Provincie Noord-Holland

Kenmerk: 1580550

Betreft: beleidslijn openbaarheid PNH

Aanleiding

Door de aanstaande inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo) en de duidelijke trend richting meer openheid en transparantie, is de wens ontstaan om te komen tot nieuw uniform beleid met betrekking tot openbaarmaking van informatie bij provincie Noord-Holland.

In het onderstaande worden eerst de achtergronden en redenen om te komen tot nieuw uniform beleid geschetst. Vervolgens wordt de beleidslijn geformuleerd en ten slotte wordt ingezoomd op de toepassing van een kernonderdeel van de beleidslijn, namelijk de omgang met 'persoonlijke beleidsopvattingen'.

1. Toelichting

Al jarenlang is artikel 11 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), houdende een bepaling over het niet openbaar maken van zogenaamde persoonlijke beleidsopvattingen in stukken van intern beraad, één van de meest gebruikte gronden om de openbaarheid van overheidsinformatie te beperken, naast vanzelfsprekend de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 11 van de Wob is in het leven geroepen om de interne meningsuitwisseling, het zonder terughoudendheid intern kunnen adviseren en brainstormen, te waarborgen. Over een brede linie is men het er ook over eens dat het in alle vrijheid kunnen overleggen, adviseren, brainstormen, voorstellen kunnen doen, essentieel is voor een goed en zorgvuldig besluitvormingsproces bij bestuursorganen.

Wat nog wel eens wordt vergeten, is dat artikel 11 ook altijd de ruimte heeft geboden om toch persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken, in geanonimiseerde vorm. Hier werd tot voor kort echter maar

sporadisch gebruik van gemaakt door bestuursorganen. Bijna zonder na te denken werden de afgelopen jaren alle passages die ook maar enigszins konden worden getypeerd als persoonlijke beleidsopvattingen, gelakt. Daarbij werden regelmatig, zonder nadere beoordeling, feiten in dat soort passages mee gelakt.

Het weigeren van persoonlijke beleidsopvattingen vond in de regel ook plaats als aannemelijk was dat openbaarmaking geen kwaad kon en zelfs in die gevallen dat openbaarmaking juist het bestuursorgaan zou kunnen helpen. Daarbij dient bovendien te worden opgemerkt dat deze werkwijze op grote lijnen werd ondersteund door jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling).

Zo is artikel 11 van de Wob, zeker in de beeldvorming, uitgegroeid tot een artikel op basis waarvan veel bestuursorganen vaak zo veel mogelijk informatie proberen te weigeren. Terwijl ‘openbaar, tenzij’ het uitgangspunt van de Wob is.

Wijziging van inzicht
De afgelopen jaren hebben zich bij diverse bestuursorganen kwesties voorgedaan waarbij het gebrek aan informatievoorziening aan de Tweede Kamer, Provinciale Staten of de gemeenteraad, maar ook aan journalisten en burgers een cruciale rol speelde. Los van het feit dat naar aanleiding daarvan regelmatig bestuurders/politici moesten opstappen, is het vertrouwen van de burger hierdoor aangetast. Mede om deze reden lijkt sinds een paar jaar een duidelijke trend richting meer openheid en transparantie ingezet.

Deze trend is versneld door de Toeslagenaffaire en de kabinetsreactie daarop van 15 januari 2021. Hierbij heeft het kabinet toegezegd de Tweede Kamer informatie niet meer te zullen weigeren (alleen) omdat het persoonlijke beleidsopvattingen zijn.

Uiteraard laat deze toezegging ruimte voor lagere overheden, in dit geval de provincie, om een eigen invulling te geven aan het gebruik van deze grond zowel richting PS als ook richting de burger of journalist. Met de verwachte komst van de Woo, de nu al schuivende praktijk met betrekking tot het beoordelen van persoonlijke beleidsopvattingen én de eerste jurisprudentie van na 15 januari 2021 die ook een nieuwe weg lijkt in te slaan, lijkt dit echter ook voor de provincie het moment om nog meer openheid en transparantie te gaan betrachten. Dit beeld wordt bevestigd door een rondgang langs de diverse Wob-juristen bij de andere provincies.

Ontwikkeling beoordelingskader

Om te komen tot een beoordelingskader voor de beoordeling van persoonlijke beleidsopvattingen wordt aangesloten bij de wet, rechtspraak en de praktijk.

A. Wob en de Woo
De Wob, op dit moment nog geldend recht, biedt vanzelfsprekend veel ruimte voor openheid en transparantie. Het uitgangspunt is niet voor niets openbaarheid. Zoals gezegd, op grond van de Wob kunnen persoonlijke beleidsopvattingen reeds geanonimiseerd openbaar worden gemaakt.

De nieuwe wet, de Wet open overheid, die naar verwachting in 2022 in werking zal treden, gaat verder. Die draagt bestuursorganen zoals de minister, Gedeputeerde Staten en het College van burgemeester en wethouders op om persoonlijke beleidsopvattingen in beginsel openbaar te maken, geanonimiseerd dat wel. Dit betekent niet dat daarmee dit soort informatie altijd openbaar wordt gemaakt. Indien door openbaarmaking van de desbetreffende informatie het voeren van intern beraad onevenredig wordt benadeeld, dan kan alsnog op grond daarvan de informatie worden geweigerd.

Bovendien bieden ook andere gronden in beide wetten de mogelijkheid om informatie niet openbaar te maken, bijvoorbeeld als de economische en financiële belangen van de provincie in het geding zijn of als het bedrijfsvertrouwelijke informatie van bedrijven betreft.

