

pro facto

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

Groningen, 24 juni 2022

www.pro-facto.nl

Colofon

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

Auteurs

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 Zuid-Holland	6
2.1.2	Beleid Zuid-Holland	6
2.1.3	Werkinstructies Zuid-Holland	6
2.2	Organisatie van afhandeling Wob-verzoeken	7
2.2.1	Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland	7
2.2.2	Werkwijze Zuid-Holland	7
2.3	Het indienen van Wob-verzoeken	8
2.3.1	Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland	8
2.3.2	Het indienen van Wob-verzoeken in Zuid-Holland	8
2.4	Cijfers Wob-verzoeken	9
2.4.1	Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland	9
2.4.2	Zuid-Holland	9
3	Afhandeling van Wob-verzoeken	11
3.1	Wel of geen Wob-verzoek?	11
3.1.1	Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland	11
3.1.2	Achtergrond	11
3.1.3	Werkwijze Zuid-Holland	12
3.2	Afhandeling Wob-verzoek	12
3.2.1	Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland	12
3.2.2	Belang	13
3.2.3	Preciseren verzoek	13
3.2.4	Doorverwijzing en doorzending	13
3.2.5	Milieu-informatie	14
3.2.6	Artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)	14
3.2.7	Zoeken naar documenten	15
3.2.8	Betrekken verzoeker en derde-belanghebbenden	15

3.3	Besluitvorming over Wob-verzoeken en informatieverstrekking	16
3.3.1	Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland	16
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 Zuid-Holland	20
3.4.2	Verantwoording aan de samenleving	20
3.4.3	Verantwoording aan Provinciale Staten	21
4	Rechtsbescherming	22
4.1	Bezwaar en beroep	22
4.1.1	Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland	23
4.2	Bezwaar	23
4.3	Beroep, (hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening	23
5	Toekomst	25
5.1	Informatie uit eigen beweging	25
5.1.1	Afbakening	25
5.1.2	Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland	25
5.1.3	Beleid en werkinstructies	25
5.1.4	Interne organisatie	26
5.2	Vorbereiding op de Woo	26
5.2.1	Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland	27
5.2.2	De Woo op hoofdlijnen	27
5.2.3	Zuid-Holland	28
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	30
Bijlage 2:	Bestudeerde documenten/geraadpleegde bronnen	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 Zuid-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 Zuid-Holland en zeven andere provincies (Flevoland, Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel en Utrecht). 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 uitziet. 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 Zuid-Holland

- De provincie heeft geen afzonderlijk beleid vastgesteld over de uitvoering van passieve openbaarheid.
- De procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken is vastgelegd in een helderwerkinstructie.

2.1.2 Beleid Zuid-Holland

Zuid-Holland heeft geen afzonderlijk beleid vastgesteld over de uitvoering van passieve openbaarheid.

2.1.3 Werkinstructies Zuid-Holland

De provincie gebruikt een werkinstructie voor de afhandeling van Wob-verzoeken. In de werkinstructie staat beschreven hoe de provincie omgaat met de behandeling van Wob-verzoeken en hoe de afhandeling is georganiseerd. Er wordt onder andere ingegaan op het proces, de termijnen, uitzonderingsgronden, politiek gevoelige en complexe Wob-verzoeken. Daarnaast is er een helder schema opgenomen over het Wob-proces met daarin aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is.

2.2 Organisatie van afhandeling Wob-verzoeken



2.2.1 Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland

- De provincie heeft een Wob-team dat samen met de vakafdelingen zorgdraagt voor de behandeling van Wob-verzoeken. De taakverdeling en verantwoordelijkheden staan helder in de werkinstructie beschreven.
- De organisatie beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare capaciteit als matig en de kennis, vaardigheden, taakverdeling en samenwerking als (zeer) goed.

2.2.2 Werkwijze Zuid-Holland

Volgens de werkinstructie melden vakafdelingen binnen de provincie ingekomen Wob-verzoeken bij het Wob-team. Het Wob-team beoordeelt of er sprake is van een Wob-verzoek. De behandelend ambtenaar onderzoekt of sprake is van een voldoende duidelijk Wob-verzoek, en verzamelt – wanneer het verzoek duidelijk is – de relevante documenten. Aan de hand van de uitzonderingsgronden uit de Wob beoordeelt de behandelend ambtenaar in overleg met de vakafdeling wat wel of niet openbaar moet worden gemaakt. Ten slotte wordt een besluit opgesteld en wordt het besluit met bijbehorende stukken verstuurd.¹⁰

De werkinstructie schenkt gedetailleerd aandacht aan alle in de organisatie te zetten stappen bij de afhandeling van Wob-verzoeken. De interne taakverdeling en samenwerking zijn in de werkinstructie beide geborgd; er staat duidelijk wie wat doet.

