



Nota van bevindingen - Randstedelijke Rekenkamer
De praktijk van de Wob in Noord-Holland

Groningen, 24 juni 2022

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	mr. T. (Tinka) Floor, mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh, mr. E. (Ernst) van Bergen
Opdrachtgever	Randstedelijke Rekenkamer
Datum	24 juni 2022
Status	Definitief

Inhoud

1	Over dit onderzoek	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	De Wob op hoofdlijnen	3
1.3	Centrale vraag en focus	4
1.4	Opbouw van deze nota	5
2	Indienen van Wob-verzoeken	6
2.1	Beleid en interne werkinstructies over Wob-verzoeken	6
2.1.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	6
2.1.2	Beleid Noord-Holland	6
2.1.3	Werkinstructies Noord-Holland	7
2.2	Organisatie van afhandeling Wob-verzoeken	7
2.2.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	8
2.2.2	Werkwijze Noord-Holland	8
2.3	Het indienen van Wob-verzoeken	9
2.3.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	9
2.3.2	Het indienen van Wob-verzoeken in Noord-Holland	10
2.4	Cijfers Wob-verzoeken	11
2.4.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	11
2.4.2	Noord-Holland	11
3	Afhandeling van Wob-verzoeken	12
3.1	Wel of geen Wob-verzoek?	12
3.1.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	12
3.1.2	Achtergrond	12
3.1.3	Werkwijze Noord-Holland	13
3.2	Afhandeling Wob-verzoek	13
3.2.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	13
3.2.2	Belang	14
3.2.3	Preciseren verzoek	14
3.2.4	Doorverwijzing en doorzending	14
3.2.5	Milieu-informatie	15
3.2.6	Artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)	15

3.2.7	Zoeken naar documenten	16
3.2.8	Betrekken verzoeker en derde-belanghebbenden	16
3.3	Besluitvorming over Wob-verzoeken en informatieverstrekking	17
3.3.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	17
3.3.2	Inwilliging, tenzij uitzonderingsgrond of beperking	17
3.3.3	Afhandel- en beslistermijnen	19
3.3.4	Vorm van verstrekking van informatie	19
3.3.5	Begrijpelijkheid en leesbaarheid	20
3.3.6	Uitgestelde verstrekking	20
3.4	Verantwoording aan samenleving en Provinciale Staten	20
3.4.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	20
3.4.2	Verantwoording aan de samenleving	21
3.4.3	Verantwoording aan Provinciale Staten	21
4	Rechtsbescherming	22
4.1	Bezwaar en beroep	22
4.1.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	23
4.2	Bezwaar	23
4.3	Beroep, (hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening	24
5	Toekomst	25
5.1	Informatie uit eigen beweging	25
5.1.1	Afbakening	25
5.1.2	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	25
5.1.3	Beleid en werkinstructies Noord-Holland	25
5.1.4	Interne organisatie Noord-Holland	26
5.2	Vorbereiding op de Woo	27
5.2.1	Belangrijkste bevindingen Noord-Holland	27
5.2.2	De Woo op hoofdlijnen	27
5.2.3	Noord-Holland	29
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	30
Bijlage 2:	Bestudeerde documenten	35

1 Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

De Wet openbaarheid van bestuur heeft als doel om met het oog op een ‘goede en democratische bestuursvoering’ regels te stellen over openheid en openbaarheid van bestuur. Ze geeft daarmee uitvoering aan artikel 110 Grondwet: ‘De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.’ Volgens de wetgever is de mate waarin overheidsinformatie openbaar wordt gemaakt onder de Wob onvoldoende: te weinig informatie wordt uit eigen beweging openbaar gemaakt, verzoekers om informatie kunnen met hoge kosten te maken krijgen en de uitzonderingsgronden van de Wob staan te vaak openbaarmaking van informatie in de weg.¹ Om die reden wordt de Wob op 1 mei 2022 vervangen door de Wet open overheid (Woo). Het doel van de Woo is om overheden transparanter te maken door actieve openbaarmaking van bepaalde categorieën overheidsinformatie verplicht te stellen, de uitzonderingsgronden voor de openbaarmaking van informatie aan te scherpen en de informatiehuishouding van overheden te verbeteren.²

Voldoende aanleiding voor de rekenkamer om vragen te beantwoorden als hoe de provincie vorm geeft aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre dit rechtmatig gebeurt, hoe hier verantwoording over wordt afgelegd en hoe zich dat verhoudt tot de eisen die de Wet open overheid (Woo) vanaf 1 mei 2022 gaat stellen aan de passieve openbaarheid.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft Pro Facto gevraagd voor de provincie Noord-Holland onderzoek te doen en een nota van bevindingen te schrijven. In deze nota worden ook de bevindingen uit het door Pro Facto verrichte NVRD DoeMee-onderzoek 2021 naar de Wob betrokken.³ Ten tijde van het schrijven van de nota van bevindingen was de Woo nog niet in werking getreden.

1.2 De Wob op hoofdlijnen

De Wob geeft iedereen een aanspraak op overheidsinformatie over een bestuurlijke aangelegenheid.

¹ *Kamerstukken II 2012/13, 33328, 3, p. 3.*

² *Kamerstukken II 2012/13, 33328, 3, p. 3.*

³ Zie hierover meer in de onderzoeksverantwoording (bijlage 1).

Artikel 3, eerste lid, Wob

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.

De wet geldt onder andere voor ministers en bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen.

Een verzoek kan worden gedaan gericht op informatie die is vastgelegd in documenten. Dat kan zijn in een schriftelijk document, maar ook elektronisch vastgelegde informatie (denk aan WhatsApp, e-mail en sms) op een USB-stick, harde schijf of in de cloud is opvraagbaar.

De wet kent in de artikelen 10 en 11 een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen, die regelen wanneer openbaarmaking achterwege moet en kan blijven. Denk daarbij aan persoonlijke beleidsopvattingen in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad.⁴ Dit punt is de afgelopen periode veelvuldig in het nieuws geweest vanwege het onderzoek uitgevoerd door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de in het rapport gewraakte ‘Rutte-doctrine’.⁵ Hoewel dit strikt genomen betrekking had op de informatievoorziening door het kabinet aan de Eerste en Tweede Kamer (gereguleerd via artikel 68 Grondwet), heeft deze discussie inmiddels ook zijn invloed op de praktijk onder de Wob. Andere weigeringsgronden zijn bijvoorbeeld ‘bedrijfs- en fabricagegegevens’⁶ en ‘het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen’⁷.

Een belangrijk onderscheid dat de wet maakt is dat tussen ‘actieve’ en ‘passieve’ openbaarheid. Overheden kunnen actief informatie openbaar maken, bijvoorbeeld op hun website, in een informatieregister etc. Maar daarnaast moeten bestuursorganen reageren op een verzoek: de passieve openbaarheid. Voor actieve en passieve openbaarheid gelden dezelfde uitgangspunten, uitzonderingen en beperkingen.

Bestuursorganen moeten in principe binnen vier weken op een Wob-verzoek beslissen. Deze termijn kan met maximaal vier weken worden ‘verdaagd’ (verlengd). Ook kan het bestuursorgaan de beslistermijn ‘opschorten’ tot nadat belanghebbenden naar verwachting bezwaar hebben tegen openbaarmaking van de informatie, hun zienswijze hebben gegeven, en/of tot nadat de verzoeker alle gegevens heeft aangeleverd die nodig zijn voor de afhandeling. Bij zogenoemde milieu-informatie⁸ is de beslistermijn twee weken als belanghebbenden naar verwachting bezwaar hebben tegen openbaarmaking, en mag de beslistermijn alleen worden verdaagd als de omvang of gecompliceerdheid van de milieu-informatie dat rechtvaardigt.⁹

1.3 Centrale vraag en focus

De centrale onderzoeksvraag is:

⁴ Artikel 11, eerste lid, Wob.

⁵ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020.

⁶ Artikel 10, eerste lid en onder c, Wob.

⁷ Artikel 10, tweede lid en onder d, Wob.

⁸ Zoals bedoeld in het internationale Verdrag van Aarhus over toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter bij milieuzaken.

⁹ Artikel 6 Wob.

Hoe geeft de provincie vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Wet open overheid straks gaat stellen?

In bijlage 1 beschrijven we de onderzoeksopzet. Die bevat de deelvragen, de onderzoeksaanpak en het beoordelingskader waaraan we de onderzoeksbevindingen toetsen.

Tijdens het NVRR-onderzoek is informatie verzameld over de uitvoering van de Wob door de provincie Noord-Holland en zeven andere provincies (Flevoland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland). Deze informatie is gebruikt om een algemeen beeld te vormen van de uitvoering van de Wob door decentrale overheden gezamenlijk. In dit aanvullende onderzoek analyseren we de uitvoering van de Wob door de provincie zelf. Zo'n analyse kan voor de provincie nuttig zijn om inzicht te krijgen in de manier waarop de openbaarmaking van overheidsinformatie binnen de provincie is geregeld, of dit in overeenstemming is met de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de nieuwe eisen van de Woo, en hoe de provincie het doet ten opzichte van andere provincies. Op basis daarvan kan worden beoordeeld welke maatregelen de provincie met het oog op naleving van de Woo kan nemen.

1.4 Opbouw van deze nota

Deze nota van bevindingen is opgebouwd als een soort 'klantreis', aan de hand van de stappen die bij het proces van (met name) het indienen van Wob-verzoeken komen kijken.



Hoofdstuk 2 gaat over het indienen van Wob-verzoeken bij de provincie. Bij deze 'start' van de klantreis maken we ook een aantal algemene opmerkingen over het beleid en de interne organisatie op het gebied van Wob-verzoeken bij de provincie. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de verdere afhandeling van Wob-verzoeken er bij de provincie uit ziet. Daarbij besteden we ook aandacht aan de verantwoording aan de samenleving en aan Provinciale Staten (PS) over de manier waarop Wob-verzoeken worden behandeld. Hoofdstuk 4 gaat over rechtsbescherming bij besluiten op Wob-verzoeken: bezwaar, beroep, hoger beroep en voorlopige voorzieningen. Tot slot werpen we in hoofdstuk 5 een blik op de toekomst, door kort stil te staan bij de beleidsmatige en organisatorische inrichting van actieve openbaarmaking van informatie bij de provincie en bij de voorbereiding op de Woo.

2 Indienen van Wob-verzoeken

2.1 Beleid en interne werkinstructies over Wob-verzoeken



2.1.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- De provincie heeft een duidelijke, richtinggevende, transparante Beleidslijn openbaarheid. Die geldt voor de afhandeling van Wob-verzoeken en de actieve openbaarmaking van informatie en gaat vooral in op de omgang met de weigeringsgronden uit de Wob.
- De procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken is vastgelegd in een heldere procesbeschrijving.