B. Rechtspraak
De Afdeling heeft inmiddels een eerste uitspraak gedaan over persoonlijke beleidsopvattingen, na de kabinetsreactie op de Toeslagenaffaire (ECLI:NL:RVS:2021:399, 24 feb 2021). De Afdeling lijkt meteen een aanzet te geven tot een nieuw kader voor de beoordeling van persoonlijke beleidsopvattingen. Dit kader houdt in dat een bestuursorgaan bij de constatering dat een document persoonlijke beleidsopvattingen bevat in de toekomst ook zal moeten overwegen – en in het besluit motiveren – in hoeverre het mogelijk is om persoonlijke beleidsopvattingen toch openbaar te maken.

C. Praktijk
Kijkend naar de praktijk dan kan worden vastgesteld dat een kritische blik en het onderling bespreken van dit soort passages, nu al zorgt voor het minder snel als gevoelig kwalificeren van een persoonlijke beleidsopvatting, ook bij de provincie.

Daarmee verschuift het juridisch-formele criterium van ‘zijn het persoonlijke beleidsopvattingen?’ naar het algemene criterium ‘leidt openbaarmaking tot ernstige, onevenredige gevolgen voor de provincie?’

2. Beleidslijn openbaarheid PNH

Een nieuw kader voor de beoordeling van persoonlijke beleidsopvattingen kan vervolgens worden verwerkt in een uniform openbaarheidsbeleid voor provincie Noord-Holland met betrekking tot de afhandeling van Wob-verzoeken en het actief openbaar maken van informatie.

In onderstaande tabel is dit kader weergegeven voor zover dit in de dagelijkse praktijk van de provincie van toepassing is.

Soort informatie	Beoordeling	Toelichting
Bedrijfsvertrouwelijke informatie (wetenswaardigheden over o.a. de technische bedrijfsvoering, productieproces, afzet, leveranciers, financiële bedrijfsvoering)	**Niet openbaar**	Een afweging vindt hier niet plaats.
Persoonsgegevens	**Niet openbaar, tenzij**	Belang van openbaarmaking afwegen tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
Persoonlijke beleidsopvattingen	**Openbaar, tenzij**	In niet tot personen herleidbare vorm openbaar maken, tenzij openbaarmaking leidt tot ernstige, onevenredige gevolgen voor de provincie. Bij deze beoordeling kunnen maatschappelijk belang, tijdsverloop en reeds publieke bekendheid met de informatie, een rol spelen. Zie ook paragraaf 3.
Economische en financiële belangen van de provincie	**Van geval tot geval afwegen**	Algemeen belang van openbaarmaking afwegen tegen het belang van de economische en financiële belangen.
Het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen	**Van geval tot geval afwegen**	Algemeen belang van openbaarmaking afwegen tegen het belang van de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.
Onevenredige benadeling van bestuursorganen, bedrijven, derden, etc.	**Van geval tot geval afwegen**	Algemeen belang van openbaarmaking afwegen tegen het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling

3. Toepassing beleidslijn: omgang persoonlijke beleidsopvattingen

In de praktijk is de wijziging van *‘persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar maken’* naar *‘persoonlijke beleidsopvattingen openbaar maken,*

tenzij', de grootste wijziging in de afhandeling van Wob-verzoeken. Hoewel deze werkwijze min of meer automatisch door de organisatie is opgepakt, verdient deze wijziging een nadere duiding.

Beoordelen op de inhoud
'Persoonlijke beleidsopvattingen openbaar, tenzij' betekent allereerst dat, in tegenstelling tot voorheen, persoonlijke beleidsopvattingen wél op de inhoud worden beoordeeld. Zoals dit al voor de meeste informatie geldt. Er wordt dus beoordeeld in hoeverre openbaarmaking van een specifieke opvatting leidt tot ernstige, onevenredige gevolgen voor de provincie.

Wanneer kan openbaarmaking leiden tot ernstige, onevenredige gevolgen? Hieronder enkele voor de provincie voorkomende voorbeelden.

Kennisnemen van bepaalde adviezen, meningen en voorstellen geeft inzicht in de strategische positie van de provincie in een (te voeren) juridische procedure. Openbaarmaking zou daarom de provincie benadelen.

Kennisnemen van bepaalde adviezen, meningen en voorstellen geeft inzicht in hoe ver de provincie bereid is te gaan bij de aankoop of verkoop van grond. Openbaarmaking zou de onderhandelingspositie benadelen.

Kennisnemen van bepaalde adviezen, meningen en voorstellen kan de relatie tussen bestuurders of bestuursorganen of een derde ernstig verstoren, hetgeen besluitvorming kan benadelen.

Kortom, als het functioneren van de provincie wordt benadeeld, wordt informatie niet openbaar gemaakt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het benadelen van het functioneren van de provincie minder snel aan de orde is bij informatie die reeds openbaar dan wel bekend is, waarbij veel tijdsverloop heeft plaatsgevonden of bij informatie die ons slechts even niet goed uitkomt.

Er dient dan uitgebreider gemotiveerd te worden waarom openbaarmaking achterwege dient te blijven.

Geanonimiseerd
Indien openbaarmaking niet leidt tot ernstige, onevenredige gevolgen voor de provincie, wordt de opvatting geanonimiseerd openbaar gemaakt.

In alle vrijheid adviseren en standpunten uitwisselen blijft gewaarborgd
Het feit dat altijd wordt beoordeeld (en waar nodig besproken) of een opvatting inderdaad openbaar kan worden gemaakt en dat bij openbaarmaking deze geanonimiseerd wordt weergegeven, maakt dat de vrije interactie tussen het bestuur en ambtenaren beschermd blijft. Er is

derhalve geen reden om terughoudender te zijn met het geven van adviezen of het uitwisselen van standpunten.

Besloten GS-vergadering
Cursieven, overwegingen en opmerkingen uit de besloten GS-vergadering worden in beginsel niet openbaar gemaakt.