing.

In de praktijk betekent het dat in de rapportages van het RIVM gegevens in geaggregeerde vorm worden verstrekt; gegevens van afzonderlijke personen, instellingen en bedrijven zullen daarin niet herkenbaar zijn. Dat is voor het doel waarvoor de gegevens worden gebruikt ook niet nodig.” (M.v.T p. 6)¹⁹

Het standpunt van de regering is dus, dat

Het RIVM bedrijfsgegevens waarover het RIVM in zijn functioneren de beschikking krijgt geheim dient te houden. Dit geldt tevens voor door het RIVM ingeschakelde derden die (deel-)onderzoek in haar opdracht doen. Voor de openbaarmakingsplicht onder de Wob voldoet het gegevens in geaggregeerde vorm te verstrekken, zodanig dat personen, instellingen of bedrijven daarin niet herkenbaar zijn.

Daarmee is tevens het beleidsuitgangspunt gegeven waarmee het RIVM Centrum Infectieziektebestrijding verzoeken tegemoet zal treden om openbaarmaking van aan haar toevertrouwde infectieziektegegevens van bedrijven of instellingen.

Van informatie en gegevens betreffende infectieziekten in brede zin,²⁰ meegedeeld door deze bedrijven of instellingen, wordt als uitgangspunt aangenomen dat deze vertrouwelijk aan het RIVM/Cib zijn meegedeeld.

Uitzondering genieten gegevens die al op andere wijze openbaar gemaakt zijn, of waarvan de leverancier/betrokkene uitdrukkelijk heeft vermeld dat tegen openbaarmaking geen bezwaar bestaat. Het verdient – wellicht ten overvloede - aanbeveling dat leveranciers van data expliciet vermelden dat zij hun gegevens onder het voorbehoud van vertrouwelijkheid aan het RIVM/Cib afstaan.

Ten aanzien van openbaarmaking van de bedoelde gegevens in geaggregeerde vorm, mits niet herleidbaar op identificeerbare instellingen/bedrijven, geldt het omgekeerde uitgangspunt: aan een verzoek daartoe dient op grond van de Wob tegemoet te worden gekomen en alle medewerking te krijgen, tenzij andere uitzonderingsgronden hieraan in de weg staan.

¹⁸ Uitspraak ABRvS van 1 december 2004 in de zaak PREZIES. De groep ziekenhuizen die aan dit surveillancenetwerk deelnamen zou door openbaarmaking van hun gegevens in een nadelige positie geplaatst kunnen worden ten opzichte van de ziekenhuizen die niet deelnamen aan het surveillancenetwerk.

¹⁹ Kamerstukken II, 1995-1996, 24454, nr. 3.

²⁰ Zie noot 1

VII. Hergebruik van wetenschappelijke brongegevens.

Informatie en gegevensverzamelingen die de overheid in bezit heeft, in ruwe of geaggregeerde vorm, kunnen onder de Wob opgevraagd worden met het oogmerk deze te gebruiken voor ander onderzoek of nieuwe publicaties. Dit wordt 'hergebruik' van overheidsinformatie genoemd. De Raad van Europa besloot in 2003 tot een richtlijn over dit hergebruik, welke in de Wob onder hoofdstuk V-a is geïmplementeerd.²¹ Wanneer een Wob-verzoek wordt gedaan met het oogmerk een verzameling gegevens opnieuw en voor een ander doel te gebruiken, dan moet dus eerst onderzocht worden of deze gegevens al openbaar gemaakt zijn, of dat deze beoordeling nog plaats moet vinden. Vervolgens is aan de orde of de verkrijger – behalve de gegevens in te zien - de gegevens ook mag hergebruiken voor de vervaardiging nieuwe producten of publicaties.²²

Van een recht op verkrijging voor hergebruik van gegevens van het RIVM/CIb zal echter niet snel sprake zijn. Onderzoeksinstituten zijn binnen de Wob uitgezonderd van de plicht om informatie voor hergebruik ter beschikking te stellen.²³ De wetgever volgt daarmee de Europese richtlijn. Op de wetenschappelijke publicaties en de databanken heeft het RIVM veelal het auteursrecht en databankenrecht voorbehouden.²⁴ In sommige gevallen is in het kader van het stimuleringsbeleid expliciet afstand gedaan van deze rechten en wordt alleen bronvermelding gevraagd. In het colofon van publicaties of de disclaimer van elektronische gegevensoverzichten staat dit vermeld.

