

Jaarverslag Wet openbaarheid van bestuur 2021

1. Inleiding

Dit jaarverslag informeert u over de bij de provincie binnengekomen en behandelde verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in 2021. Naast achtergrondinformatie treft u tabellen aan over het aantal verzoeken die zijn ontvangen vanaf 2017 tot en met 2021, het aantal bezwaar- en beroepsprocedures, de aard en herkomst van de verzoeken en de besluitvorming over de verzoeken. Verder signaleert dit verslag opvallende trends die de laatste jaren waarneembaar zijn.

Ten tijde van het verschijnen van dit jaarverslag is de Wet open overheid (Woo) inmiddels in werking getreden en is ons Wob-team daarmee Woo-team geworden. Omdat dit jaarverslag terugblikkt op 2021 worden de afkortingen Wob, Wob-team en Wob-verzoeken nog gehanteerd.

Binnen de afdeling Bestuur voert het Wob-team de regie over alle ontvangen verzoeken bij de provincie. In samenspraak met betrokken beleidsafdelingen is het Wob-team verantwoordelijk voor de behandeling van de verzoeken en zo nodig worden verantwoordelijke bestuurders daarbij betrokken. Met deze procedure wordt getracht de professionele behandeling van Wob-procedures te bevorderen. Bovendien leidt de procedure tot een uniforme werkwijze en tot een eenduidige besluitvorming van de verzoeken binnen de provincie. Daarnaast kunnen we een goed overzicht van de stand van zaken van de verzoeken en de afhandeling daarvan geven.

2. Kerncijfers

In onderstaande tabel 1 is te zien dat de hoeveelheid Wob-verzoeken die in het jaar 2021 zijn ingediend in absolute cijfers stabiel is in vergelijking met voorgaande jaren.

Tabel 1. Ontvangen Wob-verzoeken 2017, 2018, 2019, 2020 en 2021.

Periode	2017	2018	2019	2020	2021
Januari	8	8	9	6	8
Februari	3	10	6	7	8
Maart	11	12	12	3	9
April	21	12	9	5	9
Mei	11	10	9	6	7
Juni	8	2	9	11	7
Juli	13	3	9	13	10
Augustus	6	6	8	6	4
September	7	10	5	8	9
Oktober	9	5	3	9	9
November	11	10	1	13	7
December	8	8	10	7	9
Totaal	116	96	90	94	96

Van de tijdsbesteding aan de Wob-verzoeken worden geen exacte cijfers bijgehouden. Wel is duidelijk dat de gemiddelde tijdsbesteding voor de coördinatie en behandeling van een Wob-verzoek sterk varieert. Dit geldt eveneens voor de screening van de geleverde stukken aan de hand van de uitzonderingsgronden die de Wob stelt. Eenvoudige Wob-verzoeken vergen een inzet van ongeveer zestien uur van het Wob-team. Dit is inclusief het overleg met de betreffende vakafdeling, het verzamelen van de documenten en eventuele zienswijzeprocedures. De inzet van de vakafdeling is afhankelijk van de hoeveelheid opgevraagde stukken, de complexiteit van het onderwerp en of de dossiers voldoende toegankelijk zijn.

De in de afgelopen jaren waargenomen trend van toename in de complexiteit en omvang van Wob-verzoeken heeft zich ook in 2021 voortgezet. De aanpak en wijze waarop de provincie met deze trend omgaat kenmerkt zich nog steeds door voortdurend het uitgangspunt "openbaar, tenzij" optimaal in te blijven vullen, onder meer aan de hand van actuele jurisprudentie en (landelijke) politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is de Woo die nog meer openheid en transparantie beoogt.

Omvangrijke en/of complexe Wob-verzoeken kunnen honderden uren in beslag nemen. Ze vergen veel overleg en coördinatie en vragen daarmee extra behandel tijd. De zogenaamde 80-20-regel blijft net als in voorgaande jaren van toepassing. Dat wil zeggen dat 80% van de tijd wordt besteed aan 20% van de verzoeken. Voorbeelden van grote en/of complexe Wob-verzoeken die in dit jaar speelden zijn de verzoeken over de concessie personenvervoer over water, de exploitatie veerdienst Maassluis Rozenburg, de fornuisbrand bij Esso, de AWZI Nieuwe Waterweg en de RijnlandRoute.

3. Aard van de Wob-verzoeken

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat verzoeken vaak breed worden geformuleerd om zoveel mogelijk informatie over een onderwerp te vergaren. Ook deze trend is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Net zoals de constatering dat meerdere verzoekers over het algemeen volhardender zijn in de eisen die zij bij hun verzoeken stellen. Het vraagt in dergelijke gevallen van het Wob-team veel afstemming met de verzoeker om te komen tot een werkbare behandeling van het verzoek.

