

pro facta

Nota van bevindingen - Randstedelijke Rekenkamer
De praktijk van de Wob in Utrecht

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	mr. T. (Tinka) Floor, mr. E.A. (Ernst) van Bergen, mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh
Opdrachtgever	Randstedelijke Rekenkamer
Datum	24 juni 2022 (alinea p. 17-18 aangepast op 23 augustus 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 Utrecht	6
2.1.2	Beleid en werkinstructies Utrecht	6
2.2	Organisatie van afhandeling Wob-verzoeken	7
2.2.1	Belangrijkste bevindingen Utrecht	7
2.2.2	Werkwijze Utrecht	7
2.3	Het indienen van Wob-verzoeken	8
2.3.1	Belangrijkste bevindingen Utrecht	8
2.3.2	Het indienen van Wob-verzoeken in Utrecht	8
2.4	Cijfers Wob-verzoeken	9
2.4.1	Belangrijkste bevindingen Utrecht	9
2.4.2	Utrecht	9
3	Afhandeling van Wob-verzoeken	11
3.1	Wel of geen Wob-verzoek?	11
3.1.1	Belangrijkste bevindingen Utrecht	11
3.1.2	Achtergrond	11
3.1.3	Werkwijze Utrecht	12
3.2	Afhandeling Wob-verzoek	12
3.2.1	Belangrijkste bevindingen Utrecht	12
3.2.2	Belang	12
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	14
3.2.8	Betrekken verzoeker en derde-belanghebbenden	15

3.3	Besluitvorming over Wob-verzoeken en informatieverstrekking	16
3.3.1	Belangrijkste bevindingen Utrecht	16
3.3.2	Inwilliging, tenzij uitzonderingsgrond of beperking	16
3.3.3	Afhandel- en beslistermijnen	18
3.3.4	Vorm van verstrekking van informatie	19
3.3.5	Begrijpelijkheid en leesbaarheid	19
3.3.6	Uitgestelde verstrekking	19
3.4	Verantwoording aan samenleving en Provinciale Staten	19
3.4.1	Belangrijkste bevindingen Utrecht	20
3.4.2	Verantwoording aan de samenleving	20
3.4.3	Verantwoording aan Provinciale Staten	20
4	Rechtsbescherming	21
4.1	Bezwaar en beroep	21
4.1.1	Belangrijkste bevindingen Utrecht	22
4.2	Bezwaar	22
4.3	Beroep, (hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening	23
5	Toekomst	24
5.1	Informatie uit eigen beweging	24
5.1.1	Afbakening	24
5.1.2	Belangrijkste bevindingen Utrecht	24
5.1.3	Beleid en werkinstructies	24
5.1.4	Interne organisatie	25
5.2	Vorbereiding op de Woo	25
5.2.1	Belangrijkste bevindingen Utrecht	25
5.2.2	De Woo op hoofdlijnen	25
5.2.3	Utrecht	27
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	28
Bijlage 2:	Bestudeerde documenten	33

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 Utrecht onderzoek te doen en een nota van bevindingen te schrijven. In deze nota worden ook de bevindingen uit het door Pro Facto verrichte NVR³ DoeMee-onderzoek 2021 naar de Wob betrokken.⁴ 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 Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies.

⁴ 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 kan blijven. Denk daarbij aan persoonlijke beleidsopvattingen in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad.⁵ 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'.⁶ 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 'bedrijfs- en fabricagegegevens'⁷ en 'het belang van inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen'⁸.

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-informatie⁹ 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.¹⁰

1.3 Centrale vraag en focus

De centrale onderzoeksvraag is:

⁵ Artikel 11, eerste lid, Wob.

⁶ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020.

⁷ Artikel 10, eerste lid en onder c, Wob.

⁸ Artikel 10, tweede lid en onder d, Wob.

⁹ Zoals bedoeld in het internationale Verdrag van Aarhus over toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter bij milieuzaken.

¹⁰ Artikel 6 Wob.

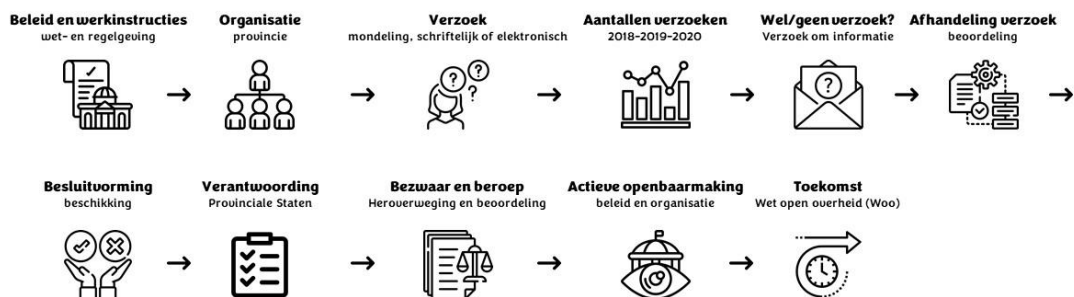
Hoe geeft de provincie vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Wet open overheid straks gaat stellen?

