

pro facta

Nota van bevindingen - Zuidelijke Rekenkamer
De praktijk van de Wob in Limburg

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	J. (Jeanne) Cazemier MSc, mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh
Opdrachtgever	Zuidelijke 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 Limburg	6
2.1.2	Beleid Limburg	6
2.1.3	Werkinstructies Limburg	7
2.2	Organisatie van afhandeling Wob-verzoeken	7
2.2.1	Belangrijkste bevindingen Limburg	7
2.2.2	Werkwijze Limburg	8
2.3	Het indienen van Wob-verzoeken	8
2.3.1	Belangrijkste bevindingen Limburg	9
2.3.2	Het indienen van Wob-verzoeken in Limburg	9
2.4	Cijfers Wob-verzoeken	10
2.4.1	Belangrijkste bevindingen Limburg	10
2.4.2	Limburg	10
3	Afhandeling van Wob-verzoeken	12
3.1	Wel of geen Wob-verzoek?	12
3.1.1	Belangrijkste bevindingen Limburg	12
3.1.2	Achtergrond	12
3.1.3	Werkwijze Limburg	13
3.2	Afhandeling Wob-verzoek	13
3.2.1	Belangrijkste bevindingen Limburg	14
3.2.2	Belang	14
3.2.3	Preciseren verzoek	14
3.2.4	Doorverwijzing en doorzending	15
3.2.5	Milieu-informatie	16
3.2.6	Artikel 10 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)	16
3.2.7	Zoeken naar documenten	16
3.2.8	Betrekken verzoeker en derde-belanghebbenden	17

3.3	Besluitvorming over Wob-verzoeken en informatieverstrekking	18
3.3.1	Belangrijkste bevindingen Limburg	18
3.3.2	Inwilliging, tenzij uitzonderingsgrond of beperking	18
3.3.3	Afhandel- en beslistermijnen	20
3.3.4	Vorm van verstrekking van informatie	20
3.3.5	Begrijpelijkheid en leesbaarheid	21
3.3.6	Uitgestelde verstrekking	21
3.4	Verantwoording aan samenleving en Provinciale Staten	21
3.4.1	Belangrijkste bevindingen Limburg	21
3.4.2	Verantwoording aan de samenleving	22
3.4.3	Verantwoording aan Provinciale Staten	22
4	Rechtsbescherming	23
4.1	Bezwaar en beroep	23
4.1.1	Belangrijkste bevindingen Limburg	24
4.2	Bezwaar	24
4.3	Beroep, (hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening	25
5	Toekomst	26
5.1	Informatie uit eigen beweging	26
5.1.1	Afbakening	26
5.1.2	Belangrijkste bevindingen Limburg	26
5.1.3	Beleid en werkinstructies	26
5.1.4	Interne organisatie	27
5.2	Vorbereiding op de Woo	27
5.2.1	Belangrijkste bevindingen Limburg	27
5.2.2	De Woo op hoofdlijnen	27
5.2.3	Limburg	29
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 is 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 stelt aan de passieve openbaarheid.

De Zuidelijke Rekenkamer heeft Pro Facto gevraagd voor de provincie Limburg 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.

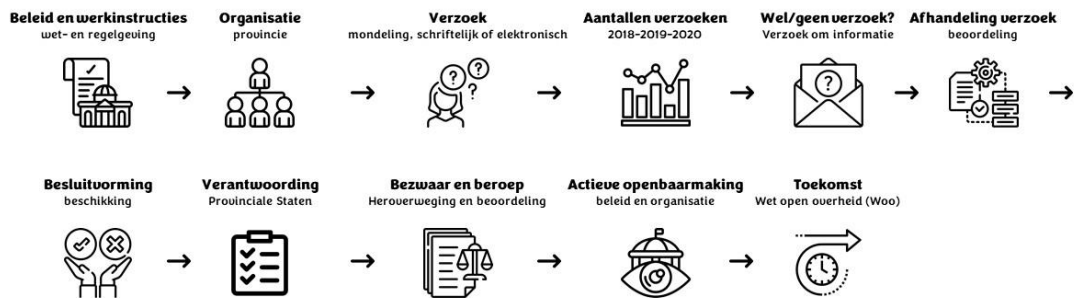
Hoe geeft de provincie vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Wet open overheid straks gaat stellen?

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

Tijdens het NVRR-onderzoek informatie verzameld over de uitvoering van de Wob door de provincie Limburg en een zevental andere provincies. 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 Limburg

- De provincie heeft een transparant beleid over het indienen van Wob-verzoeken.
- De procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken is vastgelegd in een heldere procesbeschrijving. De procesbeschrijving is wel enigszins verouderd.

2.1.2 Beleid Limburg

Gedeputeerde Staten hebben beleid vastgesteld met betrekking tot het indienen van Wob-verzoeken. In een besluit is expliciet vastgelegd dat de elektronische weg voor Wob-verzoeken is opengesteld. Uit de toelichting op het voorstel aan Gedeputeerde Staten blijkt dat de komst van de Woo en het wetsvoorstel 'Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer' een belangrijke aanleiding voor dit voorstel bleken.¹⁰ Aangegeven wordt dat de Woo uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt om verzoeken elektronisch in te dienen.

Verder wordt in het voorstel aan Gedeputeerde Staten aangegeven dat beide RUD's (Regionale Uitvoeringsdiensten) in kennis worden gesteld van de beleidswijziging. Ook wijzigt het kunnen indienen van schriftelijke en mondelinge verzoeken niet met de besluitvorming. Ten aanzien van de procedure van inkomende Wob-verzoeken wordt in het voorstel het volgende opgemerkt: 'Om controle en centrale sturing te blijven houden op de tijdige en correcte

¹⁰ Voorstel aan Gedeputeerde Staten dateert van 3 december 2019.

afhandeling van Wob-verzoeken wordt een centraal e-mailadres voor Wob-verzoeken (wob@prvlimburg.nl) ingericht.' Per 1 mei 2022 is dit e-mailadres vervangen door woo@prvlimburg.nl.