2.1.2 Beleid Noord-Holland

Sinds 3 november 2021 geldt de Beleidslijn openbaarheid provincie Noord-Holland.¹⁰ Gedeputeerde Staten (GS) overwogen onder het kopje *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.’ De Beleidslijn gaat vooral in op de toepassing van de uitzonderingsgronden en beperkingen uit artikel 10 en 11 Wob, en in het bijzonder op de omgang met persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11 Wob). Het uitgangspunt ‘persoonlijke beleidsopvattingen niet openbaar maken’ verandert in ‘persoonlijke beleidsopvattingen openbaar maken, tenzij er sprake is van ernstige, onevenredige gevolgen

¹⁰ Provinciaal Blad Noord-Holland 3 november 2021, 10362.

voor de provincie'; de criteria daarvoor worden in de Beleidslijn verder uitgewerkt.¹¹ Het beleid geldt voor het toepassen van weigeringsgronden bij zowel de beoordeling van Wob-verzoeken als bij actieve openbaarmaking van informatie.

De Beleidslijn openbaarheid is duidelijk, richtinggevend en transparant; het is helder wat de burger kan verwachten, in elk geval wat betreft de beoordeling welke informatie wel en niet wordt verstrekt bij een Wob-verzoek. Het beleid laat zien dat de provincie een omslag wil maken naar meer open(baar)heid.

Gedeputeerde Staten hebben bij de vaststelling van de Beleidslijn besloten dat dit nieuwe beoordelingskader wordt gepubliceerd in het provinciaal blad. Het beoordelingskader kan volgens de toelichting bij het besluit worden geraadpleegd via https://www.noord-holland.nl/Loket/Wob_verzoek.¹² De Beleidslijn openbaarheid is echter niet vindbaar op deze pagina en ook niet op andere pagina's van de website van de provincie (www.noord-holland.nl).

2.1.3 Werkinstructies Noord-Holland

De provincie gebruikt een procesbeschrijving voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Deze werd/wordt tijdens het onderzoek geactualiseerd; we hebben een versie van september 2020, een conceptversie van juli 2021 en een nog niet definitief vastgestelde versie van begin 2022 ontvangen. We gaan in dit rapport uit van de meest actuele (concept)versie van 2022.¹³

De procesbeschrijving begint met een stroomschema met verschillende afslagen. Daarna volgt de doelstelling: 'Het tijdig (vier weken) afhandelen van ontvangen Wob-verzoeken conform wetgeving'. Daaronder zijn negentien processtappen uitgewerkt, waarbij per stap de uitvoerder(s) is/zijn weergegeven.

2.2 Organisatie van afhandeling Wob-verzoeken



¹¹ Zie verder paragraaf 3.3 over de omgang met uitzonderingsgronden en beperkingen.

¹² Besluitenlijst Gedeputeerde Staten van 5 oktober 2021.

¹³ De procesbeschrijving is uit het digitale zaaksysteem gehaald en als pdf-document aan ons toegestuurd; dit document komt daarom misschien niet helemaal overeen met hoe medewerkers de procesbeschrijving kunnen zien in het systeem (met doorklikmogelijkheden etc.).

2.2.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

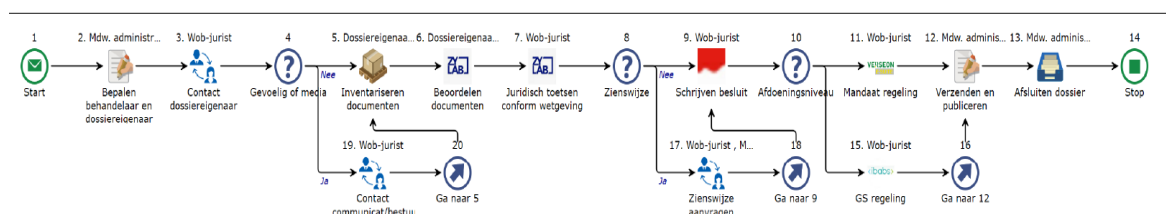
- De provincie heeft sinds september 2020 een centrale Wob-coördinatiedesk die de afhandeling van Wob-verzoeken aanstuurt. De Wob-coördinator heeft een belangrijke rol. De afhandeling gebeurt door een Wob-jurist, administratief medewerkers en de 'dossiereigenaar' (materiedeskundige); bij mediagevoelige zaken wordt de bestuursadviseur en/of woordvoerder en eventueel een gedeputeerde, de Commissaris van de Koning of het hele college betrokken.
- De voor een goede afhandeling van Wob-verzoeken nodige taakverdeling en samenwerking zijn volgens de organisatie zelf en in de procesbeschrijving geborgd.
- De provincie beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare kennis en vaardigheden als voldoende en de capaciteit als onvoldoende. Een nieuwe applicatie heeft geholpen het capaciteitstekort bij de administratieve ondersteuning op te lossen. Er staan begin maart 2022 twee vacatures (twee fte) voor juristen open; een daarvan is extra. De verwachting is dat de capaciteit met deze extra fte voldoende is.

2.2.2 Werkwijze Noord-Holland

De afhandeling van Wob-verzoeken was bij de provincie tot 1 september 2020 decentraal georganiseerd. Verschillende directies pakten zelf de verzoeken op en hadden ook zelf regie over de afhandeling van de verzoeken. Dit had als gevolg dat er een gebrek aan uniformiteit en efficiëntie ontstond. Per 1 september 2020 is er een centraal proces ingericht: de Wob-coördinatiedesk (WCD). Dit is een unit die de juridische en ondersteunende werkzaamheden verzorgt die horen bij de afhandeling van Wob-verzoeken. Dat betekent dat Wob-verzoeken nu niet langer door medewerkers 'naast hun gewone werk' moeten worden afgehandeld, maar dat dit gebeurt door mensen die er specifiek voor zijn aangesteld. Dit zou er ook toe moeten leiden dat de afhandeling van Wob-verzoeken sneller gaat.¹⁴

De procesbeschrijving schenkt aandacht aan alle in de organisatie te zetten stappen bij de afhandeling van Wob-verzoeken, inclusief een visualisatie daarvan. De beschrijving maakt een volledige indruk en besteedt ook, zij het beperkt, aandacht aan de rol van Provinciale Staten. De interne taakverdeling en samenwerking zijn in de procesbeschrijving beide geborgd; er staat duidelijk wie wat doet.

FIGUUR 2.1 STROOMSCHEMA PROCESBESCHRIJVING NOORD-HOLLAND



Bron: procesbeschrijving Wob-verzoeken Noord-Holland 2022.

¹⁴ Interview 9 augustus 2021.

De organisatie beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare capaciteit als onvoldoende, de kennis en vaardigheden als voldoende en de taakverdeling en samenwerking als goed.¹⁵ De Wob-verzoeken die binnenkomen zijn de afgelopen jaren bewerkelijker geworden, wat ook gevolgen heeft voor de capaciteit. Er is een verschuiving te zien in het capaciteitsgebrek van ondersteuners naar juristen. Het tekort op administratief gebied is voor een groot deel ondervangen door een nieuwe applicatie die de organisatie sinds medio 2021 gebruikt, wat veel tijd scheelt bij onder meer het anonimiseren van documenten. Er stonden begin maart 2022 twee vacatures uit voor twee fte, een daarvan is extra. In totaal is er nu 45 uur ondersteuning en drie fte aan juristen bij de Wob-coördinatiedesk. De verwachting van de organisatie is dat het met de ene fte extra voldoende moet zijn. De uitbreiding zou mede nodig zijn omdat de werkzaamheden niet enkel bestaan uit het verwerken van Wob-verzoeken, maar bijvoorbeeld ook uit kwaliteitsborging zoals het opstellen van beleid of advisering van de organisatie. De prioriteit ligt volgens de organisatie wel bij de afhandeling van Wob-verzoeken.¹⁶

2.3 Het indienen van Wob-verzoeken



2.3.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- Op de website van de provincie Noord-Holland staat dat een Wob-verzoek kan worden ingediend met een digitaal formulier of door een formulier te printen en op te sturen. In de praktijk zijn er meer manieren van indiening mogelijk, namelijk ook mondeling, via het reguliere contactformulier op de website, per brief en per e-mail.
- Volgens de Wob moet in ieder geval mondelinge indiening mogelijk zijn; in Noord-Holland kan dit, maar het wordt niet actief gepromoot.
- De Woo verplicht het openstellen van de elektronische weg voor Wob-verzoeken. Noord-Holland voldoet hier al aan, want Wob-verzoeken kunnen worden ingediend via een specifiek webformulier, mail en een algemeen online contactformulier. Die laatste twee opties staan niet op de website vermeld.¹⁷

¹⁵ Vragenlijstonderzoek.

¹⁶ Interviews 9 augustus 2021 en 3 maart 2022.

¹⁷ Wel staat op de Wob-pagina: 'Heeft u een algemene vraag of bent u op zoek naar andere informatie dan documenten, vul dan het algemene vragenformulier [link] in of kijk op de pagina Informatie opvragen [link].' Het algemene vragenformulier wordt hier dus juist aangeboden als mensen géén Wob-verzoek willen indienen.

2.3.2 Het indienen van Wob-verzoeken in Noord-Holland

Voor de meeste mensen die op zoek zijn naar overheidsinformatie zal een bezoek aan de website van de betreffende overheid de eerste stap zijn. Voor het NVRD DoeMee-onderzoek hebben we daarom onderzocht hoe toegankelijk de websites van overheden zijn: is informatie over het indienen van Wob-verzoeken eenvoudig te vinden, is de informatie begrijpelijk en volledig en vergemakkelijkt deze informatie het indienen van een Wob-verzoek?

De Wob-webpagina van Noord-Holland (https://www.noord-holland.nl/Loket/Wob_verzoek) is te vinden via één keer logisch doorklikken vanaf de hoofdpagina en via de zoekbalk. De website bevat voldoende, maar geen uitgebreide informatie over de Wob en de Wob-procedure. Het taalgebruik is leesbaar en begrijpelijk: vakjargon wordt vermeden, begrippen en afkortingen worden uitgelegd (voor zover gebruikt).

De Beleidslijn openbaarheid zegt niets over hoe Wob-verzoeken bij de provincie Noord-Holland kunnen worden ingediend. In de procesbeschrijving staan de manieren van indienen ook nergens expliciet genoemd.