De organisatie beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare capaciteit als matig. De vaardigheden, taakverdeling en samenwerking in de organisatie worden als goed beoordeeld; de aanwezige kennis wordt als zeer goed beoordeeld.¹¹

¹⁰ Documentenstudie. Dit is het proces op hoofdlijnen.

¹¹ Vragenlijstonderzoek.

2.3 Het indienen van Wob-verzoeken



2.3.1 Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland

- Op de website staat dat de manier om een Wob-verzoek in te dienen vrij is.
- Volgens de Wob moet in ieder geval mondelinge indiening mogelijk zijn; in Zuid-Holland kan dit, maar het wordt niet actief gepromoot.
- De Woo verplicht het openstellen van de elektronische weg voor Wob-verzoeken. Zuid-Holland voldoet hier al aan, want Wob-verzoeken kunnen worden ingediend via een algemeen contactformulier (dit staat niet op de Wob-pagina genoemd) en per e-mail (dit e-mailadres staat op de webpagina genoemd).

2.3.2 Het indienen van Wob-verzoeken in Zuid-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 Zuid-Holland (<https://www.zuid-holland.nl/@8061/infomatieverzoek-wob/>) is te vinden via twee keer logisch doorklikken vanaf de hoofdpagina en via de zoekbalk. De website bevat 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).

Op de website staat dat de manier om een Wob-verzoek in te dienen vrij is. Verzoeken kunnen mondeling, via het gewone contactformulier op de website, per brief en per e-mail worden ingediend.¹² Het e-mailadres voor Wob-verzoeken (wob@pzh.nl) staat op de Wob-pagina genoemd.¹³ Zuid-Holland geeft in de vragenlijst aan dat voor Wob-verzoeken geen specifiek e-mailadres wordt voorgeschreven.¹⁴

¹² Vragenlijstonderzoek.

¹³ Het e-mailadres is per 1 mei 2022 gewijzigd naar woo@pzh.nl.

¹⁴ Per 1 mei 2022 is het e-mailadres gewijzigd naar woo@pzh.nl. Daarnaast kunnen mensen met vragen terecht bij het Klant Contact Centrum.

2.4 Cijfers Wob-verzoeken



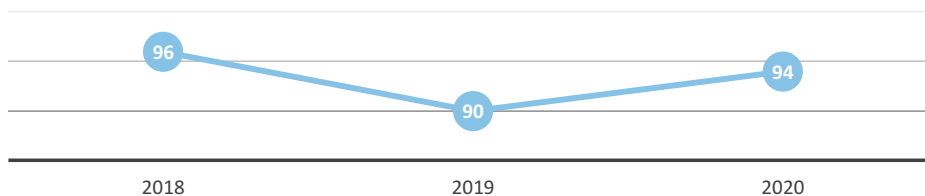
2.4.1 Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland

- In Zuid-Holland zijn in 2018 96 Wob-verzoeken ingediend, in 2019 negentig en in 2020 94 (gemiddeld 93 verzoeken per jaar).
- De meeste Wob-verzoeken worden ingediend door zakelijke of particuliere verzoekers.

2.4.2 Zuid-Holland

In Zuid-Holland worden gemiddeld 93 verzoeken per jaar ingediend.

FIGUUR 2.1 AANTAL INGEDIENDE WOB-VERZOEKEN 2018-2020



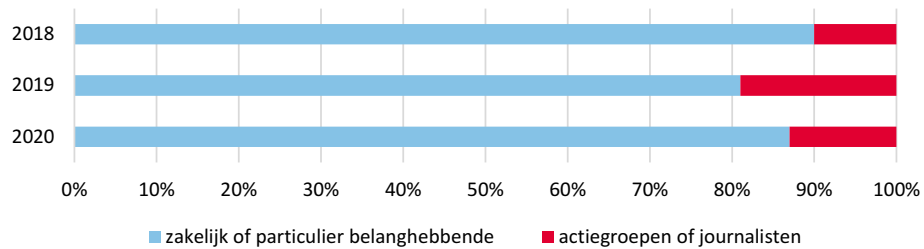
Bron: vragenlijstonderzoek.

In 2018 en 2019 waren alle verzoeken gericht aan het college van Gedeputeerde Staten (GS) (100%). In 2020 waren 92 verzoeken gericht aan GS (98%), twee aan PS (2%) en twee aan de Commissaris van de Koning (2%).¹⁵

De meeste verzoeken zijn ingediend door zakelijk of particulier belanghebbenden.

¹⁵ Vragenlijstonderzoek. In de vragenlijst is aangegeven dat in 2020 94 verzoeken zijn ingediend. Bij de vraag aan wie de verzoeken waren gericht telt het antwoord op tot 96 verzoeken. In de rest van de rapportage is uitgegaan van 94 verzoeken.

FIGUUR 2.2 ACHTERGROND INDIENERS WOB-VERZOEKEN 2018-2020



Bron: vragenlijstonderzoek.