Het beleid ten aanzien van het indienen van Wob-verzoeken is richtinggevend en transparant; het is helder hoe een burger een Wob-verzoek kan indienen. Het beleid over Wob-verzoeken is niet gepubliceerd op de website van de provincie (<https://www.limburg.nl/>), wel zijn op de website de mogelijke manieren om een Wob-verzoek in te dienen beschreven (<https://www.limburg.nl/@748/informatieverzoek/>).¹¹

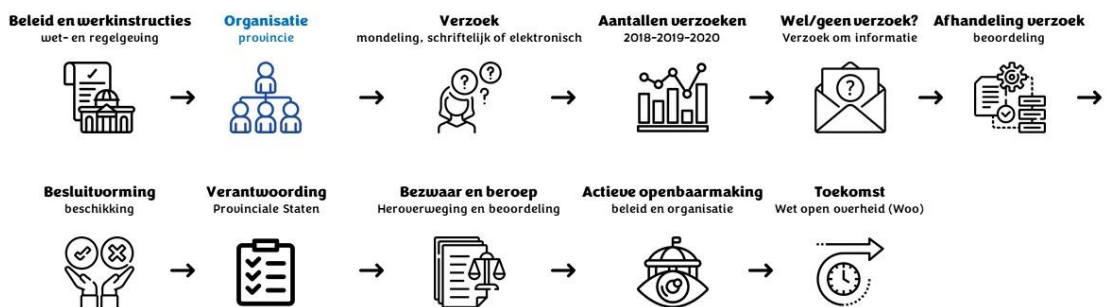
2.1.3 Werkinstructies Limburg

De provincie gebruikt een procesbeschrijving voor de afhandeling van Wob-verzoeken uit maart 2016. Deze is op onderdelen niet meer actueel, onder andere een aantal ontwikkelingen in de jurisprudentie (bijvoorbeeld openbaarmaking van WhatsApp-berichten) zijn daarin nog niet verwerkt. Ook was het openstaan van de elektronische weg voor Wob-verzoeken, nog niet verwerkt.

De procesbeschrijving begint met een stroomschema met verschillende afslagen. Daarna volgen drie hoofdstukken over het proces en de verdeling van taken, een stappenplan en ten slotte een hoofdstuk met toelichting en uitleg over de weigeringsgronden van de Wob.

Inmiddels is er een nieuwe handleiding ontwikkeld. Of bovenstaande punten daarin zijn verwerkt is niet bij de onderzoekers bekend.¹²

2.2 Organisatie van afhandeling Wob-verzoeken



2.2.1 Belangrijkste bevindingen Limburg

- Bij de provincie Limburg coördineert het cluster Algehele Juridische Zaken alle Wob-verzoeken die de provincie ontvangt. De Wob-verzoeken worden vervolgens door de beleidsclusters afgehandeld. Vanuit het cluster Algehele Juridische Zaken worden aandachtspunten en beslistermijnen geschetst. Alle Wob-verzoeken waar een

¹¹ Deze webpagina is per 1 mei 2022 vervangen door www.limburg.nl/woo..

¹² Wederhoorreactie op conceptrapport.

beslissing over wordt genomen gaan van te voren langs het cluster Algehele Juridische Zaken.

- De organisatie beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare kennis als zeer goed.
- De voor een goede afhandeling van Wob-verzoeken nodige vaardigheden, taakverdeling en samenwerking zijn volgens de organisatie zelf en in de procesbeschrijving geborgd.
- De organisatie beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare kennis en vaardigheden als voldoende.

2.2.2 Werkwijze Limburg

Bij de provincie Limburg worden Wob-verzoeken in principe decentraal behandeld; de verschillende inhoudelijke clusters behandelen de verzoeken. Het cluster Algehele Juridische Zaken coördineert; alle Wob-verzoeken die de provincie ontvangt komen eerst langs hen. Verzoeken worden vervolgens doorgestuurd naar het behandelend cluster met daarbij opmerkingen/instructies voor de behandeling van het verzoek. Daarbij worden onder andere de aandachtspunten en de beslistermijnen geschetst. Daarna wordt er per geval gekeken hoe er maatwerk geleverd kan worden binnen het dossier. Alle Wob-verzoeken waar een beslissing over wordt genomen gaan van te voren langs het cluster Algehele Juridische Zaken. Dit geldt ook voor de onderliggende documenten.

De procesbeschrijving schenkt gedetailleerd 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 aandacht aan de rol van Provinciale Staten. De interne taakverdeling en samenwerking zijn in de procesbeschrijving beide geborgd; er staat duidelijk wie wat doet.

De organisatie beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare kennis als zeer goed, en vaardigheden en de taakverdeling en samenwerking als goed.¹³ In het vragenlijstonderzoek beoordeelde Limburg de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare capaciteit als matig. Omdat de capaciteit per 1 juli 2021 en per 1 april 2022 is verhoogd door de komst van twee nieuwe medewerkers is de capaciteit volgens de organisatie niet meer als matig te beoordelen.¹⁴

2.3 Het indienen van Wob-verzoeken



¹³ Vragenlijstonderzoek.

¹⁴ Wederhoorreactie op conceptrapport.

2.3.1 Belangrijkste bevindingen Limburg

- De Wob-webpagina van Limburg is te vinden via enkele keren logisch doorklikken vanaf de hoofdpagina en via de zoekbalk. De website bevat voldoende informatie over de Wob en de Wob-procedure. Het taalgebruik is zeer leesbaar en begrijpelijk: vakjargon wordt vermeden, begrippen en afkortingen worden uitgelegd.
- Op de website staat dat een Wob-verzoek kan worden ingediend met een digitaal formulier, per post, mondeling, of per e-mail. In de praktijk blijkt een Wob-verzoek ook op deze manieren te kunnen worden ingediend. Volgens de Wob moet in ieder geval mondelinge indiening mogelijk zijn; in Limburg kan dit, en staat dit ook op de website aangegeven.
- De Woo verplicht het openstellen van de elektronische weg voor Wob-verzoeken. Limburg voldoet hier al aan, want Wob-verzoeken kunnen worden ingediend via een specifiek webformulier en per e-mail.