Op de website staat dat een Wob-verzoek kan worden ingediend met een digitaal formulier of door een formulier te printen, in te vullen en op te sturen, maar in de praktijk zijn er meer manieren van indiening mogelijk:

- mondeling;
- via het gewone contactformulier op de website;
- via een specifiek online formulier;
- per brief;
- per e-mail.¹⁸

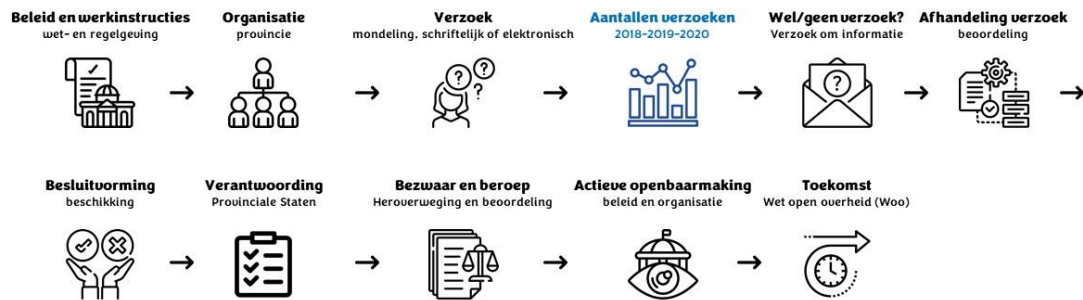
Aan het begin van de Wob-webpagina worden mensen weliswaar verwezen naar het algemene vragenformulier en de pagina 'Informatie opvragen', maar deze opties worden aangeboden als iemand een algemene vraag heeft of op zoek is naar andere informatie dan documenten, dus juist niet als mogelijkheden om een Wob-verzoek in te dienen.

Noord-Holland schrijft voor Wob-verzoeken per mail geen specifiek e-mailadres voor.¹⁹

¹⁸ Vragenlijstonderzoek.

¹⁹ Vragenlijstonderzoek.

2.4 Cijfers Wob-verzoeken



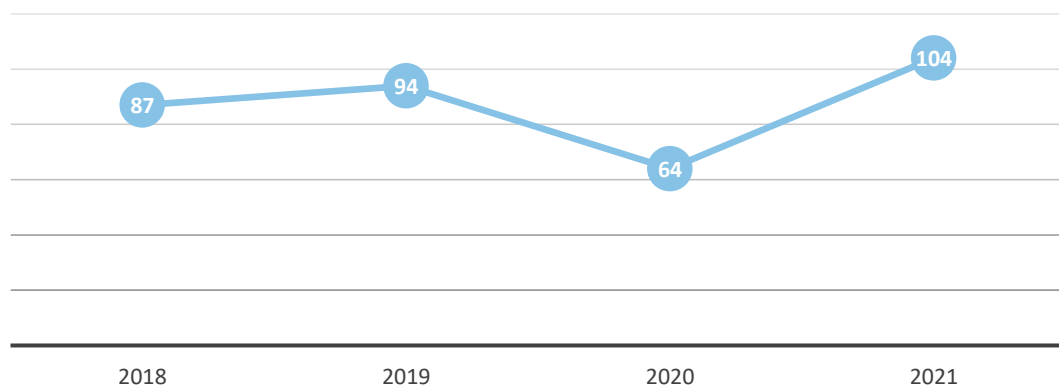
2.4.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- In Noord-Holland zijn in 2018 87 Wob-verzoeken ingediend, in 2019 94, in 2020 74 en in 2021 104.
- Bijna alle Wob-verzoeken worden ingediend bij Gedeputeerde Staten en door individuele burgers.

2.4.2 Noord-Holland

In Noord-Holland zijn in 2018 87 Wob-verzoeken ingediend, in 2019 94, in 2020 74 en in 2021 104. In 2020 zijn 73 verzoeken bij Gedeputeerde Staten (GS) ingediend en één bij de Commissaris van de Koning.²⁰ 68 van de 74 Wob-verzoeken in 2020 zijn ingediend door individuele burgers en zes door journalisten.²¹ De provincie houdt wel een registratie bij over de onderwerpen waarop ingediende Wob-verzoeken betrekking hebben, maar heeft hier geen overzicht van aangeleverd.

FIGUUR 2.2 AANTAL INGEDIENDE WOB-VERZOEKEN NOORD-HOLLAND



Bron: vragenlijstonderzoek en interview 3 maart 2022

²⁰ Vragenlijstonderzoek en interview 3 maart 2022. Voor 2018 en 2019 is niet centraal bijgehouden door wie en bij welk bestuursorgaan de Wob-verzoeken zijn ingediend.

²¹ Deze verhoudingen zijn terug te zien in de dossierstudie: in alle tien de bestudeerde dossiers is de verzoeker een burger en is het verzoek ingediend bij Gedeputeerde Staten.

3 Afhandeling van Wob-verzoeken

3.1 Wel of geen Wob-verzoek?



3.1.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- Als er een verzoek om informatie binnenkomt, besteedt Noord-Holland aandacht aan de vraag onder welk juridisch kader dit valt (de Wob of andere regels), en vraagt dit meestal ook nog na bij de verzoeker.

3.1.2 Achtergrond

Bij binnenkomst van een verzoek om informatie moet worden bekeken of het om een Wob-verzoek gaat of een ander soort verzoek, bijvoorbeeld een informatieve vraag of een verzoek om de eigen persoonsgegevens in te zien. Dit heeft namelijk gevolgen voor (de regels die gelden voor) de afhandelingsprocedure. Het wettelijke kader van de Wob geeft bepaalde waarborgen, bijvoorbeeld de beslistermijn van vier weken en de vastgelegde weigeringsgronden. Daarnaast heeft het behandelen van een verzoek om informatie als Wob-verzoek tot gevolg dat de informatie niet alleen aan de verzoeker wordt verstrekt, maar openbaar wordt gemaakt voor iedereen. Dat kan ook nadelig zijn voor de verzoeker. Die heeft misschien geen behoefte aan algemene openbaarmaking van de gevraagde informatie. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is een verzoek om informatie waarbij iemand zich op de

Wob beroept in principe een Wob-verzoek, maar kunnen de volgende drie situaties uitzonderingen zijn, als het bestuursorgaan dat goed motiveert:²²

- het verzoek gaat alleen om inzage in het eigen dossier/eigen persoonsgegevens;
- het verzoek bestaat alleen uit informatieve vragen (over een procedure waarin verzoeker belanghebbende is); en/of
- het verzoek gaat alleen om informatieverstrekking aan de verzoeker zelf.

3.1.3 Werkwijze Noord-Holland

Als de verzoeker het verzoek een Wob-verzoek noemt, beschouwt Noord-Holland het niet per definitie altijd als Wob-verzoek.²³ Als het verzoek alleen gaat om inzage in het eigen dossier/eigen persoonsgegevens, vat Noord-Holland het niet op als Wob-verzoek. Ook als het verzoek alleen gaat om informatieve vragen (over een procedure waarin verzoeker belanghebbende is) en als het verzoek gaat om informatieverstrekking aan alleen de verzoeker zelf, ziet Noord-Holland het niet als Wob-verzoek. Verzoeken die niet gaan over een bestuurlijke aangelegenheid beschouwt Noord-Holland niet als Wob-verzoek; de Wob schrijft dan ook letterlijk voor dat Wob-verzoeken over een bestuurlijke aangelegenheid moeten gaan.

Als Noord-Holland tot de slotsom komt dat het wel of juist geen Wob-verzoek betreft, vraagt de ambtelijke organisatie dit meestal nog na bij de indiener.²⁴ In de procesbeschrijving staat:

‘In het kader van een mogelijke informele afdoening, is het uitgangspunt dat contact wordt gezocht met verzoeker. Een goed contact kan ook bijdragen aan begrip voor een eventueel langere behandelduur en de kans verkleinen dat bezwaar wordt gemaakt tegen het besluit. Leg de afspraken met verzoeker goed vast.’

3.2 Afhandeling Wob-verzoek



3.2.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- De provincie handelt Wob-verzoeken rechtmatig af; in de werkwijze volgens de werkinstructies, de bestudeerde dossiers en het vragenlijstonderzoek is geen strijd met de Wob, andere wet- en regelgeving en jurisprudentie aangetroffen.

²² ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268.

²³ Vragenlijstonderzoek.

²⁴ Vragenlijstonderzoek.

3.2.2 Belang

Een Wob-verzoeker hoeft geen belang te stellen bij zijn verzoek (artikel 3, derde lid Wob).

In de procesbeschrijving van Noord-Holland wordt dit wettelijke vereiste niet nader genoemd of uitgewerkt. In geen van de bestudeerde dossiers is zichtbaar gevraagd naar het belang dat verzoeker heeft bij het verzoek.

3.2.3 Preciseren verzoek

Het kan voorkomen dat niet duidelijk is op welke informatie het Wob-verzoek betrekking heeft. In dat geval is het aan het bestuursorgaan om aan de indiener te vragen of die het verzoek wil preciseren en daarbij behulpzaam te zijn, blijkt uit artikel 3, vierde lid, Wob.

De provincie geeft aan dat ze bij onduidelijke verzoeken het verzoek zo goed mogelijk inwilligt en/of de verzoeker een bericht stuurt met de vraag om het verzoek nader te preciseren, en/of met dit doel een ‘concretiseringsgesprek’ voert: een gesprek om het verzoek te verduidelijken/erachter te komen wat de verzoeker nodig heeft. De provincie geeft aan altijd zo’n gesprek te voeren als het verzoek ‘te breed’ is, om te bespreken hoe het concreter kan; en verder bij politiek-bestuurlijk gevoelige verzoeken, bij zeer omvangrijke verzoeken, en bij onduidelijk geformuleerde verzoeken. De provincie houdt niet bij hoe vaak verzoeken om precisering worden gedaan of hoeveel concretiseringsgesprekken worden gevoerd.²⁵ Acht van de tien beoordeelde dossiers bevatten verzoeken die voldoende duidelijk zijn; in de twee andere dossiers heeft de provincie geprobeerd om het verzoek te laten preciseren en mogelijke oplossingen aangedragen. In beide gevallen is een concretiseringsgesprek gevoerd.

3.2.4 Doorverwijzing en doorzending

Als de gevraagde gegevens zijn opgenomen in een document dat berust bij een ander bestuursorgaan, moet de verzoeker worden doorverwezen naar dat andere bestuursorgaan. Schriftelijke verzoeken moeten worden doorgestuurd aan dat bestuursorgaan. Deze plicht geldt ook als het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend zelf over documenten beschikt waarop dat verzoek ziet en dus zelf een besluit op het verzoek moet nemen, maar weet dat bij een ander bestuursorgaan andere documenten berusten die ook onder de reikwijdte van het verzoek vallen. Bestuursorganen hebben een inspanningsverplichting om te achterhalen onder welk bestuursorgaan nog documenten berusten. De mededeling dat wordt doorgezonden is (zelfstandig) voor bezwaar en beroep vatbaar. Doorverwijzing en doorzending is geregeld in artikel 4 Wob.