Uitgangspunt van beleid van het RIVM/CIb bij Wob-verzoeken voor hergebruik van wetenschappelijke informatie en gegevensbestanden is:

dat het eventuele recht op inzage c.q. verkrijging van documenten onder vigeur van de Wob niet impliceert dat deze gegevens ook voor hergebruik in aanmerking mogen komen. De verkrijger zal daarbij tevens gewezen worden op het voorbehouden auteursrecht en databankenrecht.

Dit neemt niet weg dat het Centrum Infectieziektebestrijding een optimaal gebruik wil bevorderen van bestaande gegevensverzamelingen voor wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de volksgezondheid. Hoewel er – zoals boven uiteengezet - in de regel niet snel een recht op grond van de Wob zal bestaan om wetenschappelijke data te hergebruiken, zal bij een vraag (ook zonder beroep op de Wob) altijd door het CIb onderzocht worden of, en hoe, een onderzoek dat van belang kan zijn voor de volksgezondheid van gegevens voorzien kan worden.

Welke gegevens dan vrijgegeven kunnen worden voor hergebruik moet per geval bekeken worden. Hierbij dienen meerdere factoren afgewogen te worden: enerzijds ontleent het RIVM/CIb ruime discretionaire bevoegdheid aan de Auteurswet en Databankenwet. Anderzijds is deze ruimte ook beperkt doordat het RIVM/CIb onderdeel is van een bestuursorgaan en daarmee gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het verbod van willekeur valt daar in ieder geval onder: het ter beschikking stellen van data exclusief aan één partij kan alleen gerechtvaardigd zijn wanneer dit noodzakelijk is voor de verlening van een dienst van algemeen

²¹ Richtlijn 2003/98/EG. De richtlijn verstaat onder hergebruik: het gebruik door natuurlijke personen of rechtspersonen van documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd. De uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken is geen hergebruik (artikel 2, tweede lid, onder 4).

²² Het doel mag er bij de beoordeling niet toe doen (zie: art. 11b, lid 3 Wob). De Europese richtlijn stelt expliciet dat juist ook commerciële aanwending door particulieren van overheidsinformatie het doel van de richtlijn 2003/98/EG is.

²³ Art. 11a, lid 1 onderdeel c Wob. Naast onderzoeksinstituten geldt deze uitzondering ook voor organisaties die zijn opgericht voor de overdracht van onderzoeksresultaten. (zie ook de Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2004-2005, 30 188, no.3, p. 12).

²⁴ Over de samenloop van de Wob, de Auteurswet en de Databankenwet constateerde de regering dat beide stelsels tegelijk van toepassing zijn en de één niet voor de ander gaat. Zie: brief van de minister voor grote stedenbeleid en integratie aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 1999-2000, 26 387, nr. 7, p.13

belang.²⁵ Daarnaast moet er bij de afweging terdege rekening mee worden gehouden, dat personen en instellingen meegewerkt hebben aan de opbouw van gegevensbestanden, in het vertrouwen daarmee het algemene belang te dienen van de volksgezondheid en niet een exclusief particulier belang. Tenslotte kunnen in voorkomende gevallen ook derden auteurs- of databankrechten bezitten, waarmee het RIVM/Cib rekening heeft te houden.

./.

²⁵ Dezelfde formulering wordt gehanteerd in art. 11g Wob voor hergebruik dat wel afdwingbaar is.