In 2018 hadden de meeste Wob-verzoeken betrekking op de beleidsterreinen van verkeer en vervoer, milieubeheer en recreatie en natuur. In 2019 en 2020 betroffen dit de beleidsterreinen verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en milieubeheer.¹⁶

Van de dertig bestudeerde dossiers hebben vijf dossiers betrekking op het onderwerp verkeer en vervoer, vijftien op het fysiek domein, twee op een politiek-bestuurlijk onderwerp, en acht op een ander onderwerp.

¹⁶ Wob-jaarverslagen 2018, 2019 en 2020. De categorieën uit de Wob-jaarverslagen verschillen van de categorieën die zijn gebruikt bij de dossierstudie.

3 Afhandeling van Wob-verzoeken

3.1 Wel of geen Wob-verzoek?



3.1.1 Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland

- Als de verzoeker het verzoek een Wob-verzoek noemt, beschouwt Zuid-Holland het altijd als Wob-verzoek. Er wordt aandacht besteed aan de vraag onder welk juridisch kader een verzoek valt (de Wob of andere regels). Als Zuid-Holland tot de slotsom komt dat het geen Wob-verzoek betreft, vraagt de ambtelijke organisatie dit soms nog na bij de indiener.

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:¹⁷

- 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 Zuid-Holland

Als de verzoeker het verzoek een Wob-verzoek noemt, beschouwt Zuid-Holland het altijd als Wob-verzoek.¹⁸

Als het verzoek alleen gaat om inzage in het eigen dossier/eigen persoonsgegevens, vat Zuid-Holland het niet op als Wob-verzoek. Ook als het verzoek alleen gaat om informatieve vragen (over een procedure waarin verzoeker belanghebbende is), als het verzoek gaat om informatieverstrekking aan alleen de verzoeker zelf, en als het verzoek niet gaat over een bestuurlijke aangelegenheid beschouwt Zuid-Holland het niet als Wob-verzoek.

Als Zuid-Holland tot de slotsom komt dat het geen Wob-verzoek betreft, vraagt de ambtelijke organisatie dit soms nog na bij de indiener.¹⁹ In de werkinstructie staat:

‘Als het niet duidelijk is of een verzoek ook onder de Wob valt, wordt het ter beoordeling aan de Wob-coördinator voorgelegd.’

3.2 Afhandeling Wob-verzoek



3.2.1 Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland

- Een verzoeker hoeft conform de Wob geen belang te stellen bij een verzoek in Zuid-Holland.
- De provincie geeft aan dat ze bij onduidelijke verzoeken de verzoeker een bericht stuurt met de vraag om het verzoek nader te preciseren, en/of met dit doel een ‘concretiseringsgesprek’ voert. Verder is het verzoek afhankelijk of een dergelijk gesprek gevoerd wordt.

¹⁷ ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268.

¹⁸ Vragenlijstonderzoek.

¹⁹ Wederhoorreactie op het conceptrapport.

- Als een verzoek gaat over informatie in documenten die (deels) berusten bij een ander bestuursorgaan geeft Zuid-Holland aan contact op te nemen met het andere bestuursorgaan en het Wob-verzoek vervolgens (deels) door te sturen. De verzoeker wordt hiervan in kennis gesteld.
- De organisatie geeft aan bij Wob-verzoeken nooit gebruik te maken van een concept-besluit/voorlopige beoordeling en de mogelijkheid tot het geven van een reactie door de verzoeker.
- De provincie controleert naar eigen zeggen altijd of er derden zijn die mogelijk bedenkingen hebben tegen de openbaarmaking van de informatie en geeft deze ook altijd de gelegenheid om hun zienswijze te geven.
- De provincie geeft aan altijd te kijken of het Wob-verzoek (ook) betrekking heeft op milieu-informatie, en dan ook te checken of het gaat om emissie-informatie.

3.2.2 Belang

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

In de werkinstructie van Zuid-Holland wordt dit wettelijke vereiste genoemd. In de werkinstructie staat:

'De verzoeker hoeft geen belang te stellen bij zijn verzoek om informatie en dus niet toe te lichten waarom het verzoek is ingediend.'

In de dertig bestudeerde dossiers zijn verzoekers niet naar hun belang bij het verzoek gevraagd.

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 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 in ieder geval zo'n gesprek te voeren bij zeer omvangrijke en onduidelijk geformuleerde verzoeken. Verder is het verzoekafhankelijk of zo'n gesprek gevoerd wordt.²⁰

24 van dertig bestudeerde dossiers bevatten verzoeken die voldoende duidelijk zijn; in de zes andere dossiers heeft de provincie geprobeerd om het verzoek te laten preciseren en mogelijke oplossingen aangedragen. In vijf 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

²⁰ Vragenlijstonderzoek.