2.3.2 Het indienen van Wob-verzoeken in Limburg

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?

In het beleid is aangegeven op welke manier Wob-verzoeken kunnen worden ingediend. Volgens het beleid kan dit via het e-mailadres voor Wob-verzoeken (wob@prvlimburg.nl) ([dit e-mailadres is per 1 mei 2022 komen te vervallen en vervangen door woo@provincielimburg.nl](mailto:wob@prvlimburg.nl)). Deze e-mail wordt dagelijks bijgehouden. Daarnaast wordt een e-formulier gepubliceerd op de website van de provincie. Het indienen van schriftelijke en mondelinge verzoeken kan daarnaast ook.

De Wob-webpagina van Limburg (<https://www.limburg.nl/@748/informatieverzoek/>) is te vinden via enkele keren logisch doorklikken vanaf de hoofdpagina en via de zoekbalk.¹⁵ 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).

In de werkinstructie staat dat aan Gedeputeerde Staten gerichte verzoeken die via de elektronische weg (fax, e-mail, sms) zijn ontvangen niet meer in behandeling worden genomen. Provinciale Staten en de Commissaris van de Koning nemen elektronisch ingediende Wob-verzoeken wel in behandeling. Opgemerkt is dat de werkinstructie op sommige punten achterhaald is en elektronisch ingediende verzoeken wel in behandeling worden genomen.¹⁶

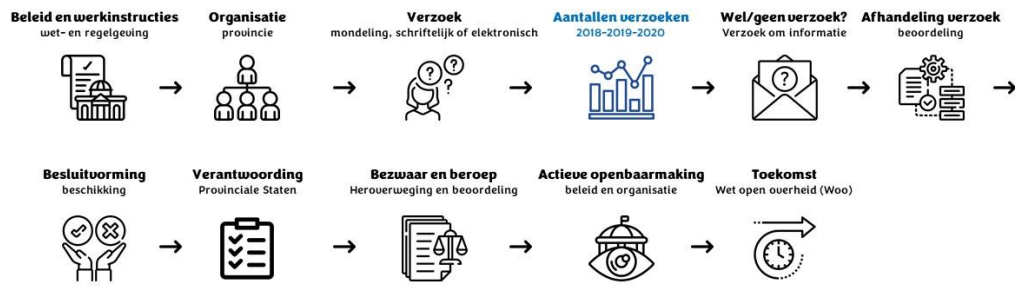
Op de website staat dat een Wob-verzoek kan worden ingediend met een digitaal formulier, per post, mondeling, of per e-mail. In de praktijk blijken dat dit ook de wegen zijn om een Wob-verzoek in te dienen.¹⁷

¹⁵ Het webadres van deze pagina is per 1 mei 2022 aangepast naar: www.limburg.nl/woo

¹⁶ Interview, 12 juli 2021 en wederhoor op conceptrapport.

¹⁷ Vragenlijstonderzoek.

2.4 Cijfers Wob-verzoeken



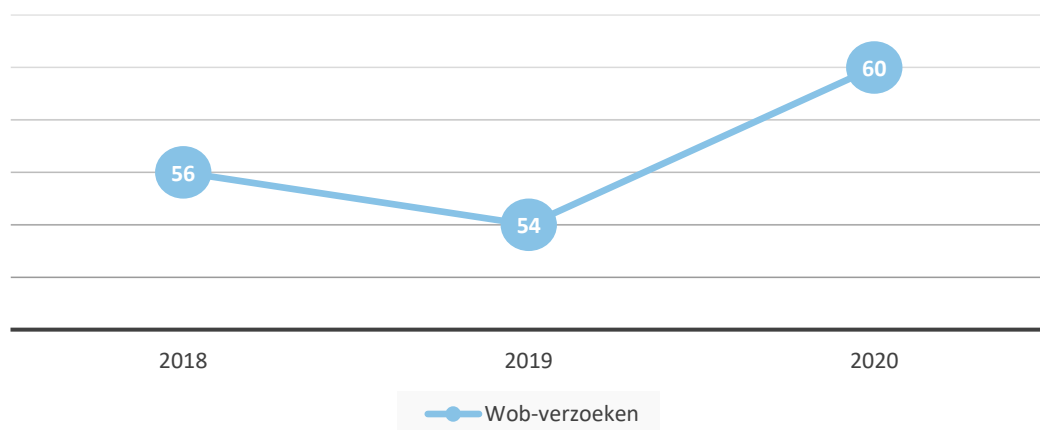
2.4.1 Belangrijkste bevindingen Limburg

- In Limburg zijn in de periode 2018-2020 gemiddeld 57 Wob-verzoeken per jaar ingediend.
- Vrijwel alle Wob-verzoeken worden ingediend bij Gedeputeerde Staten (GS) en de meeste Wob-verzoeken worden ingediend door individuele burgers.

2.4.2 Limburg

In Limburg zijn in de periode 2018-2020 gemiddeld 57 Wob-verzoeken per jaar ingediend.

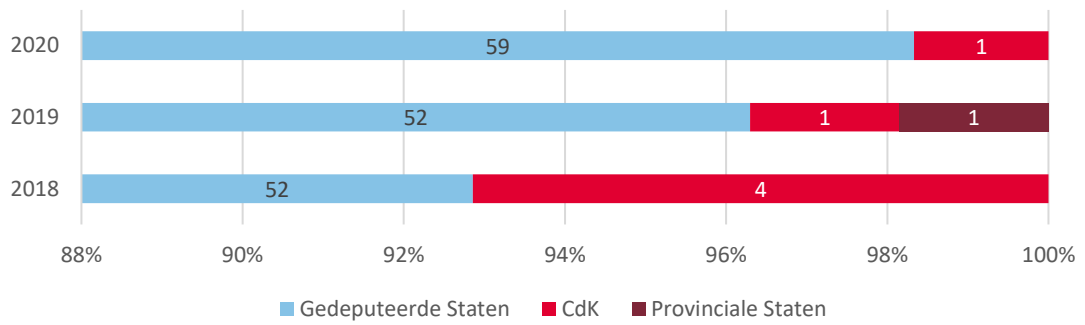
FIGUUR 2.1 AANTAL INGEDIENDE WOB-VERZOEKEN LIMBURG



Bron: vragenlijstonderzoek.