De procesbeschrijving van de provincie informeert medewerkers niet precies over de regels van artikel 4 Wob.²⁶

Noord-Holland gaat op verschillende manieren om met verzoeken om informatie in documenten die (deels) berusten bij een ander bestuursorgaan:

- Het verzoek doorsturen en het ook verder behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht, zonder het andere bestuursorgaan om een zienswijze te vragen over openbaarmaking van de gegevens;
- Het verzoek doorsturen en het niet verder behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht;

²⁵ Vragenlijstonderzoek.

²⁶ In de procesbeschrijving staat dat een Wob-jurist kijkt of het verzoek mogelijk niet bij de provincie hoort maar bij een ander bestuursorgaan, en dan aangeeft (aan de administratief medewerker) of het verzoek moet worden doorgezonden. Ook zit er een document ‘Doorzending’ bij de procesbeschrijving in het zaakstelsel, waarschijnlijk een standaardbrief.

- Het verzoek behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het is gericht en het andere bestuursorgaan om een zienswijze vragen over openbaarmaking van de gegevens;
- Het verzoek doorsturen, het verzoek ook verder behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht en het andere bestuursorgaan om een zienswijze vragen over openbaarmaking van de gegevens;
- Het verzoek behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het is gericht, zonder het andere bestuursorgaan daarvan in kennis te stellen en/of om een reactie te vragen.²⁷

Noord-Holland kijkt per situatie wat het meest passend is.

In negen van de tien bestudeerde dossiers berustten er geen documenten bij een ander bestuursorgaan. In één dossier is het verzoek volgens artikel 4 Wob doorgestuurd.

3.2.5 Milieu-informatie

Voor Wob-verzoeken die (ook) gaan over milieu-informatie gelden als gevolg van het Europese Verdrag van Aarhus en Europese richtlijnen bijzondere regels. Zo gelden niet alle weigeringsgronden uit artikel 10 en 11 Wob (onverkort) voor milieu-informatie, omdat het belang van openbaarheid van die informatie voor de wetgever extra zwaar weegt. Maar er zijn ook juist twee extra weigeringsgronden voor milieu-informatie: die wordt niet verstrekt als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van

- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.²⁸

Voor informatie over emissies in het milieu (zoals over CO₂- en stikstofuitstoot) zijn er nog extra eisen.

De provincie geeft aan meestal te kijken of het Wob-verzoek (ook) betrekking heeft op milieu-informatie, en dan ook te checken of het gaat om emissie-informatie. De provincie weet niet hoeveel van de in 2018-2020 ingediende verzoeken gingen over milieu-informatie.²⁹ Bij de tien bestudeerde verzoeken was hiervan geen sprake. De provincie meldt dat ze vanuit transparantie steeds meer (milieu-)informatie uit eigen beweging openbaar maakt.³⁰

3.2.6 Artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Artikel 10, eerste lid, EVRM over de vrijheid van meningsuiting beschermt onder meer het recht op vrije nieuwsgaring. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in het Magyar-arrest van 8 november 2016 bepaald dat artikel 10, eerste lid, EVRM een recht op informatie van de overheid geeft aan journalisten, NGO's en belangengroepen (public interest groups), als ook aan de andere criteria uit deze uitspraak is voldaan, bijvoorbeeld dat de gevraagde informatie *ready and available* is en het doel van het informatieverzoek is om een bijdrage te leveren aan het publieke debat. Als artikel 10, eerste lid, EVRM van toepassing is, kan het zijn dat de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob niet zonder meer opwegen tegen het recht op overheidsinformatie van deze bijzondere groepen. De bewijslast hiervoor ligt wel bij de verzoeker.

In geen van de bestudeerde dossiers uit Noord-Holland was dit artikel aan de orde.

²⁷ Vragenlijstonderzoek.

²⁸ Artikel 10, zevende lid, Wob.

²⁹ Vragenlijstonderzoek.

³⁰ Interview 9 augustus 2021.

3.2.7 Zoeken naar documenten

Iedereen kan een bestuursorgaan verzoeken om informatie neergelegd in *documenten* over een bestuurlijke aangelegenheid.³¹ Een document is een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.³² De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft als vaste jurisprudentielijn dat het in principe aan degene is die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat een document toch onder het bestuursorgaan berust, als een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en zo'n mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt.³³ Bij de beoordeling van het criterium 'niet ongeloofwaardig' is de manier waarop het bestuursorgaan onderzoek heeft gedaan of dat wat blijkt uit andere informatie of een wettelijk voorschrift van belang. Verder heeft de Afdeling bepaald dat sms'jes en WhatsApp-berichten op zowel zakelijke als privételefoons van bestuurders en ambtenaren onder de Wob vallen, als deze in het kader van het werk zijn verstuurd.³⁴

De werkinstructie van Noord-Holland besteedt niet expliciet aandacht aan het zoeken naar documenten. Bij de processtap Inventariseren documenten staat: 'Het betreft hier alleen bestaande documenten die tot aan de ontvangst van het Wob-verzoek tot stand zijn gekomen of zijn ontvangen. Dit kunnen ook documenten van derden zijn. (...) Bij de uitvraag/inventarisatie, indien nodig, de secretariaten van gedeputeerden en/of de gedeputeerden zelf benaderen.' Uit de besluiten en andere stukken in negen van de tien bekeken dossiers wordt niet duidelijk hoe er is gezocht naar de gevraagde informatie. In geen van de dossiers is informatie niet openbaar gemaakt omdat die niet in een bestaand document staat. Noord-Holland geeft aan bij de afhandeling van een Wob-verzoek meestal ook te kijken of er relevante Whatsapp-, sms- of andere berichten zijn waar het verzoek misschien betrekking op heeft.³⁵

3.2.8 Betrekken verzoeker en derde-belanghebbenden

Vervolgens is het de vraag of er derden zijn die mogelijk bezwaar hebben tegen het openbaar maken van informatie. Zij moeten dan om een zienswijze worden gevraagd. Ook kan het nuttig of (bij een negatief voornemen) zelfs verplicht zijn de verzoeker te informeren over het genomen besluit en deze om een reactie te vragen.

Er is een 'stroomschema' in de procesbeschrijving van de provincie om te kijken of een zienswijze moet worden gevraagd aan derde-belanghebbenden. De provincie controleert naar eigen zeggen altijd of er derden zijn die mogelijk bedenkingen hebben tegen de openbaarmaking van de informatie en geeft deze meestal de gelegenheid om hun zienswijze te geven. Als dat het geval is, krijgen zij het verzoek en de documenten zoals de provincie die openbaar wil maken.³⁶ In vijf van de tien bestudeerde dossiers waren er derde-belanghebbenden, heeft de provincie dit gecheckt en hebben zij de gelegenheid gekregen om hun rechten uit te oefenen.

De provincie geeft aan bij Wob-verzoeken soms gebruik te maken van een concept-besluit/voorlopige beoordeling en de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze door de verzoeker.³⁷

³¹ Artikel 3 Wob.

³² Artikel 1, onder a, Wob.

³³ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:774, en de uitspraak van 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1743.

³⁴ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

³⁵ Vragenlijstonderzoek.

³⁶ Vragenlijstonderzoek.

³⁷ Vragenlijstonderzoek.

3.3 Besluitvorming over Wob-verzoeken en informatieverstrekking



3.3.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- De provincie heeft in de Beleidslijn openbaarheid uitgebreid uitgewerkt hoe ze omgaat met de verschillende weigeringsgronden uit de Wob. Deze uitwerking is juridisch juist en heeft als uitgangspunt de openbaarheid van overheidsinformatie.
- Ook in de praktijk past de provincie de uitzonderingsgronden en beperkingen volgens de wet en de jurisprudentie toe. De provincie motiveert welke informatie niet openbaar wordt gemaakt en waarom. Waar dat nodig is, staat de afweging tussen het belang van openbaarheid en een ander belang (zoals het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling) in het besluit op het Wob-verzoek.
- De provincie heeft in 2020 op 45% van de Wob-verzoeken te laat beslist. De gemiddelde doorlooptijd van verzoek tot besluit was ruim acht weken. Ook in de bestudeerde dossiers is niet binnen de vierwekentermijn van de Wob beslist en in vier van de tien gevallen te laat.

3.3.2 Inwilliging, tenzij uitzonderingsgrond of beperking

Achtergrond

Uitsluitend de expliciet in de Wob opgenomen weigeringsgronden (artikelen 10 en 11) en bijzondere openbaarmakingsbepalingen in andere wet- en regelgeving³⁸ mogen betrokken worden bij de beoordeling van de op het verzoek betrekking hebbende documenten.

Bij de *absolute weigeringsgronden* moet de verstrekking van informatie worden geweigerd als dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. bijzondere persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG – bijvoorbeeld gezondheidsgegevens), tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.³⁹

Bij *relatieve weigeringsgronden* mag het bestuursorgaan de informatie alleen weigeren als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen een van de volgende belangen:

³⁸ Bijvoorbeeld de geheimhoudingsbepalingen in de Provinciewet.

³⁹ Artikel 10, eerste lid, Wob.

- e. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- f. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- g. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- h. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- i. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (het gaat hier om persoonsgegevens zoals namen, adressen en telefoonnummers);
- j. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- k. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.⁴⁰

Artikel 11 Wob bepaalt, kort gezegd, dat bij een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen *persoonlijke beleidsopvattingen*. Het verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen is geanonimiseerd wel mogelijk, of niet-geanonimiseerd als degene(n) om wie het gaat instemt/instemmen met openbaarmaking.

Noord-Holland

Beleid en werkinstructie

‘Inwilliging, tenzij uitzonderingsgrond of beperking’ is de basis van de nieuwe Beleidslijn openbaarheid van de provincie uit 2020. Deze beleidslijn verandert met name het uitgangspunt voor persoonlijke beleidsopvattingen (artikel 11 Wob): deze werden eerder door de provincie standaard geweigerd (net als bij veel andere overheden), maar nu worden deze juist standaard (geanonimiseerd) openbaar gemaakt, tenzij openbaarmaking leidt tot ernstige, onevenredige gevolgen voor de provincie. In de beleidslijn heeft de provincie voor een aantal uitzonderingsgronden van artikel 10 en 11 Wob specifiek uitgewerkt hoe ze daarmee omgaat; daaruit blijkt dat de provincie, zoals de Wob ook voorschrijft, het algemeen belang van openbaarheid zwaar laat wegen. In de procesbeschrijving zijn over de beoordeling van weigeringsgronden vooral procesafspraken opgenomen (wie doet wat). Hierin klinken de uitgangspunten uit de beleidslijn (‘openbaar, tenzij’) door.