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 werkinstructie van de provincie informeert medewerkers niet precies over de regels van artikel 4 Wob.²¹ Doorverwijzing en doorzending behoren tot de taken van het Wob-team, daarom is informatie hierover niet in de werkinstructie opgenomen. In voorkomende gevallen wordt dit aan de medewerkers door het Wob-team toegelicht.²²

Als een verzoek gaat over informatie in documenten die (deels) berusten bij een ander bestuursorgaan geeft Zuid-Holland aan contact op te nemen met het andere bestuursorgaan en het Wob-verzoek vervolgens (deels) door te sturen. De verzoeker wordt hiervan in kennis gesteld.²³

In twee van bestudeerde dossiers berustten er documenten bij een ander bestuursorgaan. In beide gevallen is verzoeker op correcte wijze doorverwezen naar het desbetreffende bestuursorgaan.

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.²⁴

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

De provincie geeft aan altijd te kijken of het Wob-verzoek (ook) betrekking heeft op milieu-informatie, en dan ook te checken of het gaat om emissie-informatie.²⁵ Uit het jaarverslag over de Wob blijkt dat in de periode 2018-2020 per jaar tussen de tien en twintig Wob-verzoeken met betrekking tot milieu-informatie zijn ingediend. Geen van de dertig bestudeerde dossiers had betrekking op milieu-informatie.

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 onder in het Magyar-arrest van 8 november 2016 bepaald dat artikel 10, eerste lid, EVRM een

²¹ In de werkinstructie 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 werkinstructie in het zaakstelsel, waarschijnlijk een standaardbrief.

²² Wederhoor op het conceptrapport.

²³ Wederhoor op vragenlijst.

²⁴ Artikel 10, zevende lid, Wob.

²⁵ Vragenlijstonderzoek.

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, lid 1, 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 achtentwintig van de bestudeerde dossiers uit Zuid-Holland was dit artikel niet aan de orde. Uit de overige twee dossiers is niet op te maken of daar gecheckt is op de toepassing van dit artikel.

3.2.7 Zoeken naar documenten

Iedereen kan een bestuursorgaan verzoeken om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid.²⁶ Een document is een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹

De werkinstructie van Zuid-Holland besteedt kort aandacht aan het verzamelen van documenten. Hierover staat het volgende in de werkinstructie:

'Verzamelen relevante documenten en plaatsen in e-dossier. De vakafdeling houdt een logboek bij over het tijdstip en de wijze van zoeken van de documenten (gebruikte zoektermen, in welke omgevingen zoals IDMS, geraadpleegde collega's, e.d.).'

Uit de besluiten en andere stukken in de dertig bestudeerde dossiers wordt niet duidelijk hoe er is gezocht naar de gevraagde informatie. In vier van de dossiers is informatie niet openbaar gemaakt omdat die niet in een bestaand document staat. Dit is gemotiveerd in het besluit. Zuid-Holland geeft aan bij de afhandeling van een Wob-verzoek altijd ook te kijken of er relevante Whatsapp-, sms- of andere berichten zijn waar het verzoek misschien betrekking op heeft.³⁰

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

²⁶ Artikel 3 Wob.

²⁷ Artikel 1, onder a, Wob.

²⁸ 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.

²⁹ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

³⁰ Vragenlijstonderzoek.

of (bij een negatief voornemen) zelfs verplicht zijn de verzoeker te informeren over het voorgenomen besluit en deze om een reactie te vragen.

In de werkinstructie is opgenomen wat moet worden gedaan als een derde belanghebbende betrokken is bij het openbaar maken van informatie.

Er is een 'stroomschema' in de werkinstructie 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 ook altijd de gelegenheid om hun zienswijze te geven. Als dat het geval is, krijgen zij een omschrijving van het verzoek om informatie en de ongelakte documenten (indien van toepassing), waarbij – na een beoordeling door de organisatie – is aangegeven welke informatie niet openbaar zal worden gemaakt (bijvoorbeeld door te markeren wat zal worden weggelakt).³¹ In zestien van de dertig bestudeerde dossiers waren er derde-belanghebbenden, heeft de provincie dit gecheckt en hebben zij de gelegenheid gekregen om hun rechten uit te oefenen. In de andere dossiers was dit niet aan de orde.

Zuid-Holland geeft aan bij Wob-verzoeken nooit gebruik te maken van een concept-besluit/voorlopige beoordeling en de mogelijkheid tot het geven van een reactie door de verzoeker.³²

3.3 Besluitvorming over Wob-verzoeken en informatieverstrekking



3.3.1 Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland

- Uit de werkinstructie blijkt dat de provincie, conform de Wob, het uitgangspunt van openbaarheid zwaar laat wegen.
- De provincie heeft in 2018 46% van de verzoeken geheel ingewilligd, in 2019 13% en in 2020 3%. Alleen in 2019 is 3% van de verzoeken geheel afgewezen. Er zijn meer verzoeken gedeeltelijk afgewezen: in 2018 was dat 10%, in 2019 40% en in 2020 38% van de verzoeken. Verder is in 2018 2% van de verzoeken buiten behandeling gesteld, in 2019 1% en in 2020 ook 2%. Er zijn geen verzoeken afgewezen of buiten behandeling gesteld wegens misbruik van recht.