Vrijwel alle verzoeken worden ingediend bij Gedeputeerde Staten.

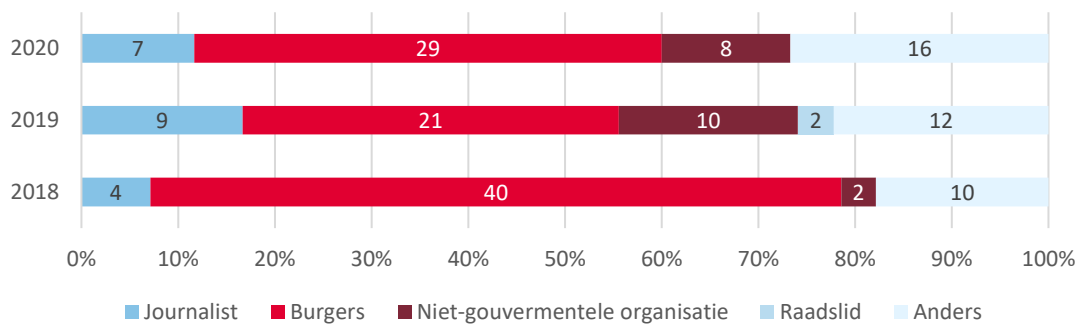
FIGUUR 2.2 VERDELING WOB-VERZOEKEN OVER BESTUURSORGANEN



Bron: vragenlijstonderzoek.

De meeste Wob-verzoeken worden ingediend door burgers.

FIGUUR 2.3 INDIENERS WOB-VERZOEKEN



Bron: vragenlijstonderzoek.

3 Afhandeling van Wob-verzoeken

3.1 Wel of geen Wob-verzoek?



3.1.1 Belangrijkste bevindingen Limburg

- Als er een verzoek om informatie binnenkomt, besteedt Limburg aandacht aan de vraag onder welk juridisch kader dit valt (de Wob of andere regels), en vraagt dit soms 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:¹⁸

- 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 Limburg

Als de verzoeker het verzoek een Wob-verzoek noemt, beschouwt Limburg het volgens het vragenlijstonderzoek per definitie altijd als Wob-verzoek. Als het verzoek alleen gaat om inzage in het eigen dossier/eigen persoonsgegevens, 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, of als een verzoek niet gaat over een bestuurlijke aangelegenheid, beschouwt Limburg dit niet als een Wob-verzoek.¹⁹

Als Limburg tot de slotsom komt dat het wel of juist geen Wob-verzoek betreft, vraagt de ambtelijke organisatie dit soms nog na bij de indiener.²⁰ In de procesbeschrijving wordt niet gesproken over het navragen bij de indiener. Over de vraag of iets een Wob-verzoek is of niet is het volgende opgenomen in de procesbeschrijving:

‘De medewerker die het verzoek in behandeling heeft beoordeelt of de Wob van toepassing is. Dit is het geval wanneer:

- *de Wob in het verzoek genoemd wordt of als gevraagd wordt om openbaarmaking voor een ieder;*
- *het gaat om informatie, neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid;*
- *als de informatie niet reeds openbaar is.*

Wordt in een verzoek om informatie uitdrukkelijk een beroep op de Wob gedaan dan is meestal sprake van een Wob-verzoek. Ook als dit gebeurt in een lopende bezwaar-of klachtprocedure. Wordt geenuitdrukkelijk beroep gedaan op de Wob en blijkt nergens uit dat de verzoeker de openbaarmaking van documenten voor een ieder beoogd, dan kun je overwegen om het verzoek niet als Wob-verzoek af te handelen. Je dient er dan wel rekening mee te houden dat de bestuursrechter hierin niet meegaat als de verzoeker ter zitting verklaart dat hij dit oogpunt wel heeft. Bovendien is de onderliggende jurisprudentie sterk casuïstisch en spelen de omstandigheden van het geval dus een belangrijke rol.

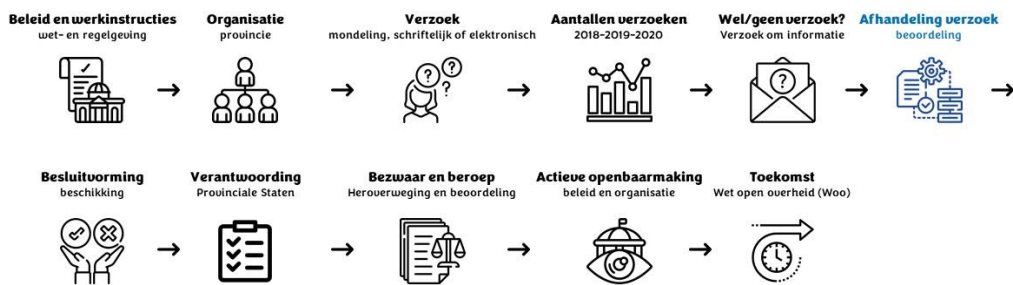
Twijfel je over deze beoordeling, neem contact op met [naam] of [naam]. Als de Wob niet wordt genoemd of niet gevraagd wordt om openbaarmaking voor een ieder, dan is de reactie op het informatieverzoek geen appellabel besluit en hoeft geen rechtsmiddelenclausule te worden opgenomen.’

3.2 Afhandeling Wob-verzoek

¹⁸ ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1268.

¹⁹ Vragenlijstonderzoek.

²⁰ Vragenlijstonderzoek.