Praktijk

De provincie heeft voor 2018-2020 niet bijgehouden hoeveel Wob-verzoeken geheel zijn ingewilligd en hoeveel er geheel en gedeeltelijk zijn afgewezen. Er zijn in 2020 geen Wob-verzoeken buiten behandeling gesteld, en ook niet afgewezen vanwege misbruik van recht.

De provincie beoordeelt per passage of regel van een document of weigeringsgronden van toepassing zijn en dus wat wel en niet openbaar gemaakt wordt.⁴¹

De provincie past naar eigen zeggen de volgende uitzonderingsgronden uit artikel 10 Wob regelmatig toe:

- bedrijfs- en fabricagegegevens, die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld;
- de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bepaalde bestuursorganen;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen of van derden.

⁴⁰ Artikel 10, tweede lid, Wob.

⁴¹ Vragenlijstonderzoek en dossierstudie.

De provincie geeft aan in elk besluit ‘gewone’ persoonsgegevens zoals namen en adressen te anonimiseren.⁴²

De andere uitzonderingsgronden uit artikel 10 Wob past de provincie zelden tot nooit toe. Noord-Holland geeft aan bij een verzoek om documenten waarin (ook) persoonlijke beleidsopvattingen staan, sinds kort de persoonlijke beleidsopvattingen in principe openbaar te maken, volgens de beleidslijn.⁴³

In de bekeken dossiers zijn vijf weigeringsgronden toegepast, namelijk:

- ‘gewone’ persoonsgegevens;
- bedrijfs- en fabricagegegevens;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling;
- de economische/financiële belangen van bestuursorganen;
- persoonlijke beleidsopvattingen.⁴⁴

Er zijn geen onregelmatigheden bij de toepassing van de weigeringsgronden in de dossiers. Bij de relatieve weigeringsgronden staat de gemaakte belangenafweging tussen het betrokken belang en het belang van openbaarheid van de informatie in het besluit op het Wob-verzoek, zoals de Wob en de jurisprudentie eisen.⁴⁵ De provincie lakt handtekeningen van bijvoorbeeld gedeputeerden weg.

3.3.3 Afhandel- en beslistermijnen

Bestuursorganen moeten binnen vier weken beslissen op het Wob-verzoek, met de mogelijkheid om deze termijn met maximaal vier weken te verdagen. Als een derde gevraagd wordt om een zienswijze, wordt de beslistermijn opgeschort totdat een zienswijze is gegeven of de daarvoor gestelde termijn is verstreken.

Bewaking van de termijnen is een belangrijk thema in de procesbeschrijving van de provincie. De provincie geeft aan dat in 2020 in 45% van de gevallen niet op tijd op de ingekomen Wob-verzoeken is beslist (ná eventuele geldige opschorting of verdaging). De gemiddelde doorlooptijd van verzoek tot besluit was in 2020 ruim acht weken.⁴⁶

In zes van de tien beoordeelde dossiers is op tijd beslist. In geen enkel dossier is binnen vier weken beslist. In de dossiers waarin te laat is beslist viel het besluit na 69 tot honderd dagen. De gemiddelde beslistermijn over de tien dossiers is 84 dagen (11,9 weken).

3.3.4 Vorm van verstrekking van informatie

Bij een positieve beslissing op het verzoek verstrekt het bestuursorgaan de stukken aan de indiener van het verzoek. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het verstrekken van een kopie, door inzage in de documenten toe te staan en door een samenvatting van de inhoud te geven. De verzoeker kan aangeven in welke vorm deze de informatie wil ontvangen. Het bestuursorgaan moet de informatie in de gewenste vorm verstrekken, tenzij

⁴² Vragenlijstonderzoek.

⁴³ Vragenlijstonderzoek.

⁴⁴ Artikel 10, eerste lid, onder c Wob; artikel 10, tweede lid, onder b, e en g Wob; artikel 11, eerste lid Wob. Daarnaast is in zes dossiers artikel 11, eerste lid, Wob (persoonlijke beleidsopvattingen) toegepast.

⁴⁵ Zie ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1000, r.o. 6.3.

⁴⁶ Vragenlijstonderzoek.

redelijkerwijs niet van het bestuursorgaan kan worden verwacht dat het de informatie in die vorm verstrekt of de verzoeker al gemakkelijk toegang heeft tot de informatie in een andere vorm. Dit staat in artikel 7 Wob.

De procesbeschrijving van de provincie besteedt hier geen aandacht aan. De provincie vraagt verzoekers zelden in welke vorm zij de informatie willen ontvangen.⁴⁷ In bijna alle dossiers waarin informatie is verstrekt, is een kopie of de letterlijke inhoud van de gevraagde informatie verstrekt. Er is voldaan aan artikel 7 Wob.

3.3.5 Begrijpelijkheid en leesbaarheid

De brieven en besluiten in de tien dossiers van de provincie zijn begrijpelijk en leesbaar.

3.3.6 Uitgestelde verstrekking

Als de kans bestaat dat derden bezwaar hebben tegen (gedeeltelijke) openbaarmaking van de informatie, dan wordt de informatie niet direct openbaar gemaakt met het besluit. Zo hebben deze derden de gelegenheid bezwaar te maken. Zij moeten dan ook meteen een voorlopige voorziening aanvragen bij de rechtbank om de werking van het besluit (en dus de openbaarmaking) (tijdelijk) te schorsen. Dit is de zogenoemde 'uitgestelde verstrekking'.⁴⁸

Hier staat niets over in de procesbeschrijving van de provincie. De organisatie geeft aan dat in zo'n geval de derde-belanghebbenden twee weken krijgen om hun rechten uit te oefenen.⁴⁹ In de bekeken dossiers is geen uitgestelde verstrekking toegepast.

3.4 Verantwoording aan samenleving en Provinciale Staten



3.4.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- De provincie publiceert besluiten op Wob-verzoeken en alle achterliggende documenten op de website. Hiermee worden geopenbaarde stukken ook daadwerkelijk voor eenieder toegankelijk.
- Gevoelige Wob-verzoeken moeten aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd. In die gevallen worden Provinciale Staten per brief geïnformeerd over het Wob-besluit.

⁴⁷ Vragenlijstonderzoek.

⁴⁸ Artikel 6, vijfde lid, Wob.

⁴⁹ Vragenlijstonderzoek.

3.4.2 Verantwoording aan de samenleving

Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, zou ook voor andere personen dan de verzoeker toegankelijk moeten zijn. De Wob verplicht het publiceren van openbaargemaakte informatie echter niet. De Woo gaat bestuursorganen ertoe verplichten dat de openbaarmaking van informatie op een zodanige wijze gebeurt dat zoveel mogelijk belangstellende burgers worden bereikt.⁵⁰ De Woo legt daarbij de nadruk op elektronische bekendmaking. De provincie rapporteert openbaar over besluiten op Wob-verzoeken. Het besluit en alle achterliggende documenten worden gepubliceerd.⁵¹ Dit is ook vastgelegd in de werkinstructie. Op de Wob-webpagina van de provincie is inderdaad de beantwoording van Wob-verzoeken vanaf 2014 te vinden. De Woo gaat er bovendien expliciet toe verplichten de inhoud van schriftelijke verzoeken, de beslissingen daarop en de daarbij verstrekte informatie openbaar te maken.⁵² Deze expliciete verplichting treedt niet direct met de inwerkingtreding van de Woo, maar op een nader bij koninklijk besluit te bepalen moment in werking.⁵³

3.4.3 Verantwoording aan Provinciale Staten

Volgens de interne afspraken en procesbeschrijving van de provincie moeten gevoelige zaken aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd. Provinciale Staten moeten in die gevallen altijd per brief geïnformeerd worden. De provincie geeft aan dat die afspraak altijd wordt nagekomen.⁵⁴ Voorbeelden van zulke gevoelige zaken zijn een Wob-verzoek over een zonneweide en een over een reis van een voormalige gedeputeerde. De in het onderzoek betrokken Statenbrieven zijn kort en gaan over individuele Wob-verzoeken; het besluit en (een link naar) de openbaar gemaakte stukken zit erbij. De datum van de brief aan Provinciale Staten ligt steeds vlak na die van het Wob-besluit.

⁵⁰ Artikel 2.4, derde lid Woo.

⁵¹ Vragenlijstonderzoek.

⁵² Artikel 3.3, tweede lid, onder i, Woo.

⁵³ Artikel 10.3, tweede lid, Woo.

⁵⁴ Vragenlijstonderzoek.

4 Rechtsbescherming

4.1 Bezwaar en beroep



Tegen een besluit op een Wob-verzoek staat rechtsbescherming open. De verzoeker en andere belanghebbenden kunnen bezwaar maken of een voorlopige voorziening vragen aan de rechter. Tegen de beslissing op bezwaar kunnen belanghebbenden in beroep gaan bij de rechtbank, en daarna in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook kan de verzoeker bezwaar maken of in (hoger) beroep gaan tegen het niet op tijd nemen van een besluit op het Wob-verzoek.



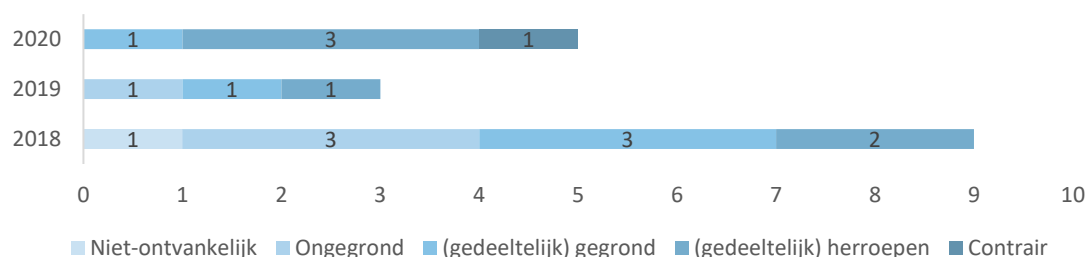
4.1.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- De commissie bezwaarschriften van de provincie en de (voorzieningen)rechter krijgen toegang tot alle informatie waarover het Wob-verzoek gaat, inclusief de inhoud van de weggelakte passages, waardoor zij in de gelegenheid zijn de toepassing van de weigeringsgronden te beoordelen.
- Het merendeel van de bezwaarschriften leidt tot het alsnog openbaar maken van meer informatie dan in eerste instantie is verstrekt.