³¹ Vragenlijstonderzoek.

³² Vragenlijstonderzoek.

- Er is één onregelmatigheid bij de toepassing van de weigeringsgronden in de dossiers geconstateerd.

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 regelgeving³³ 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.³⁴

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

- 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.³⁵

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.

Zuid-Holland

Beleid en werkinstructie

In de werkinstructie van Zuid-Holland wordt aandacht besteed aan de uitzonderingsgronden uit de Wob en hoe de provincie hiermee omgaat. In de werkinstructie is hierover het volgende opgenomen:

³³ Bijvoorbeeld de geheimhoudingsbepalingen in de Provinciewet.

³⁴ Artikel 10, eerste lid, Wob.

³⁵ Artikel 10, tweede lid, Wob.

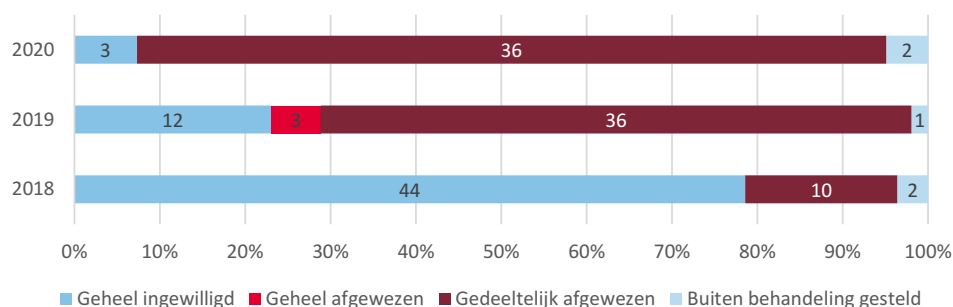
‘De Wob gaat uit van openbaar maken, tenzij. Het bestuursorgaan moet een eventuele weigering met een beroep op uitzonderingsgronden goed motiveren. Een enkele motivering die slechts verwijst naar het betreffende wetsartikel is onvoldoende. De motivering moet per document of samenhangende documenten gebeuren. Argumenten op het niveau van het totale dossier, zogenaamde containerbesluiten, zijn niet toegestaan. Daarom vragen wij de vakafdeling altijd om vanuit hun expertise de inhoudelijke motivering aan te leveren voor een weigering of weglakking.’

Hieruit blijkt dat de provincie, zoals de Wob ook voorschrijft, het algemeen belang van openbaarheid zwaar laat wegen.

Praktijk

De meeste verzoeken uit 2019 en 2020 zijn gedeeltelijk afgewezen. Er zijn geen verzoeken afgewezen of buiten behandeling gesteld wegens misbruik van recht.

FIGUUR 3.1 BESLISSINGEN OP WOB-VERZOEKEN 2018-2020



Bron: vragenlijstonderzoek.

De provincie beoordeelt per passage of regel van een document of weigeringsgronden van toepassing zijn en dus wat wel en niet openbaar gemaakt wordt.³⁶

De provincie past naar eigen zeggen de uitzonderingsgrond ‘eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer’ uit artikel 10 Wob in elk besluit toe.

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;
- inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen
- het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen of van derden.

³⁶ Vragenlijstonderzoek en dossierstudie.

De provincie geeft aan in elk besluit 'gewone' persoonsgegevens zoals namen en adressen te anonimiseren.³⁷

De andere uitzonderingsgronden uit artikel 10 Wob past de provincie zelden tot nooit toe.

In de bekeken dossiers zijn vier weigeringsgronden toegepast, namelijk:

- de economische of financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bepaalde bestuursorganen;
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden;
- Persoonlijke beleidsopvattingen.³⁸

Er is één onregelmatigheid geconstateerd bij de toepassing van de weigeringsgronden in de dossiers. Bij de relatieve weigeringsgrond artikel 10 lid 2 sub e staat de gemaakte belangenafweging tussen het betrokken belang en het belang van openbaarheid van de informatie in één dossier niet opgenomen in het besluit op het Wob-verzoek, terwijl de Wob en de jurisprudentie dat wel eisen.³⁹

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 werkinstructie van de provincie. De provincie geeft aan dat alle besluiten of binnen de gestelde termijn dan wel de gemaakte afspraak met de verzoeker zijn behandeld.⁴⁰

In 28 van de dertig beoordeelde dossiers is op tijd beslist. In één dossier is niet tijdig beslist en een ander verzoek is ingetrokken.

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. De verstrekking kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld door het verstrekken van een kopie, inzage in de documenten toe te staan en een samenvatting van de inhoud te geven. De verzoeker kan aangeven in welke vorm hij de informatie wil ontvangen. Het bestuursorgaan moet de informatie in de gewenste vorm verstrekken, tenzij 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 werkinstructie van de provincie besteedt hier geen aandacht aan. In de praktijk vraagt de provincie verzoekers, voor zover dit niet al blijkt uit het verzoek, na in welke vorm zij de

³⁷ Vragenlijstonderzoek. Artikel 10, eerste lid, onder c Wob; artikel 10, tweede lid, onder b, g en e Wob.