3.2.1 Belangrijkste bevindingen Limburg

- Een verzoeker hoeft op grond van de Wob geen belang te stellen. In geen van de bestudeerde dossiers is gevraagd naar het belang dat de verzoeker bij een verzoek heeft. Dit staat ook in de procesbeschrijving genoemd.
- 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 het verzoek nader te preciseren en/of met dit doel een ‘concretiseringsgesprek’ voert. Hiermee wordt invulling gegeven aan de wettelijke verplichting rondom (behulpzaamheid bij) precisering van verzoeken.
- In het geval een Wob-verzoek betrekking heeft op documenten die (deels) bij een ander bestuursorgaan berusten, stuurt Limburg het verzoek door, en vraagt het andere bestuursorgaan om een zienswijze over openbaarmaking van de gegevens.
- 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.
- 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 procesbeschrijving van Limburg wordt dit wettelijke vereiste genoemd.

‘Iedereen kan dus informatie opvragen ongeacht het belang of motief van het verzoek. Dit is met zoveel woorden bepaald in artikel 3, lid 3 Wob. Er hoeft dus géén reden te worden opgegeven waarom iemand informatie wil hebben. Je kunt dus bij wijze van spreken documenten opvragen uit nieuwsgierigheid.’

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.

Uit de werkinstructie volgt dat de provincie behulpzaam is bij het preciseren van een te algemeen Wob-verzoek. 'Als een verzoek te algemeen geformuleerd is, moet de verzoeker worden verzocht zijn verzoek te preciseren.' Aangegeven wordt dat de medewerker contact moet opnemen met de indiener van het verzoek (telefonisch en/of schriftelijk) en moet vragen welke informatie precies wordt verzocht.²¹

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 zo'n gesprek te voeren bij zeer omvangrijke verzoeken.²² Daarnaast wordt verzoekafhankelijk contact met de verzoeker wordt opgenomen. Dit wordt niet gedaan als het verzoek evident duidelijk is. In het geval van journalisten wordt opgemerkt dat journalisten vaak gebruik maken van de zogenoemde sleepnetmethode. In die gevallen wordt vaak een lijst met documenten gemaakt. Deze wordt dan voorgelegd aan de journalist met de vraag welke documenten hij of zij wil ontvangen. De meeste journalisten en verzoekers stellen deze methode volgens de organisatie op prijs.²³

28 van de dertig 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 één van deze gevallen is eveneens 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 over de regels van artikel 4 Wob.²⁴

'Het kan zijn dat een Wob-verzoek wordt ingediend bij GS, voor een aangelegenheid waarvoor een ander bestuursorgaan bevoegd is. In dat geval moet je het verzoek aan het bevoegde bestuursorgaan doorsturen. Je stuurt zo spoedig mogelijk een brief aan het bevoegde bestuursorgaan en bericht de indiener van het verzoek over de doorzending. Het kan dus ook voorkomen dat je een Wob-verzoek ontvangt, dat doorgezonden wordt aan GS door een ander bestuursorgaan.'

²¹ Documentenstudie.

²² Vragenlijstonderzoek.

²³ Vragenlijstonderzoek en interview, 12 juli 2021.

²⁴ 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.

In het geval een Wob-verzoek betrekking heeft op documenten die (deels) bij een ander bestuursorgaan berusten, stuurt de provincie het verzoek door en vraagt de provincie het andere bestuursorgaan om een zienswijze over openbaarmaking van de gegevens.²⁵

In twee van de bestudeerde dossiers berustten er documenten bij een ander bestuursorgaan. Verzoeker is in deze dossiers 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.²⁶

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. De provincie weet niet hoeveel van de in 2018-2020 ingediende verzoeken gingen over milieu-informatie.²⁷ Bij de dertig bestudeerde verzoeken was hiervan geen sprake.

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 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 geen van de bestudeerde dossiers uit Limburg was dit artikel aan de orde. In acht van de dertig dossier was niet vast te stellen of op toepassing van artikel 10 EVRM is gecontroleerd.

3.2.7 Zoeken naar documenten

Iedereen kan een bestuursorgaan verzoeken om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid.²⁸ Een document is een bij een bestuursorgaan berustend

²⁵ Vragenlijstonderzoek.

²⁶ Artikel 10, zevende lid, Wob.

²⁷ Vragenlijstonderzoek.

²⁸ Artikel 3 Wob.

schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.²⁹ 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.³⁰ 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.³¹

De werkinstructie van Limburg besteedt beperkt aandacht aan het verzamelen van de documenten. Bij de paragraaf 'het verzamelen van stukken' staat: 'Gelet op de krappe beslistermijn is het van belang om tijdig te starten met het verzamelen van de stukken, zeker in het geval van een omvangrijk verzoek. Het in kaart brengen van alle documenten is dan een behoorlijke klus. Lukt het niet om binnen de gestelde termijn een besluit te nemen, verdaag dan tijdig.'

Uit drie van de dertig bekeken dossiers wordt duidelijk hoe er is gezocht naar de gevraagde informatie. In dertien van de dertig dossiers is informatie niet openbaar gemaakt omdat die niet in een bestaand document staat. Limburg 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.³²

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.

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 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).³³ In twintig 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.

Limburg geeft aan bij Wob-verzoeken geen gebruik te maken van een concept-besluit/voorlopige beoordeling en de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze door de verzoeker.³⁴

²⁹ Artikel 1, onder a, Wob.

³⁰ 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.

³¹ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

³² Vragenlijstonderzoek.

³³ Vragenlijstonderzoek.

³⁴ Vragenlijstonderzoek.

3.3 Besluitvorming over Wob-verzoeken en informatieverstrekking



3.3.1 Belangrijkste bevindingen Limburg

- Limburg laat zoals de Wob voorschrijft, het algemeen belang van openbaarheid bij het openbaar maken van informatie zwaar wegen.
- De provincie heeft voor de periode 2018-2020 niet bijgehouden hoeveel Wob-verzoeken geheel zijn ingewilligd, geheel of gedeeltelijk zijn afgewezen of buiten behandeling zijn gesteld. In ieder geval zijn geen verzoeken buiten behandeling gesteld of afgewezen vanwege misbruik van recht.
- Er zijn geen onregelmatigheden bij de toepassing van de weigeringsgronden in de dossiers geconstateerd.
- De procesbeschrijving van de provincie besteedt aandacht aan de wijze van informatieverstrekking.