In een enkel geval is de bestuurlijke aangelegenheid waarnaar wordt verwezen door een verzoeker dusdanig algemeen geformuleerd dat het op voorhand niet mogelijk is een verzoek in behandeling te nemen. Dan vraagt het Wob-team de verzoeker zijn verzoek te preciseren en zijn ze de verzoeker daarbij zo nodig behulpzaam.

Op grond van de Wob hoeft een verzoeker geen belang te stellen bij het verzoek. Toch is meestal uit de verzoeken af te leiden welk oogmerk een verzoeker heeft. Wij zien net als voorgaande jaren dat de verzoeken vaak op dezelfde wijze worden geformuleerd qua aard, toon en gevraagde soort documenten. Ook worden met regelmaat nagenoeg eensluidende verzoeken bij andere overheden ingediend. Het Wob-team besteedt dan veel aandacht aan overleg en afstemming met deze andere betrokken overheden om op die manier de één overheidsgedachte zo goed mogelijk uit te dragen.

Verzoeken worden ingediend door journalisten, individuele verzoekers en actiegroepen c.q. bewonerscomités al dan niet vertegenwoordigd door advocatenbureaus. Verzoeken worden bijvoorbeeld ingediend uit onvrede met beslissingen over zijn/hun directe leefomgeving.

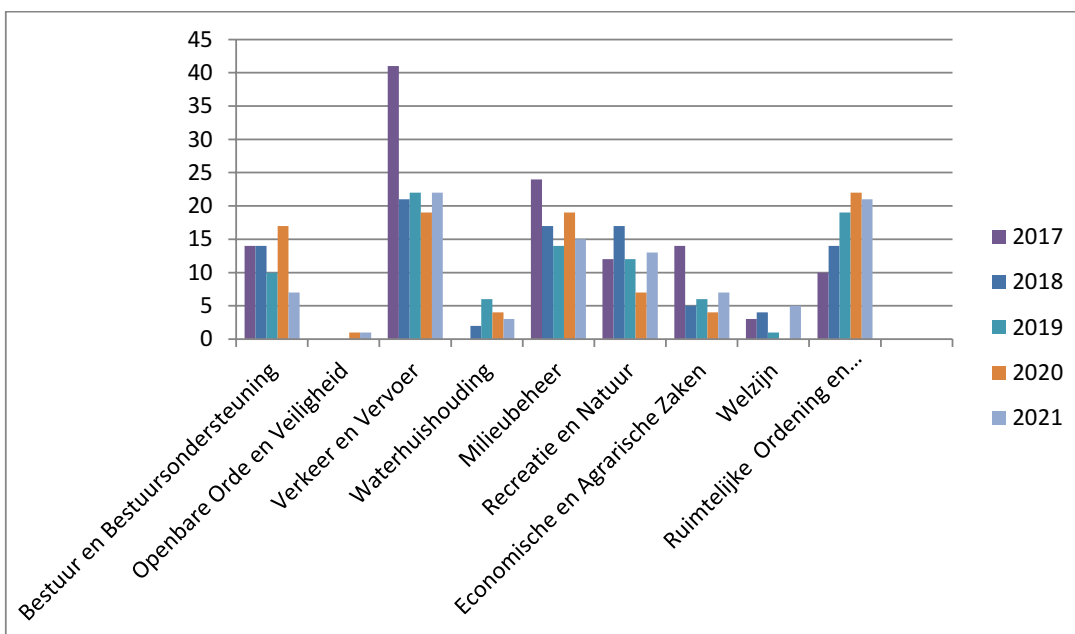
Tabel 2 geeft een weergave hoe de verzoeken naar herkomst en belang zijn ingedeeld.

Tabel 2. Herkomst en belang van de Wob-verzoeken.

Belang/herkomst	2017	2018	2019	2020	2021
1. Zakelijk of particulier belanghebbenden	95	86	73	82	90
2. Actiegroepen en/of journalisten	21	10	17	12	6
3. Onduidelijk belang of misbruik	-	1	-	-	-

Het aantal Wob-verzoeken per beleidsterrein varieert in de afgelopen jaren. Dit is te zien grafische weergave in tabel 3. Per specifiek beleidsterrein worden aantallen weergegeven. Hierin is geen duidelijke trend aan te geven, anders dan dat het onderwerp van de verzoeken vaak samenhangt met actuele besluitvormingstrajecten op de verschillende beleidsterreinen en ook regelmatig samenhangt met besluitvormingstrajecten bij andere overheden.