4.2 Bezwaar

Volgens de provincie is in 2020 vijf keer bezwaar gemaakt tegen een beslissing op een Wob-verzoek (passieve openbaarmaking). In 2020 is één keer bezwaar gemaakt tegen het niet op tijd nemen van een Wob-besluit.⁵⁵ In geen van de tien bestudeerde dossiers is bezwaar gemaakt. De provincie maakt bij de behandeling van het merendeel van de bezwaarschriften, waaronder die tegen Wob-besluiten, gebruik van een externe adviescommissie: de hoor- en adviescommissie (HAC). Uit de jaarverslagen van die commissie blijkt dat deze in 2018 negen Wob-bezwaarschriften heeft behandeld, in 2019 drie en in 2020 vijf.⁵⁶ Hieronder zijn de adviezen van de commissie weergegeven. ‘Contrair’ betekent dat het bestuursorgaan het advies van de commissie niet heeft overgenomen.

FIGUUR 4.1 ADVIEZEN HOOR- EN ADVIESCOMMISSIE IN WOB-BEZWAARZAKEN⁵⁷



In de jaarverslagen geeft de commissie een toelichting op de adviezen om een besluit te herroepen. Het betrof veelal het advies om meer informatie openbaar te maken dan in eerste instantie verstrekt was.

In 2020 is geen enkele keer het bezwaar ingetrokken, al dan niet nadat alsnog informatie openbaar was gemaakt (informele bezwaarafhandeling).⁵⁸

De bezwaarmaker en het bestuursorgaan zijn beiden aanwezig bij de hoorzitting van de commissie. (Een) eventuele andere belanghebbende(n) is/zijn daar ook bij. Op de vraag hoe de

⁵⁵ Vragenlijstonderzoek.

⁵⁶ Niet bekend is of de Wob-verzoeken waarover deze bezwaarprocedures gaan, in de onderzoeksperiode zijn ingediend (2018-2020).

⁵⁷ Niet-ontvankelijk betekent dat de commissie adviseert het bezwaarschrift niet inhoudelijk te behandelen, bijvoorbeeld omdat het te laat is ingediend. Een (gedeeltelijk) gegrond bezwaar betekent volgens deze commissie over het algemeen dat het besluit verbeterd moet worden, omdat bijvoorbeeld de motivering niet voldoende was. Een weigering blijft in zo'n geval een weigering alleen zal de weigering beter gemotiveerd moeten worden. Bij een advies het besluit te herroepen is het advies om een helemaal nieuw besluit te nemen. Zie bijvoorbeeld *Jaarverslag HAC 2018*, p. 9.

⁵⁸ Vragenlijstonderzoek.

provincie bij de besluitvorming op bezwaar rekening houdt met derde partijen, antwoordt Noord-Holland maatwerk toe te passen; deze derde krijgt soms het besluit.⁵⁹

De commissie bezwaarschriften van de provincie krijgt toegang tot alle informatie waarover het Wob-verzoek gaat, inclusief de inhoud van de weggelakte passages.⁶⁰

De provincie heeft geen informatie bijgehouden over de doorlooptijd tussen Wob-besluit en beslissing op bezwaar in 2018-2020.

4.3 Beroep, (hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening

Bij de provincie is in 2020 twee keer beroep en één keer hoger beroep ingesteld in een zaak over een in 2018-2020 ingediend Wob-verzoek. Er zijn geen voorlopige voorzieningen aangevraagd en er is ook geen (hoger) beroep ingesteld tegen niet tijdig beslissen op een Wob-verzoek. In één van de beroepszaken is het beroep (deels) gegrond verklaard en moest extra informatie openbaar gemaakt worden.⁶¹ Volgens de jaarverslagen van de hoor- en adviescommissie is in 2018 één uitspraak gedaan in beroep en één keer in hoger beroep, beide ongegrond;⁶² in 2019 en 2020 zijn geen uitspraken gedaan.⁶³

De (voorzieningen)rechter krijgt toegang tot alle stukken, ook de inhoud van weggelakte passages.

⁵⁹ Vragenlijstonderzoek.

⁶⁰ Vragenlijstonderzoek.

⁶¹ Vragenlijstonderzoek.

⁶² Dit hoger beroep gaat over een Wob-verzoek ingediend buiten onze onderzoeksperiode, de uitspraak van de rechtbank was namelijk al in 2017.

⁶³ In de bestudeerde dossiers is geen beroep of hoger beroep ingesteld en geen voorlopige voorziening aangevraagd.

5 Toekomst

5.1 Informatie uit eigen beweging



5.1.1 Afbakening

Deze paragraaf gaat in op hoe de actieve openbaarmakingsplicht (artikel 8 en 9 Wob) beleidsmatig en organisatorisch is vormgegeven in Noord-Holland, de andere provincies en 83 gemeenten. Openbaarmaking van informatie wordt onder de Woo namelijk een stuk belangrijker. In dit onderzoek is niet onderzocht of en op welke manier de provincies informatie daadwerkelijk actief openbaar maken.

5.1.2 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- De Beleidslijn openbaarheid van de provincie geldt ook voor actieve openbaarmaking; verder is de provincie bezig met een pilot actieve openbaarmaking.
- De provincie heeft de verantwoordelijkheid voor actieve openbaarmaking nog niet belegd en het proces is nog niet vastgelegd in een werkinstructie; hier wordt aan gewerkt onderweg naar de Woo. De Wob-coördinatiedesk, met name de Wob-coördinator, heeft/krijgt hierbij een belangrijke rol.

5.1.3 Beleid en werkinstructies Noord-Holland

De Beleidslijn openbaarheid van de provincie gaat zoals gezegd ook over actieve openbaarmaking. Ook dan zijn de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob van toepassing, en deze beleidslijn gaat vooral over hoe de provincie daarmee om wil gaan. Uit de beleidslijn

sprekt de wens om zo transparant mogelijk te zijn en dus ook om zoveel mogelijk informatie al zelf openbaar te maken, tenzij openbaarmaking van bepaalde informatie volgens de wet altijd achterwege moet blijven óf (bij relatieve uitzonderingsgronden en persoonlijke beleidsopvattingen) een belangenafweging leidt tot de conclusie dat openbaarmaking ‘ernstige, onevenredige gevolgen voor de provincie’ zou hebben (zie paragraaf 3.3). In de Beleidslijn staat verder niet welke stukken de provincie (in ieder geval) uit eigen beweging openbaar maakt.

Op 15 december 2020 hebben Gedeputeerde Staten mede met het oog op de Woo besloten een pilot actieve openbaarmaking te beginnen:

‘Met deze pilot wordt doorlopend en periodiek informatie actief openbaar gemaakt voor de buitenwereld, en gedeeld welke informatie niet actief openbaar wordt gemaakt en dus niet wordt gepubliceerd. De pilot leidt mogelijk tot een provinciebrede werkwijze en beleidsregels waarin de uitgangspunten van actieve openbaarmaking staan beschreven.’

De pilot wordt gedraaid voor het project Zonneweide Jaagweg. De Wob-coördinator is gemandateerd om de pilot uit te voeren. Informatie die ‘naar aard en inhoud wél vraagt om een bestuurlijke toets’ wordt voor instemming aan de portefeuillehouder namens Gedeputeerde Staten voorgelegd. De informatie is te vinden op https://www.noord-holland.nl/Loket/Pilot_actieve_openbaarmaking. Daaruit blijkt dat informatie over het project in principe maandelijks wordt gepubliceerd. Uit het daar gepubliceerde ‘Beoordelingsschema actieve openbaarmaking project Jaagweg’ voor de staf blijkt dat de provincie voorheen alle daar genoemde soorten informatie (zoals rapporten, memo’s en nota’s) niet actief openbaar maakte. Bepaalde soorten informatie vindt de provincie nog steeds niet geschikt voor actieve openbaarmaking (zoals e-mails en WhatsAppjes).

In de organisatie is het beeld dat in het dossier waar deze pilot mee wordt gedaan, te weinig stukken naar voren komen, waardoor de organisatie onvoldoende wordt getest. De organisatie ervaart daardoor bijvoorbeeld niet of en zo ja, hoeveel extra capaciteit nodig is voor actieve openbaarmaking. Het idee is om de pilot uit te breiden naar e-mails; het ging in eerste instantie vooral om documenten zoals nota’s, memo’s en verslagen. Ook moet een keuze worden gemaakt of dit nog wel een geschikt dossier is voor de pilot.⁶⁴

De provincie heeft nog geen werkinstructies over actieve openbaarmaking van informatie.

5.1.4 Interne organisatie Noord-Holland

De verantwoordelijkheid voor actieve openbaarmaking van informatie is nog niet bij bepaalde personen, afdelingen of teams belegd. Dit is zoals gezegd ook nog niet vastgelegd in een werkinstructie. De Wob/Woo-coördinatiedesk heeft een grote rol, blijkt ook uit de documenten over de pilot actieve openbaarmaking.⁶⁵ De toekomstige werkwijze voor actieve openbaarmaking gaat er waarschijnlijk als volgt uitzien, zoals nu ook al gewerkt wordt in de pilot: de dossiereigenaar (materiedeskundige, meestal een beleidsmedewerker) levert de documenten die waarschijnlijk vallen onder actieve openbaarmaking in een van te voren vastgestelde map aan. Dan kijkt de Wob-coördinatiedesk ernaar en vraagt aan de dossiereigenaar om de stukken te beoordelen aan de hand van de Wob. Daarna worden de stukken gelakt en gepubliceerd op de website. Omdat er nog te weinig resultaat uit de pilot komt, kan de werkwijze volgens de organisatie nog niet (definitief) op papier worden gezet, vooral niet voor actieve

⁶⁴ Interview 3 maart 2022.

⁶⁵ Vragenlijstonderzoek en documentenstudie.

openbaarmaking van een aantal categorieën informatie uit de Woo die nu door de provincie nog niet actief openbaar worden gemaakt; zie verder paragraaf 5.2.⁶⁶ De impactanalyse en nulmeting die door Berenschot worden uitgevoerd zullen volgens de organisatie meer houvast geven bij de te nemen stappen voor actieve openbaarmaking bij de provincie.

5.2 Voorbereiding op de Woo



5.2.1 Belangrijkste bevindingen Noord-Holland

- De provincie heeft de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de Woo ter hand genomen.
- Grotendeels werkt de provincie al volgens het nieuwe regime van de Woo.

5.2.2 De Woo op hoofdlijnen

De Woo erkent dat een goede informatiehuishouding van belang is om de doelen van de wet te bereiken. De Woo bevat daarom een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden, bepaalt dat er in de begroting en in de jaarlijkse verantwoording van ieder bestuursorgaan een openbaarheidsparagraaf moet worden opgenomen en schrijft voor dat er maatregelen worden getroffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten.