³⁸ Dossierstudie.

³⁹ Zie ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1000, r.o. 6.3.

⁴⁰ Vragenlijstonderzoek.

informatie willen ontvangen.⁴¹ In alle dossiers waarin informatie is verstrekt, was dit als kopie of de letterlijke inhoud van de gevraagde informatie. Er is voldaan aan artikel 7 Wob.

3.3.5 Begrijpelijkheid en leesbaarheid

De brieven en besluiten in de dertig 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'.⁴²

Hier wordt in de werkinstructie aandacht aan besteed. De organisatie geeft aan dat in zo'n geval de derde-belanghebbenden twee weken krijgen om hun rechten uit te oefenen. In uitzonderingsgevallen wordt een langere termijn gehanteerd.⁴³ In de bekeken dossiers is geen uitgestelde verstrekking toegepast.

3.4 Verantwoording aan samenleving en Provinciale Staten



3.4.1 Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland

- Wob-besluiten en de openbaargemaakte documenten worden gepubliceerd op de website van de provincie. De Woo bepaalt dat openbaarmaking op zodanige wijze moet gebeuren dat de belanghebbende en belangstellende burger zoveel mogelijk wordt bereikt en legt daarbij nadruk op elektronische bekendmaking.
- Er zijn geen afspraken met PS over informatievoorziening met betrekking tot het afhandelen van Wob-verzoeken. Op het moment van dit onderzoek wordt een discussie gevoerd met PS over de implicaties van de invoering van de Woo.

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

⁴¹ Wederhoorreactie op het conceptrapport.

⁴² Artikel 6, vijfde lid, Wob.

⁴³ Vragenlijstonderzoek.

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.⁴⁴ De Woo legt daarbij de nadruk op elektronische bekendmaking.

De provincie rapporteert sinds kort openbaar op de website over besluiten op Wob-verzoeken. Besluiten op Wob-verzoeken worden volledig gepubliceerd (inclusief achterliggende documenten).⁴⁵ De Woo gaat er bovendien expliciet toe verplichten de inhoud van schriftelijke verzoeken, de beslissingen daarop en de daarbij verstrekte informatie openbaar te maken.⁴⁶ Deze expliciete verplichting treedt niet direct met de inwerkingtreding van de Woo, maar op een nader bij koninklijk besluit te bepalen moment in werking.⁴⁷

3.4.3 Verantwoording aan Provinciale Staten

Er zijn geen afspraken met PS over informatievoorziening met betrekking tot het afhandelen van Wob-verzoeken. Op het moment van dit onderzoek wordt een discussie gevoerd met PS over de implicaties van de invoering van de Woo.⁴⁸ GS worden jaarlijks via een verslag over de Wob geïnformeerd over de stand van zaken van afhandeling van Wob-verzoeken.⁴⁹

⁴⁴ Artikel 2.4, derde lid Woo.

⁴⁵ Websiteonderzoek.

⁴⁶ Artikel 3.3, tweede lid, onder i, Woo.

⁴⁷ Artikel 10.3, tweede lid, Woo.

⁴⁸ Wederhoor op het conceptrapport.

⁴⁹ 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 Zuid-Holland

- Volgens de provincie Zuid-Holland is 2018 twee keer bezwaar gemaakt tegen een besluit op een Wob-verzoek, in 2019 acht keer en in 2020 vijf keer.
- In de provincie is in 2019 één keer beroep ingesteld tegen een besluit op bezwaar en in 2020 drie keer.
- In 2020 is één keer hoger beroep ingesteld en in 2019 is één keer een voorlopige voorziening gevraagd met betrekking tot een ingediend Wob-verzoek.
- 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. Hierdoor kunnen zij de toepassing van de weigeringsgronden ook daadwerkelijk beoordelen.

4.2 Bezwaar

Volgens de provincie Zuid-Holland is 2018 twee keer bezwaar gemaakt tegen een besluit op een Wob-verzoek, in 2019 acht keer en in 2020 vijf keer. In 2019 heeft de adviescommissie voor bezwaarschriften twee keer geadviseerd het besluit (deels) te herroepen en de informatie alsnog openbaar te maken en in 2020 drie keer. Alleen in 2019 heeft de adviescommissie één keer geadviseerd het besluit (deels) te herroepen zonder dat dit tot gevolg het dat informatie alsnog openbaar moest worden gemaakt. In 2019 heeft de provincie twee keer een besluit (deels) herroepen en informatie alsnog openbaar gemaakt, in 2020 was dit drie keer.⁵⁰

Zuid-Holland maakt bij de behandeling van de bezwaarschriften tegen Wob-besluiten, gebruik van een externe adviescommissie.