Tabel 3. Wob-verzoeken per beleidsterrein



4. Soorten besluiten

Gedeputeerde Staten nemen aan de hand van een Wob-verzoek een besluit dat verschillende strekkingen kan hebben. Tabel 4 geeft een overzicht van het soort besluiten dat naar aanleiding van de Wob-verzoeken is genomen. Dubbeltellingen zijn hierbij mogelijk, omdat een besluit uit delen kan bestaan die verschillende strekkingen hebben.

Tabel 4. Soorten Wob-besluiten.

Besluitvorming	2017	2018	2019	2020	2021
1. Volledig tegemoet gekomen aan het verzoek	45	44	12	3	1
2. Ten dele tegemoet gekomen aan verzoek	4	10	36	36	51
3. Verzoek (gedeeltelijk) doorgezonden aan een ander bestuursorgaan	15	24	19	10	8
4. Verzoek afgewezen	3	-	3	-	1 ¹
5. De gevraagde documenten zijn niet in het bezit van de Provincie	7	9	5	4	9
6. Buiten behandeling gesteld	-	2	1	2	3
7. Ingetrokken	7	4	6	10	5
8. Beslissingen op bezwaar	-	1	2	2	6
9. Gevraagde informatie reeds openbaar	6	17	5	4	5
10. Overige (waaronder zienswijzeverzoeken andere bestuursorganen)	29	7	12	25	7

Daarnaast worden er soms ook Wob-verzoeken ingetrokken. In het jaar 2021 waren dit er drie. Het Wob-team heeft daarbij vaak een actieve rol. Zo blijkt er soms uit het verzoek dat stukken worden opgevraagd in het kader van een bezwaar- of beroepzaak. Het Wob-team neemt dan contact op met verzoeker en legt het verschil tussen beide procedures uit. Dit kan leiden tot het intrekken van het Woo-verzoek. Ook een inhoudelijke toelichting van de vakafdeling over een situatie of ontwikkeling in een project of een beleidsterrein, kan voor verzoeker soms aanleiding zijn een Wob-verzoek in te trekken.

Ook valt op dat in de loop der jaren het aantal besluiten waarin volledig tegemoet wordt gekomen aan het verzoek sterk is teruggelopen. Dit heeft mede te maken met het feit dat verzoeken omvangrijker en complexer zijn geworden waardoor de kans op een volledige tegemoetkoming (substantieel) afneemt.

5. Termijnen

De wettelijke termijn voor besluitvorming is vier weken na ontvangst van het verzoek. Gelet op deze wettelijke termijn is snel en zorgvuldig handelen essentieel. De termijn mag voor het verstrijken van de datum met maximaal vier weken worden verdaagd. In 2021 is bij ongeveer de helft van het aantal verzoeken gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te verdagen. Bij sommige complexe verzoeken kan redelijkerwijs niet aan de wettelijke termijn worden voldaan. Het Wob-team gaat in dergelijk situaties met de verzoeker in gesprek over een ruimere termijn. In zijn algemeenheid blijken verzoekers bereid te zijn hierin mee te gaan.

6. Aandachtspunten

Goede archief- en informatiebeheer

Voor het Wob-team is een goede kwaliteit van archief en informatiebeheer essentieel, omdat een goede toegankelijke informatie één van de randvoorwaarden is voor het behandelen van Wob-verzoeken.

Speciale aandacht hierbij vraagt het documentbegrip van de Wob. Hieronder valt ook informatie die buiten de officiële informatie- en archiefsystemen van de provincie berusten. Bij de Wob gaat het namelijk om alle documenten die de provincie onder zich heeft, ongeacht de drager, maar ook ongeacht het systeem waarin deze zich bevinden. Te denken valt niet alleen aan de e-mailberichten in de mailboxen van medewerkers en bestuurders, maar ook aan allerlei andere soorten informatiedragers als sms- en WhatsApp berichten,

¹ Dit betrof geen Wob-verzoek maar een verzoek om de op de zaak betrekking hebbende stukken zoals bedoeld in artikel 7:4 van de Awb.

Teams chats, PowerPointpresentaties en geluidsopnamen. Het betreft dus niet alleen het officiële IDMS en alle andere taak- of procesapplicaties, maar ook documenten en berichten die zich in Outlook, de werkmappen van OneDrive, OneNote en SharePoint op een usb-stick of werktelefoon bevinden. Maar ook zakelijke berichten die via een privételefoon worden ontvangen of verspreid vallen onder de Wob.

Het is noodzakelijk dat er voortdurend aandacht blijft voor het belang van goed informatie- en archiefbeheer voor zowel de provinciale informatiehuishouding als de vlotte afhandeling van ontvangen Wob-verzoeken.