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 regelgeving³⁵ 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.³⁶

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;

³⁵ Zoals de geheimhoudingsbepalingen in de Provinciewet.

³⁶ Artikel 10, eerste lid, Wob.

- 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.³⁷

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.

Limburg

Beleid en werkinstructie

'Uitgangspunt is dat informatie openbaar wordt gemaakt, tenzij weigeringsgrond' zo staat in presentatie over de Wob voor nieuwe medewerkers. Hieruit blijkt dat de provincie zoals de Wob ook voorschrijft, het algemeen belang van openbaarheid zwaar laat wegen. Gezien het uitgangspunt van openbaarheid van informatie staat in de werkinstructie dat het bestuursorgaan een zo groot mogelijk gedeelte van de informatie waarom is verzocht, verstrekt. In de werkinstructie zijn een aantal uitzonderingsgronden uit artikel 10 en 11 van de Wob uitgewerkt en toegelicht.

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 de periode 2018-2020 geen Wob-verzoeken buiten behandeling gesteld, en ook niet afgewezen vanwege misbruik van recht.

De provincie geeft aan per passage te beoordelen of een weigeringsgrond van toepassing is. Uit de dossierstudie blijkt dat er in sommige dossiers ook per regel van een document of op documentniveau wordt bepaald of weigeringsgronden van toepassing zijn en dus wat wel en niet openbaar gemaakt wordt.³⁸

De provincie past naar eigen zeggen de volgende uitzonderingsgrond uit artikel 10 Wob in elk besluit toe:

- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (het gaat hier om persoonsgegevens zoals namen, adressen en telefoonnummers).³⁹

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

- bedrijfs- en fabricagegegevens, die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld;

³⁷ Artikel 10, tweede lid, Wob.

³⁸ Vragenlijstonderzoek en dossierstudie.

³⁹ Vragenlijstonderzoek.

- 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

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

De provincie geeft aan te controleren of de informatie die openbaar wordt gemaakt persoonsgegevens bevat. Meestal worden de persoonsgegevens geanonimiseerd voordat de informatie openbaar wordt gemaakt.⁴¹

In de bekeken dossiers zijn vijf weigeringsgronden toegepast, namelijk:

- bedrijfs- en fabricagegegevens;
- de economische/financiële belangen van 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.⁴²

Er zijn geen onregelmatigheden bij de toepassing van de weigeringsgronden in de dossiers geconstateerd. Bij de relatieve weigeringsgronden staat de gemaakte belangenafweging tussen het betrokken belang en het belang van openbaarheid van de informatie zeer goed gemotiveerd in het besluit op het Wob-verzoek, zoals de Wob en de jurisprudentie eisen.⁴³

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. Limburg houdt geen registraties bij over het aantal Wob-verzoeken dat binnen de termijn wordt afgehandeld, of registraties over de gemiddelde doorlooptijd.⁴⁴

In alle dertig beoordeelde dossiers is op tijd beslist.

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

⁴⁰ Vragenlijstonderzoek.

⁴¹ Vragenlijstonderzoek. Artikel 10, eerste lid, onder c Wob; artikel 10, tweede lid, onder b, g en e Wob.

⁴² 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.

⁴³ Zie ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1000, r.o. 6.3.

⁴⁴ Vragenlijstonderzoek.

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 aandacht aan de wijze van informatieverstrekking. Het uitgangspunt is dat de informatie wordt verstrekt in de door verzoeker gewenste vorm, tenzij het verstrekken van de informatie in die vorm redelijkerwijs niet geveerd kan worden of de informatie al in een andere vorm voor het publiek beschikbaar. De provincie vraagt verzoekers soms in welke vorm zij de informatie willen ontvangen.⁴⁵ In alle dossiers waarin informatie is verstrekt, is informatie verstrekt als kopie of 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'.⁴⁶ Hier staat niets over in de procesbeschrijving van de provincie. De organisatie geeft aan dat in zo'n geval de derde-belanghebbenden meer dan twee weken krijgen om hun rechten uit te oefenen.⁴⁷ In de dertig bekeken dossier is in één geval uitgestelde verstrekking toegepast.

3.4 Verantwoording aan samenleving en Provinciale Staten

3.4.1 Belangrijkste bevindingen Limburg



- Wob-besluiten en de openbaargemaakte documenten worden gepubliceerd op de website van de provincie.
- In Limburg wordt niet actief aan Provinciale Staten gerapporteerd over de afhandeling van Wob-verzoeken. Als Provinciale Staten vragen om informatie met

⁴⁵ Vragenlijstonderzoek.

⁴⁶ Artikel 6, vijfde lid, Wob.

⁴⁷ Vragenlijstonderzoek.

betrekking tot de afhandeling van Wob-verzoeken wordt de informatie verstrekt. De Woo verplicht tot het in de begroting benoemen van beleidsvoornemens en tot het in de jaarlijkse verantwoording hiervan verslag doen.

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 Woo 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.⁴⁸ De Woo legt daarbij de nadruk op elektronische bekendmaking. De provincie rapporteert openbaar over besluiten op Wob-verzoeken.⁴⁹ Het besluit en alle achterliggende documenten worden gepubliceerd. Wob-besluiten en de openbaargemaakte documenten worden ook gepubliceerd op de website www.limburg.nl/wob.⁵⁰ Soms zijn de achterliggende stukken qua omvang te groot, deze zijn dan apart op te vragen.⁵¹ 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

In Limburg wordt niet actief aan Provinciale Staten gerapporteerd over de afhandeling van Wob-verzoeken. Als Provinciale Staten vragen om informatie met betrekking tot de afhandeling van Wob-verzoeken wordt de informatie verstrekt. Limburg verwijst ook naar alle afgehandelde Wob-verzoeken op de website.⁵⁴

⁴⁸ Artikel 2.4, derde lid Woo.