Er komt een 'Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding'. Journalisten, wetenschappers of anderen 'met een beroepsmatig belang bij het gebruik van publieke informatie' kunnen bij het Adviescollege klagen over de wijze waarop bestuursorganen informatie openbaar maken.

Ook onder de Woo kan iedereen een verzoek doen om openbaarmaking van informatie. Geen Wob-verzoek, maar een Woo-verzoek.⁶⁷ De systematiek van absolute en relatieve weigeringsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijft gehandhaafd.⁶⁸ De Woo voegt wel een aantal nieuwe weigeringsgronden toe. De specifiek voor milieu-informatie geldende weigeringsgrond wordt veralgemeniseerd: informatie komt niet voor openbaarmaking in aanmerking als het belang daarvan niet opweegt tegen de

⁶⁶ Interview 3 maart 2022.

⁶⁷ Artikel 4.1 Woo.

⁶⁸ Artikel 5.1 Woo.

bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft. In de Wob gold deze weigeringsgrond alleen voor milieu-informatie in de zin van het internationale Verdrag van Aarhus. In de Woo is deze weigeringsgrond verplaatst naar de lijst met algemene weigeringsgronden en dus van toepassing op de openbaarmaking van alle soorten informatie. De Woo gaat er ook van uit dat tijdsverloop kan betekenen dat uitzonderingen minder snel kunnen worden ingeroepen.⁶⁹

Persoonlijke beleidsopvattingen in documenten opgesteld voor intern beraad hoeven in principe niet openbaar te worden gemaakt, tenzij het gaat om documenten voor de formele bestuurlijke besluitvorming van een aantal specifieke (bestuurs)organen (op rijks-, provinciaal en gemeenteniveau).⁷⁰ Persoonlijke beleidsopvattingen in die documenten moeten straks door deze bestuursorganen in principe wél in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt. Opvallend is ook dat de Woo inzagemogelijkheden geeft aan personen om hun eigen dossier in te zien, aan hen die een klemmend belang kunnen opvoeren en aan onderzoekers.⁷¹

De termijnen worden in algemene zin korter (vier weken met de mogelijkheid tot verdagen met twee weken). Bovendien kan een beslissing alleen nog verdaagd worden als de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt.⁷²

De Woo kent een gedetailleerde regeling van actieve openbaarheid. Bestuursorganen maken elf categorieën documenten actief openbaar: wet- en regelgeving, organisatiegegevens, stukken voor de volksvertegenwoordiging, bestuursstukken, stukken van adviescolleges, convenanten, jaarplannen en -verslagen, Wob/Woo-verzoeken, onderzoeken, beschikkingen en klachten.

Documenten die niet onder de hierboven genoemde categorieën vallen, moeten openbaar worden gemaakt als dit zonder onevenredige inspanning of kosten mogelijk is. Openbaarmaking kan ook achterwege blijven als hiermee geen redelijk belang wordt gediend of als er een uitzonderingsgrond uit art. 5.1 of 5.2 Woo aan openbaarmaking in de weg staat.

Art. 3.3b Woo schrijft voor dat bestuursorganen de documenten openbaar maken via het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). PLOOI is een digitale infrastructuur die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt ontwikkeld en voorziet in een gestandaardiseerde manier van openbaarmaking van overheidsinformatie.⁷³ Bestuursorganen kunnen ook andere documenten op PLOOI publiceren.

Er is voorzien in specifiek overgangsrecht voor de verplichtingen op het gebied van het actief openbaar maken op grond van artikel 3.3 Woo.⁷⁴ Deze actieve openbaarsheidsplichten van de Woo gelden alleen voor nieuwe documenten en zien niet op documenten van voor de inwerkingtreding van de verplichtingen uit artikel 3.3.⁷⁵ Voor die documenten kan natuurlijk wel een verzoek om openbaarmaking worden ingediend.⁷⁶

⁶⁹ Artikel 5.3 Woo.

⁷⁰ Artikel 5.2, derde lid, Woo.

⁷¹ Artikelen 5.5 t/m 5.7 Woo.

⁷² Artikel 4.4 Woo.

⁷³ Zie www.informatiehuishouding.nl/onderwerpen/platform-openbare-overheidsinformatie-plooi.

⁷⁴ Artikel 10.2 Woo.

⁷⁵ Artikel 10.2a Woo.

⁷⁶ Artikel 4.1 Woo.

De verwachting van de initiatiefnemers van de Woo is dat de informatiehuishouding binnen een termijn van acht jaar op orde zal zijn. Op dat moment zal artikel 3.3 dan ook in volle omvang gelden.

Een bestuursorgaan besteedt in de jaarlijkse begroting dan wel de jaarlijkse begroting van het openbaar lichaam of de rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan deel uit maakt, aandacht aan de beleidsvoornemens inzake de uitvoering van deze wet en doet in de jaarlijkse verantwoording verslag van de uitvoering ervan, mede in relatie tot de beleidsvoornemens (artikel 3.5 Woo).

In artikel 4.6 van de Woo is een antimisbruikbepaling opgenomen. Indien de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie of indien het verzoek evident geen bestuurlijke aangelegenheid betreft, kan het bestuursorgaan binnen twee weken na ontvangst van het verzoek, dan wel onverwijld nadat is gebleken dat de verzoeker kennelijk een ander doel heeft dan het verkrijgen van publieke informatie, besluiten het verzoek niet te behandelen. Hiermee wordt de bestaande jurisprudentielijn vastgelegd in wetgeving.

Artikel 4.7 Woo verplicht bestuursorganen tot het aanstellen van tenminste één contactpersoon die vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie beantwoordt. Deze persoon kan bij minder omvangrijke en eenvoudige verzoeken ook overgaan tot verstrekking van documenten.

5.2.3 Noord-Holland

De provincie heeft de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de Woo ter hand genomen. Zo is in kaart gebracht welke wijzigingen op het intra- en internet doorgevoerd moeten worden per 1 mei 2022.

Samen met de provincie Zuid-Holland is Noord-Holland aangesloten bij PLOOI. Gekeken wordt of er een pilot gehouden kan worden om een bepaalde categorie documenten alvast via hun website te ontsluiten. Tijdens dit onderzoek was er daarover nog geen duidelijkheid. Ook is er aandacht voor de benodigde nieuwe modelbeschikkingen en -brieven.

Grotendeels werkt de provincie al volgens het nieuwe regime van de Woo. Zo worden bijvoorbeeld nu al de persoonlijke beleidsopvattingen openbaar gemaakt ‘tenzij’.

De Wob-coördinatiedesk (in de praktijk de Wob-coördinator, inclusief telefoonnummer en mailadres) wordt opgenomen op de website als de – verplichte – Woo contactfunctionaris.

Er wordt op het moment van dit onderzoek ook gekeken hoe Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten meer meegenomen kunnen worden met betrekking tot de Woo. De Staten worden geïnformeerd door middel van een nota en een brief waarin de stand van zaken wordt weergegeven. Het streven is om de Staten voor de inwerkingtreding van de Woo te informeren.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

In 2021 heeft Pro Facto in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) onderzoek gedaan naar de toepassing van de Wob door decentrale overheden. Het ging om een zogenoemd NVRK DoeMee-onderzoek waarvoor rekenkamer(commissie)s zich konden aanmelden. In totaal hebben 93 decentrale overheden meegewerkt aan het onderzoek: 83 gemeenten, twee waterschappen en acht provincies (Flevoland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland). In het kader van dit onderzoek is dus ook informatie verzameld over de uitvoering van de Wob door de deelnemende provincies afzonderlijk. Er is per provincie informatie beschikbaar vanuit documentenstudie, dossierstudie, vragenlijstonderzoek, jurisprudentieonderzoek en onderzoek op de websites.⁷⁷

Dit onderzoek is in het eerste kwartaal van 2022 uitgevoerd op basis van de in het NVRK DoeMee-onderzoek verzamelde data van deze acht provincies, aangevuld met twintig extra dossiers van Wob-verzoeken per provincie, en waar nodig extra uitgevraagde informatie die in het NVRK DoeMee-onderzoek ontbrak.⁷⁸ Het onderzoek richt zich tot bij de bestuursorganen van de provincie ingediende Wob-verzoeken en werkwijze; verzoeken gericht aan en werkwijze van andere bestuursorganen zoals de omgevingsdienst(en) zijn dus *niet* meegenomen.

Onderzoeksvragen

De vragen die in de rapportages beantwoord worden zijn gelijk aan de onderzoeksvragen van het NVRK DoeMee-onderzoek.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe geeft de provincie Noord-Holland vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Wet open overheid straks gaat stellen?

Dat leidt tot de volgende deelvragen.

1. *Hoe heeft de provincie Noord-Holland de afhandeling van Wob-verzoeken beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?*
2. *Tot welke resultaten heeft dit geleid?*
3. *In hoeverre gebeurt afhandeling van Wob-verzoeken rechtmatig?*

⁷⁷ In de provincies Limburg en Noord-Holland is ook informatie vanuit interview(s) beschikbaar.

⁷⁸ Met uitzondering van Noord-Holland; van Noord-Holland zijn alleen de in het NVRK DoeMee-onderzoek betrokken tien dossiers bestudeerd.

4. *Hoe wordt informatie openbaar gemaakt over de uitkomsten van besluiten op afzonderlijke Wob-verzoeken?*
5. *Hoe worden volksvertegenwoordigers geïnformeerd over Wob-verzoeken?*
6. *Hoe is actieve openbaarmaking van informatie beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?*
7. *Hoe verhouden de antwoorden op vraag 1 t/m 6 zich tot de eisen die de Wet open overheid straks gaat stellen?*

Onderzoeksaanpak

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de informatie die tijdens het NVRR DoeMee-onderzoek is verzameld in het kader van de documentenstudie, dossierstudie, het websiteonderzoek, het vragenlijstonderzoek, interviews, een groepsgesprek met Statenleden en het jurisprudentie-onderzoek; waar nodig aangevuld met na afloop van het onderzoek extra bij de provincies uitgevraagde informatie. Deze onderzoeksmethoden worden hieronder kort uiteengezet en toegespitst op Noord-Holland. Deze informatie analyseren we in dit onderzoek.

Documentenstudie

Bij aanvang van het NVRR-onderzoek zijn de deelnemende overheden verzocht om documenten die van belang zijn voor de uitvoering van de Wob aan te leveren. Het ging daarbij om:

- beleid over de Wob, openbaarheid van bestuur, openbaarmaking van informatie of de afhandeling van verzoeken tot informatie;
- werkinstructies, procesbeschrijvingen of werkafspraken over de afhandeling van Wob-verzoeken, verzoeken om informatie of de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging;
- alle overige stukken die betrekking hebben op de Wob of openbaarheid van bestuur.