Digitalisering

Een andere randvoorwaarde voor de behandeling van Wob-verzoeken is het gebruik kunnen maken van digitale technieken. Niet alleen voor een snelle en adequate screening, maar ook voor het vinden van de juiste documenten en het soepel doorlopen van de procedure. Dit heeft doorlopende aandacht nodig van het Wob-team in samenspraak met onze afdeling I&A.

7. Voorlichting en actieve openbaarheid

De besluiten door Gedeputeerde Staten (GS) worden actief openbaar gemaakt op de provinciale website op grond van de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2017. Het Wob-team is voor de organisatie vraagbaak voor de toepassing van deze beleidsregel. Daarnaast geeft het Wob-team regelmatig voorlichting onder meer via voorlichtingssessies over actieve openbaarheidsvraagstukken in afdelings- en bureau overleggen, als ook tijdens de cursus Besluitvorming, die wordt gegeven binnen de PZH-academie. Door deze extra en doorlopende inzet heeft het team een blijvende consultatiefunctie voor de organisatie op (actieve) openbaarheid en gevoelige vraagstukken over geheimhouding van GS-stukken. Hierbij wordt goed samengewerkt met het team GS ondersteuning.

De centrale coördinatie, instructies en voorlichting over het toepassen van de Wob over de afgelopen jaren hebben de kennis binnen het provinciale apparaat vergroot. Bij het opstellen van documenten op alle niveaus wordt meer en meer vooraf nagedacht hoe de Wob van toepassing kan zijn op de betreffende documenten en bij diverse dossiers is in toenemende mate proactief omgegaan met openbaarheid en zijn de adviezen van het Wob-team gebruikt.

Ten tijde van dit jaarverslag is de Wob inmiddels vervallen en de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. Het Wob-team heeft in 2021 hiervoor het nodige voorbereidende werk gedaan, zoals het aanpassen van de werkprocessen binnen de organisatie en het geven van voorlichting aan de nagenoeg alle organisatieonderdelen. Daarbij heeft het Wob-team ook het nodige voorbereidende werk verricht voor het actief openbaar maken van de Wob-verzoeken in 2022.

Daarnaast wordt binnen de afdeling Bestuur de regie gevoerd over de voorbereiding van de actieve openbaarheid van de in de Woo genoemde verplichte categorieën van documenten. Deze documenten moeten vanaf 2023 gefaseerd actief openbaar worden gemaakt via het (landelijke) Platform Open Overheidsinformatie. Ook wordt de zogenaamde inspanningsverplichting zoals genoemd in de Woo daarbij betrokken. Deze inspanningsverplichting houdt in dat de provincie moet nadenken welke soort documenten naast de verplichte categorieën uit eigen beweging ook openbaar worden gemaakt.

8. Bezwaar en beroep

Tegen de besluiten op grond van de Wob staat bezwaar en beroep open. Het verweer in deze zaken valt ook onder de verantwoordelijkheid van het Wob-team.

In 2021 is in zeven gevallen bezwaar aangetekend en in twee gevallen is beroep bij de Rechtbank ingediend. Uitgangspunt van het Wob-team is om steeds te beoordelen of een informele aanpak, zogenaamde pre-mediation, ingezet kan worden. Deze aanpak kan bijdragen aan het oplossen van het geschil over een Wob-besluit. In 2021 heeft dit tot het intrekken van twee bezwaren geleid.

Tabel 5. Bezwaar en beroep bij Wob-besluiten.

Bezwaar en (hoger) beroep	2017	2018	2019	2020	2021
Ontvangen AWB bezwaarschriften	3	4	8	5	7
Voorlopige voorzieningen	0	0	1	0	0
Ingestelde beroepen	0	0	1	3	2
Ingestelde hoger beroepen	-	-	-	1	0
Ingetrokken door indiener bezwaar	2	2	4	0	1

Gelet op het aantal van 96 verzoeken in 2021 (zie het overzicht in tabel 1.) zijn dit voor de provincie gunstige cijfers. Desondanks vragen deze procedures een bovengemiddelde inzet van het Wob-team. Het betreft het maken van het verweer en het voorbereiden van de dossiers voor de bezwarencommissie en de Rechtbank.

9. Capaciteit Wob-team

Dit alles vraagt om een blijvende aandacht voor de capaciteit van het Wob-team. De in 2019 ingezette tijdelijke extra capaciteit was ook in 2020 en 2021 nodig. In het najaar van 2021 is een nieuwe senior jurist gestart bij het Wob-team. Dit bleek echter nog steeds niet voldoende, gelet op de hoge werkdruk binnen het Wob-team. Daarom is sterk ingezet op een structurele uitbreiding van de capaciteit van het Wob-team.