⁴⁹ Vragenlijstonderzoek.

⁵⁰ Deze link is sinds 1 mei 2022 aangepast naar www.limburg.nl/woo.

⁵¹ Interview, 12 juli 2021.

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

⁵³ Artikel 10.3, tweede lid, Woo.

⁵⁴ Interview, 12 juli 2021.

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.



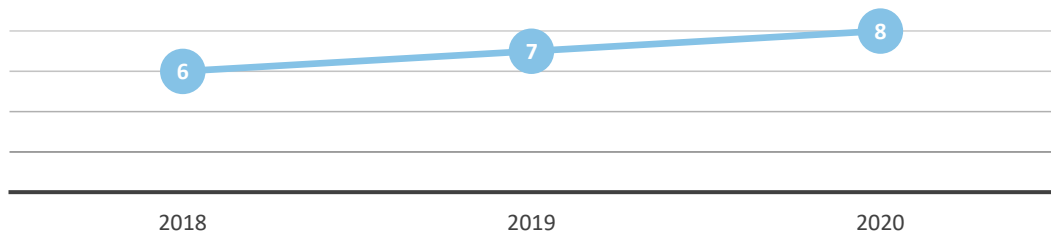
4.1.1 Belangrijkste bevindingen Limburg

- Limburg maakt bij de behandeling van het merendeel van de bezwaarschriften, waaronder die tegen Wob-besluiten, gebruik van een externe adviescommissie. De commissie bezwaarschriften van de provincie krijgt toegang tot alle informatie waarover het Wob-verzoek gaat.
- De (voorzieningen)rechter krijgt op verzoek toegang tot alle stukken (inclusief de inhoud van weggelakte passages).
- In Limburg is in 2018 zes keer (11%) bezwaar gemaakt tegen een besluit op een Wob-verzoek (passieve openbaarmaking), in 2019, zeven keer (12%), en in 2020 acht keer (13%).
- In de provincie is gemiddeld twee keer per jaar beroep ingesteld tegen een besluit op bezwaar in de periode 2018-2020. Alleen in 2019 is twee keer hoger beroep ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank.
- In 2019 en 2020 is in beide jaren één voorlopige voorziening gevraagd met betrekking tot een ingediend Wob-verzoek.

4.2 Bezwaar

Limburg maakt bij de behandeling van het merendeel van de bezwaarschriften, waaronder die tegen Wob-besluiten, gebruik van een externe adviescommissie. Uit de jaarverslagen van die commissie blijkt niet hoeveel Wob-verzoeken zijn behandeld. Het aantal ontvangen bezwaarschriften met betrekking tot Wob-verzoeken varieert van zes bezwaarschriften in 2018 (van het totaal aantal ingediende Wob-verzoeken) tot acht bezwaarschriften (13%) in 2020.⁵⁵

FIGUUR 4.1 AANTAL BEZWAARSCHRIFTEN 2018-2020



Bron: vragenlijstonderzoek.

In zeventien van de dertig bestudeerde dossiers is bezwaar gemaakt.

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 Limburg dat de partij het besluit en de openbaar gemaakte stukken krijgt, tenzij de provincie de zienswijze niet volledig volgt. In dat geval krijgt deze partij de mogelijkheid om het openbaar maken tegen te gaan met een bezwaar en voorlopige voorziening via artikel 6 lid 5 Wob.⁵⁶

⁵⁵ Vragenlijstonderzoek.

⁵⁶ Vragenlijstonderzoek.

De commissie bezwaarschriften van de provincie krijgt toegang tot alle informatie waarover het Wob-verzoek gaat.⁵⁷

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

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

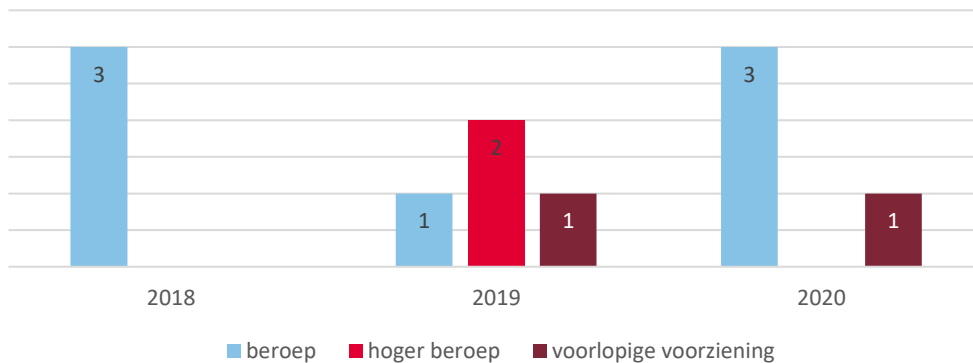
In de provincie is in 2018 drie keer (5% ten opzichte van het totaal aantal ingediende Wob-verzoeken in dat jaar) beroep ingesteld tegen een besluit op bezwaar, in 2019 één keer (2%) en in 2020 drie keer (5%). Er wordt niet bijgehouden in hoeveel gevallen het beroep (deels) gegrond is verklaard en alsnog informatie openbaar moet worden gemaakt. Naar schatting tussen de één en vijf keer. Het is niet voorgekomen dat een beroep door de rechter (deels) gegrond is verklaard zonder dat extra informatie openbaar moest worden gemaakt.

Alleen in 2019 is twee keer hoger beroep ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank. In 2018 zijn geen voorlopige voorzieningen aangevraagd met betrekking tot een ingediend Wob-verzoek, in 2019 en 2020 is in beide jaren één voorlopige voorziening gevraagd met betrekking tot een ingediend Wob-verzoek.⁵⁸

De ingediende (hoger)beroepszaken van de afgelopen jaren zijn ongegrond verklaard.⁵⁹

De (voorzieningen)rechter krijgt op verzoek toegang tot alle stukken (inclusief de inhoud van weggelakte passages).⁶⁰

FIGUUR 4.2 AANTAL (HOGER)BEROEPEN EN VERZOEKEN OM EEN VOORLOPIGE VOORZIENING 2018-2020



Bron: vragenlijstonderzoek.