De bezwaarmaker en het bestuursorgaan zijn beiden aanwezig bij de hoorzitting van de commissie. (Een) eventuele belanghebbende(n) is/zijn daar ook bij. Op de vraag hoe de provincie bij de besluitvorming op bezwaar rekening houdt met derde partijen, antwoordt Zuid-Holland dat de derde partij het besluit krijgt en de mogelijkheid krijgt het openbaar maken van informatie tegen te gaan met een bezwaarschrift en een voorlopige voorziening.⁵¹

De commissie bezwaarschriften van de provincie krijgt toegang tot alle informatie waarover het Wob-verzoek gaat, inclusief de inhoud van de weggelakte passages.⁵²

Zuid-Holland heeft geen informatie bijgehouden over de doorlooptijd tussen Wob-beschikking en beslissing op bezwaar in 2018-2020.

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

In de provincie is in 2019 één keer beroep ingesteld tegen een besluit op bezwaar en in 2020 drie keer. In de periode 2018-2020 is geen beroep door de rechter (deels) gegrond verklaard.

⁵⁰ Vragenlijstonderzoek (bij de jaren die niet zijn genoemd is geen antwoord gegeven). In de wederhoorreactie op het concept-rapport is aangegeven dat de aantallen m.b.t. ingediend bezwaar en de wijze waarop is beslist kunnen afwijken van de aantallen in de jaarverslagen Wob, omdat dossiers van bezwaarzaken soms over de kalenderjaren heen lopen.

⁵¹ Vragenlijstonderzoek.

⁵² Vragenlijstonderzoek.

In 2020 is één keer hoger beroep ingesteld en in 2019 is één keer een voorlopige voorziening gevraagd met betrekking tot een ingediend Wob-verzoek.⁵³

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

⁵³ Vragenlijstonderzoek (bij de jaren die niet zijn genoemd is geen antwoord gegeven).

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 Zuid-Holland, de andere provincies en 83 gemeenten. Openbaarmaking van informatie wordt onder de Woo namelijk een stuk belangrijker. We hebben niet onderzocht of en op welke manier de provincies informatie daadwerkelijk actief openbaar maken.

5.1.2 Belangrijkste bevindingen Zuid-Holland

- Zuid-Holland heeft beleid vastgesteld over actieve openbaarmaking van informatie. De beleidslijn gaat over hoe de provincie vorm wil geven aan de actieve openbaarheid en hoe om te gaan met de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob.
- Er is geen aparte werkinstructie voor actieve openbaarheid. In de praktijk blijkt hier ook geen behoefte aan te bestaan.

5.1.3 Beleid en werkinstructies

De beleidsregel actieve openbaarheid van Zuid-Holland gaat zoals gezegd ook over actieve openbaarmaking van documenten die GS onder zich hebben zoals bedoeld in artikel 8 van de Wob. In de beleidsregel staat dat de actieve openbaarheid gefaseerd in zou worden gevoerd. Per 1 januari 2017 werden besluiten die deel uitmaken van de openbare agenda van de

vergaderingen van GS openbaar gemaakt. In een later stadium zouden ook besluiten en bijbehorende documenten die met een bestuurlijk besluit zijn genomen openbaar worden gemaakt.

De beleidslijn gaat over hoe de provincie vorm wil geven aan de actieve openbaarheid en hoe om te gaan met de uitzonderingsgronden en beperkingen van de Wob. Uit de beleidslijn spreekt 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 hoofdstuk 3).

De provincie gebruikt de beleidsregel ook als interne werkinstructie voor actieve openbaarmaking van informatie.⁵⁴ Standaard worden de openbare stukken door GS-ondersteuning een week na de GS-vergadering gepubliceerd, tenzij een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgronden die de Beleidsregel biedt.⁵⁵

5.1.4 Interne organisatie

Uit de beleidsregel over actieve openbaarheid blijkt niet wie in de interne organisatie welke rol heeft en hoe de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is belegd.⁵⁶ De provincie geeft aan dat voor het actief openbaar maken van informatie de betreffende beleidsafdeling of projectorganisatie verantwoordelijk is.⁵⁷ De controle op actieve openbaarmaking van informatie is niet centraal belegd in de organisatie; verschillende teams en afdelingen zijn hier zelf verantwoordelijk voor.⁵⁸ De provincie geeft aan dat het Wob-team regelmatig om advies wordt gevraagd als het gaat over actieve openbaarheid.⁵⁹

5.2 Voorbereiding op de Woo



⁵⁴ Documentenstudie.

⁵⁵ Wederhoorreactie op het conceptrapport.

⁵⁶ Documentenstudie.

⁵⁷ Vragenlijstonderzoek.

⁵⁸ In de wederhoorreactie op het conceptrapport wordt aangegeven dat er in de praktijk ook geen behoefte blijkt te bestaan aan een aparte werkinstructie voor actieve openbaarmaking.