De documenten die we van Noord-Holland hebben bestudeerd, staan in bijlage 2.

Dossierstudie

De deelnemende overheden zijn gevraagd tien dossiers over afgehandelde Wob-verzoeken uit de periode 2018-2020 aan te leveren, met het verzoek tot spreiding over de volgende kenmerken:

- Bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht
- Type verzoeker (inwoner, volksvertegenwoordiger, journalist, ngo, onderzoeker, 'repeatplayer')
- Onderwerp van het verzoek (sociaal domein, fysiek domein, politiek-bestuurlijk)
- Toekenning of afwijzing
- Beoordeling door de bezwaarschriftcommissie of rechter
- Jaar van indiening van het verzoek

De overheden zijn verzocht om naast het verzoek en de daarop volgende beschikking ook de overige stukken te verstrekken die betrekking hebben op het verzoek, bijvoorbeeld verzoeken tot aanvullende informatie, zienswijzen van derden, verdagingen van de beslistermijn, stukken die betrekking hebben op bezwaar- en beroepsprocedures en de openbaargemaakte informatie.

Voor het aanvullende onderzoek bij de provincies hebben zeven van de acht provincies nog twintig extra dossiers over afgehandelde Wob-verzoeken aangeleverd. Omdat tijdens het

NVRR DoeMee-onderzoek duidelijk werd dat de provincie Noord-Holland per 1 september 2020 haar werkwijze bij de afhandeling van Wob-verzoeken ingrijpend heeft gewijzigd, en oudere dossiers daardoor een onjuist beeld zouden geven, hebben we van Noord-Holland alleen tien dossiers van na september 2020 bestudeerd. In totaal hebben we dus van de acht provincies $7 \times 30 + 10 = 220$ Wob-dossiers bestudeerd. De informatie uit de dossierstudie is illustratief, niet representatief; dit vanwege het beperkte aantal dossiers in verhouding tot het aantal verzoeken (in totaal 74 in Noord-Holland in 2020, 104 in 2021), en de bewuste selectie die is gemaakt op basis van bovenstaande criteria.

Websiteonderzoek

Voor het onderzoek is de website van de provincie Noord-Holland geraadpleegd, waarbij werd gezocht naar informatie over verschillende aspecten van de indiening en beoordeling van Wob-verzoeken en de openbaarmaking van documenten. Deze informatie is beoordeeld op juistheid, volledigheid en begrijpelijkheid. Ook is bijvoorbeeld gekeken of de website het indienen van Wob-verzoeken vergemakkelijkt. Voor wat betreft Noord-Holland hebben we het websiteonderzoek gebaseerd op: https://www.noord-holland.nl/Loket/Wob_verzoek.

Vragenlijstonderzoek

Onder de deelnemende overheden zijn twee vragenlijsten uitgezet. De eerste vragenlijst richtte zich op de kwantitatieve aspecten over de uitvoering van de Wob-verzoeken zoals aantal ingediende verzoeken, aantal toekenningen en afwijzingen en doorlooptijden. In deze rapportage wordt deze vragenlijst aangeduid als 'vragenlijst'. De tweede vragenlijst richtte zich op beleidsmatige en organisatorische aspecten zoals de aan- of afwezigheid van beleid en werkinstructies, de manier waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend, de ambtelijke capaciteit voor de afhandeling van Wob-verzoeken, de wijze van openbaarmaking en de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging. Noord-Holland heeft deze kwalitatieve vragenlijst volledig ingevuld. De vragen in de cijfermatige vragenlijst gingen echter over de periode 2018-2020; door de verandering in de werkwijze en de komst van een nieuwe Wob-coördinator vanaf september 2020 kon een groot deel van de vragen voor 2018 en 2019 niet worden beantwoord, omdat die informatie toen niet (op de gevraagde manier) werd bijgehouden. Meer algemeen geldt voor deze kwantitatieve vragenlijst dat veel van de gevraagde informatie over ontvangen en verwerkte Wob-verzoeken door de acht provincies niet (op de door ons gevraagde manier) wordt bijgehouden, of dat deze informatie misschien wel beschikbaar is, maar niet 'met één druk op de knop' te genereren.

Interviews

Bij de provincies Limburg en Noord-Holland hebben we tijdens het NVRR DoeMee-onderzoek een interview gehouden met Wob-medewerkers. Het gesprek in Noord-Holland, gehouden op 9 augustus 2021, was ook bedoeld om de verandering in de werkwijze vanaf 1 september 2020 en de verschillen met de oude werkwijze toe te lichten. Op 3 maart 2022 hebben we een tweede gesprek gevoerd in Noord-Holland, voor verdere verduidelijking en om naar de actuele situatie te vragen. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met een journalist en een advocaat die allebei regelmatig Wob-verzoeken indienen, ook bij provincies.

Groepsgesprek Statenleden

We hebben een gesprek gehouden met drie Statenleden van twee provincies. Zij zijn bevraagd naar hun eigen opvattingen over en hun bekendheid met de uitvoering van de Wob bij hun provincie en over de informatievoorziening daarover in hun richting. De informatie uit deze gesprekken is gebruikt in de NVRR DoeMee-rapportage maar, vanwege de herleidbaarheid, niet in de individuele rapportages.

Jurisprudentieonderzoek

In het jurisprudentieonderzoek zijn drie uitspraken over drie provincies (Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht) betrokken; dit zijn alle door ons gevonden op rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken over Wob-verzoeken die zijn ingediend in de onderzoeksperiode 2018-2020. In totaal hebben we 31 uitspraken gevonden over de in het NVRR DoeMee-onderzoek onderzochte overheden. Hier zat dus geen uitspraak over Noord-Holland tussen.

Beoordelingskader

In de tabel hieronder staat het beoordelingskader voor dit onderzoek. Het beoordelingskader kan gebruikt worden als globale ‘kapstok’ om de bevindingen over Noord-Holland aan op te hangen.

Onderwerp	Norm
Beleid en organisatie	De provincie heeft duidelijk, transparant, richtinggevend en openbaar toegankelijk beleid over de afhandeling van Wob-verzoeken.
	De procedure voor het indienen en afhandelen van Wob-verzoeken is zowel intern (in de vorm van procesbeschrijvingen/werkinstructies/afspraken) als extern kenbaar, helder en werpt geen onnodige drempels op.
	De provincie heeft genoeg kennis, vaardigheden en capaciteit in huis voor een goede afhandeling van Wob-verzoeken.
	Een goede interne taakverdeling en samenwerking bij de afhandeling van Wob-verzoeken is geborgd.
	De rechtsbescherming bij besluiten op Wob-verzoeken is geborgd.
	Het orgaan dat het bezwaar of beroep moet beoordelen/daarover moet adviseren krijgt genoeg informatie voor een adequate beoordeling.
Rechtmatigheid	Verzoeker hoeft geen belang te stellen (artikel 3 lid 3 Wob).
	Behulpzaam zijn bij preciseren te algemeen verzoek (artikel 3 lid 4 Wob).
	<i>Ja, tenzij-principe</i> : een verzoek wordt ingewilligd, tenzij zich een uitzonderingsgrond of beperking voordoet (artikel 3 lid 5 Wob).
	<i>Doorverwijzing en doorzending</i> : als de documenten berusten bij een ander bestuursorgaan, wordt verzoeker doorverwezen of wordt het verzoek doorgestuurd (artikel 4 Wob).
	Schriftelijke beslissing wanneer dat moet volgens artikel 5 Wob.
	<i>Tijdigheid</i> : Het bestuursorgaan beslist op tijd, volgens de regels van artikel 6 Wob, eventueel na geldige opschorting of verdaging.
	<i>Vorm</i> : Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door verzoeker verzochte vorm, tenzij dit redelijkerwijs niet gevegd kan worden of de informatie al in een andere (toegankelijke) vorm voor het publiek beschikbaar is (artikel 7 Wob).
	<i>Juiste en niet te rigide toepassing uitzonderingsgronden en beperkingen</i> : Het bestuursorgaan past de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 en 11 Wob rechtmatig en proportioneel toe; uitgangspunt moet zijn het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

	<i>Awb en behoorlijk bestuur:</i> Bij het afhandelen van Wob-verzoeken houdt het bestuursorgaan zich aan de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De afhandeling van Wob-verzoeken voldoet ook overig aan de Wob en andere wet- en regelgeving en jurisprudentie.
Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging	Het is duidelijk waarover en hoe informatie over de afhandeling van Wob-verzoeken aan Provinciale Staten moet worden geleverd. De informatievoorziening aan Provinciale Staten is tijdig. Provinciale Staten hebben voldoende kwalitatief goede informatie over Wob-verzoeken om te kunnen controleren en voldoende mogelijkheden om bij te sturen als dat nodig is.
Verantwoording aan de samenleving	De provincie maakt waar dat kan informatie over besluiten op Wob-verzoeken actief openbaar, op een toegankelijke manier en een makkelijk vindbare plek.
Actieve openbaarmaking	De provincie heeft duidelijk, transparant, richtinggevend en openbaar toegankelijk beleid over actieve openbaarmaking van informatie. Er zijn duidelijke procesbeschrijvingen, werkinstructies en afspraken voor actieve openbaarmaking, waarin een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en taken is vastgelegd en controle is geborgd.

Bijlage 2: Bestudeerde documenten

- Beleidslijn openbaarheid provincie Noord-Holland
- Procesbeschrijving Wob 2022
- Jaarverslagen hoor- en adviescommissie provincie Noord-Holland 2018, 2019 en 2020
- Openbare besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op 5 oktober 2020
- Openbare besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op 15 december 2020
- Stukken pilot actieve openbaarmaking Zonneweide Jaagweg via https://www.noord-holland.nl/Loket/Pilot_actieve_openbaarmaking
- Brieven aan Provinciale Staten:
 - beslissing Wob-verzoek inzake onderdoorgang N247, 21 januari 2021
 - beslissing Wob-verzoek inzake windturbines in Amsterdam, 18 maart en 29 september 2021 (deelbesluit 1 en 2)
 - beslissing Wob-verzoek inzake 'Zonneweide Jaagweg', 15 juli 2021
 - beslissing Wob-verzoek Telegraaf inzake datacenters, 27 mei en 16 september 2021 (deelbesluit 1 en 2)
 - beslissing op bezwaar inzake Wob-procedure over reizen voormalig gedeputeerde naar Roemenië, 16 september 2021

pro facto