⁵⁷ Vragenlijstonderzoek.

⁵⁸ Vragenlijstonderzoek.

⁵⁹ Wederhoorreactie op conceptrapport.

⁶⁰ Vragenlijstonderzoek.

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 Limburg, 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 Limburg

- Limburg heeft geen beleid en werkinstructies op het gebied van actieve openbaarheid van informatie.

5.1.3 Beleid en werkinstructies

In Limburg is geen beleid met betrekking tot actieve openbaarmaking van informatie. Ook in de werkinstructie is niets over actieve openbaarmaking opgenomen.⁶¹ De provincie geeft zelf aan wel interne werkinstructies te hebben over actieve openbaarmaking.⁶² Naar verwachting zal in aanloop naar de Woo een nieuwe werkinstructie worden ontwikkeld.⁶³

⁶¹ Vragenlijstonderzoek.

⁶² Vragenlijstonderzoek.

⁶³ Interview, 12 juli 2021.

5.1.4 Interne organisatie

De verantwoordelijkheid voor actieve openbaarmaking van informatie is nog niet bij bepaalde personen, afdelingen of teams belegd. Als er nu stukken openbaar worden gemaakt, ligt deze verantwoordelijkheid nu in de meeste gevallen bij de beleidsclusters.⁶⁴

5.2 Voorbereiding op de Woo



5.2.1 Belangrijkste bevindingen Limburg

- De provincie heeft de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de Woo ter hand genomen. In dat kader is een werkgroep voor de Woo opgericht.
- 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.⁶⁵ De systematiek van absolute en relatieve weigeringsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijft gehandhaafd.⁶⁶ 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

⁶⁴ Interview, 12 juli 2021.

⁶⁵ Artikel 4.1 Woo.

⁶⁶ Artikel 5.1 Woo.

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.⁶⁷

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).⁶⁸ 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 inzagemoogelijkheden geeft voor personen om hun eigen dossier in te zien, hen die een klemmend belang kunnen opvoeren en onderzoekers.⁶⁹

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.⁷⁰

De Woo kent een gedetailleerde regeling van actieve openbaarheid. Bestuursorganen maken elf categorieën documenten actief openbaar: wet- en regelgeving, organisatiegegevens, 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.⁷¹ 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.⁷² Deze actieve openbaarheidsplichten van de Woo gelden alleen voor nieuwe documenten en zien niet op documenten van voor de inwerkingtreding van de verplichtingen uit artikel 3.3.⁷³ Ten aanzien van die documenten kan natuurlijk wel een verzoek om openbaarmaking worden ingediend.⁷⁴

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*.

⁶⁷ Artikel 5.3 Woo.

⁶⁸ Artikel 5.2, derde lid, Woo.

⁶⁹ Artikelen 5.5 t/m 5.7 Woo.

⁷⁰ Artikel 4.4 Woo.

⁷¹ Zie www.informatiehuishouding.nl/onderwerpen/platform-openbare-overheidsinformatie-plooi.

⁷² Artikel 10.2 Woo.

⁷³ Artikel 10.2a Woo.

⁷⁴ Artikel 4.1 Woo.

5.2.3 Limburg

De provincie heeft de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de Woo ter hand genomen.

Er wordt in het kader van de actieve openbaarmaking op dit moment intern gekeken naar welke stukken openbaar gemaakt moeten gaan worden in het kader van de Woo. Er is een werkgroep opgericht ter voorbereiding op de Woo en er worden cursussen gevolgd door medewerkers van de provincie. Een deel van de stukken die op grond van de Woo openbaar moeten worden, maakt de provincie Limburg al openbaar. De provincie geeft aan dat er nog wel wat stappen moeten worden gezet, met name op het punt van bewustwording.⁷⁵

Grotendeels werkt de provincie al volgens het nieuwe regime van de Woo. Zo is elektronische indiening van Wob-verzoeken al mogelijk en worden besluiten (en alle achterliggende documenten) op Wob-verzoeken gepubliceerd op de website. De beslistermijnen zijn nog een aandachtspunt op weg naar de Woo; in de bestudeerde dossiers beslist de provincie niet binnen vier weken.

⁷⁵ Interview, 12 juli 2021.

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.⁷⁶

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.⁷⁷ 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 Limburg 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 Limburg 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?*

⁷⁶ In de provincies Limburg en Noord-Holland is ook informatie vanuit interview(s) beschikbaar.

⁷⁷ 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 NVRD 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 Limburg. Deze informatie analyseren we in dit onderzoek.

Documentenstudie

Bij aanvang van het NVRD-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 Limburg 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 Limburg 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 Limburg hebben we het websiteonderzoek gebaseerd op: (<https://www.limburg.nl/@748/informatieverzoek/>). Deze link is per 1 mei 2022 aangepast naar www.limburg.nl/woo.

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. Limburg heeft deze kwalitatieve vragenlijst 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 Limburg tussen.

Beoordelingskader

In de tabel hieronder staat het beoordelingskader voor dit onderzoek. Het beoordelingskader kan gebruikt worden als globale 'kapstok' om de bevindingen over Limburg 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.
	Algemene wet bestuursrecht (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, werk-instructies en afspraken voor actieve openbaarmaking, waarin een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en taken is vastgelegd en controle is geborgd.

Bijlage 2: Bestudeerde documenten/ge- raadpleegde bronnen

- Modelbrieven
- Evaluatie lakbeleid
- Memo lakbeleid
- GS nota openstellen elektronische weg
- JZI Handleiding Wob maart 2016
- Toelichting wob nieuwe medewerkers
- Artikelen voor interne juridische nieuwsbrieven
- Mededeling Portefeuillehouder inzake motie 2634, brief CdK-Bovens van 24-11-2020

pro facto