⁵⁹ Wederhoor op factsheet.

5.2.1 Belangrijkste bevindingen Zuid-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 elke gemeente 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.⁶⁰ De systematiek van absolute en relatieve weigeringsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijft gehandhaafd.⁶¹ 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 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.⁶²

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).⁶³ Persoonlijke beleidsopvattingen in die documenten moeten straks door deze bestuursorganen in beginsel wél in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt. Opvallend is ook dat de Woo inzagemogelijkheden geeft voor personen om hun eigen dossier in te zien, hen die een klemmend belang kunnen opvoeren en onderzoekers.⁶⁴

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.⁶⁵

De Woo kent een gedetailleerde regeling van actieve openbaarheid. Bestuursorganen maken elf categorieën documenten actief openbaar: wet- en regelgeving, organisatiegegevens,

⁶⁰ Artikel 4.1 Woo.

⁶¹ Artikel 5.1 Woo.

⁶² Artikel 5.3 Woo.

⁶³ Artikel 5.2, derde lid, Woo.

⁶⁴ Artikelen 5.5 t/m 5.7 Woo.

⁶⁵ Artikel 4.4 Woo.

raadsstukken, 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.⁶⁶ 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.⁶⁷ Deze actieve openbaarmakingplichten van de Woo gelden alleen voor nieuwe documenten en zien niet op documenten van voor de inwerkingtreding van de verplichtingen uit artikel 3.3.⁶⁸ Ten aanzien van die documenten kan natuurlijk wel een verzoek om openbaarmaking worden ingediend.⁶⁹

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*.

5.2.3 Zuid-Holland

De provincie heeft de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de Woo ter hand genomen. Meer informatie is hier in het kader van het onderzoek niet over opgevraagd.⁷⁰

⁶⁶ Zie www.informatiehuishouding.nl/onderwerpen/platform-openbare-overheidsinformatie-plooi.

⁶⁷ Artikel 10.2 Woo.

⁶⁸ Artikel 10.2a Woo.

⁶⁹ Artikel 4.1 Woo.

⁷⁰ Vragenlijstonderzoek.

Grotendeels werkt de provincie al volgens het nieuwe regime van de Woo. Zo is elektronische indiening van Wob-verzoeken al mogelijk en worden besluiten (inclusief achterliggende documenten) op Wob-verzoeken gepubliceerd op de website. De beslistermijnen zijn nog een aandachtspunt op weg naar de Woo; in 24 van de dertig bestudeerde dossiers heeft de provincie niet binnen vier weken beslist. Overigens betekent dit niet dat in de dossiers niet binnen de wettelijke beslistermijn is beslist in verband met de mogelijkheid tot verdaging. Daarnaast biedt de Woo ook de mogelijkheid om met de verzoeker binnen vier weken in overleg te treden over prioritering van de afhandeling van het verzoek, afhankelijk van de omvang van het verzoek.⁷¹

⁷¹ Artikel 4.2 Woo.

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.⁷²

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.⁷³ 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 Zuid-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 Zuid-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?*

⁷² In de provincies Limburg en Noord-Holland is ook informatie vanuit interview(s) beschikbaar.

⁷³ Met uitzondering van Noord-Holland; van Noord-Holland zijn alleen de in het NVRK DoeMee-onderzoek betrokken tien dossiers bestudeerd, zie bijlage 1 (*Onderzoeksopzet*).

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 Zuid-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 Zuid-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, en de bewuste selectie die is gemaakt op basis van bovenstaande criteria.

Websiteonderzoek

Voor het onderzoek is de website van de provincie Zuid-Holland geraadpleegd, waarbij werd gezocht naar informatie over verschillende aspecten van de indiening en beoordeling van Wob-verzoeken, de openbaarmaking van documenten en de mogelijkheid tot bezwaar en beroep in Wob-zaken. 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 Zuid-Holland hebben we het websiteonderzoek gebaseerd op: <https://www.zuid-holland.nl/@8061/informatieplicht-wob/>.

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. 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. Zuid-Holland heeft deze kwalitatieve vragenlijsten volledig ingevuld. 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. 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.

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 Zuid-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 Zuid-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).
	Ja, tenzij-principe: een verzoek wordt ingewilligd, tenzij zich een uitzonderingsgrond of beperking voordoet (artikel 3 lid 5 Wob).
	Doorverwijzing: 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.
	Tijdigheid: Het bestuursorgaan beslist op tijd, volgens de regels van artikel 6 Wob, eventueel na geldige opschorting of verdaging.
	Vorm: 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).
	Juiste en niet te rigide toepassing uitzonderingsgronden en beperkingen: 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.
Awb en behoorlijk bestuur: 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/ raadpleegde bronnen

- Beleidsregel actieve openbaarheid 2017
- Werkinstructie Wob provincie Zuid-Holland
- Jaarverslagen Wob 2018, 2019 en 2020

pro facto

www.pro-facto.nl