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

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

1.4 Opbouw van deze nota

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



Hoofdstuk 2 gaat over het indienen van Wob-verzoeken bij de provincie. Bij deze 'start' van de klantreis maken we ook een aantal algemene opmerkingen over het beleid en de interne organisatie op het gebied van Wob-verzoeken bij de provincie. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de verdere afhandeling van Wob-verzoeken er bij de provincie uitziet. Daarbij besteden we ook aandacht aan de verantwoording aan de samenleving en aan Provinciale Staten 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



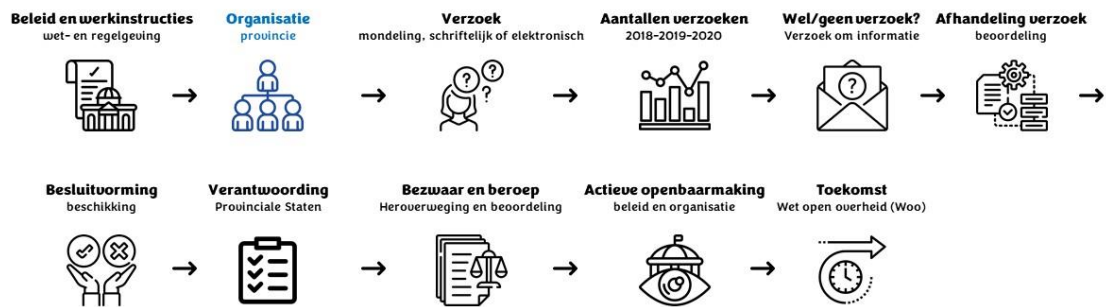
2.1.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- De provincie heeft geen afzonderlijk beleid over het indienen van Wob-verzoeken (passieve openbaarheid).
- De procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken is vastgelegd in een werkinstructie. Deze is duidelijk, maar summier (één A4 met bulletpoints, plus een stroomschema) en geeft medewerkers uitleg over het proces bij de provincie, niet over de toepassing van de wet.

2.1.2 Beleid en werkinstructies Utrecht

Utrecht heeft geen afzonderlijk beleid over de afhandeling van Wob-verzoeken (passieve openbaarheid). De werkinstructie van de provincie heeft als titel Procedure Wob op hoofdlijnen. Het is een document van twee pagina's: op de eerste pagina wordt in bulletpoints het proces van de afhandeling van Wob-verzoeken beschreven, op de tweede pagina is dit verbeeld in een schema. In de werkinstructie staan alleen de interne processtappen en taakverdeling, geen informatie voor medewerkers over hoe de Wob werkt en door de provincie moet worden toegepast.

2.2 Organisatie van afhandeling Wob-verzoeken



2.2.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- De Wob-coördinator speelt een belangrijke rol bij de afhandeling van Wob-verzoeken bij de provincie.
- De voor een goede afhandeling van Wob-verzoeken nodige taakverdeling en samenwerking zijn zowel in de werkinstructie als volgens de organisatie zelf geborgd.
- De organisatie beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare kennis als goed, de vaardigheden als voldoende en de capaciteit als matig.

2.2.2 Werkwijze Utrecht

De Wob-coördinator speelt een belangrijke rol bij de afhandeling van Wob-verzoeken bij de provincie. De Wob-coördinator is als juridisch adviseur onderdeel van het team Inkoop, Juridische Zaken en Subsidies. De Wob-coördinator beoordeelt of een binnengekomen verzoek om informatie een Wob-verzoek is,¹¹ neemt de Wob-verzoeken in ontvangst, maakt een planning, zorgt voor overleg met de betrokken collega's en de verdere afhandeling. Als het een politiek of bestuurlijk gevoelig onderwerp betreft of het verzoek van een journalist komt worden ook de bestuursadviseur en/of de perswoordvoerder geïnformeerd. De betrokken (vak)collega's verzamelen de documenten en delen deze met de Wob-coördinator. De Wob-coördinator maakt een voorlopige beoordeling en koppelt die terug aan het betrokken team, dat weer kan reageren. De Wob-coördinator stelt het Wob-besluit op. Alle concept-Wob-besluiten worden in het portefeuillehoudersoverleg met de gedeputeerde besproken. Politiek of bestuurlijk gevoelige verzoeken worden ook voor de vergadering van Gedeputeerde Staten geagendeerd.¹² De interne taakverdeling en samenwerking zijn in de werkinstructie beide geborgd; er staat duidelijk, hoewel beknopt, wie wat doet.

De organisatie beoordeelt de voor de afhandeling van Wob-verzoeken beschikbare kennis als goed, de vaardigheden als voldoende, de taakverdeling en samenwerking als goed en de capaciteit als matig.

¹¹ Vragenlijstonderzoek.

¹² Procedure Wob op hoofdlijnen provincie Utrecht.

2.3 Het indienen van Wob-verzoeken



2.3.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- Een Wob-verzoek indienen kan bij de provincie in ieder geval per brief, telefonisch, per e-mail, via een specifiek webformulier en per fax.
- Daarmee voldoet de provincie aan de Wob die voorschrijft dat in elk geval mondelinge verzoeken mogelijk moeten zijn.
- De Woo verplicht het openstellen van de elektronische weg voor verzoeken. De provincie voldoet hier al aan, want Wob-verzoeken kunnen worden ingediend via mail, een specifiek webformulier en het algemene online contactformulier. Die laatste optie staat (nog) niet op de website.

2.3.2 Het indienen van Wob-verzoeken in Utrecht

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 Utrecht (<https://www.provincie-utrecht.nl/loket/diensten/informatieverzoek-wob>) is te vinden via één keer doorklikken vanaf de hoofdpagina en via de zoekbalk. Je vindt de pagina door in het menu bovenaan de hoofdpagina op 'Loket' te klikken en vervolgens op 'Informatieverzoek (Wob)', maar in het uitklapmenu bij 'Loket' staat de Wob-pagina niet (daar staan alleen pagina's als 'Bezwaar, klacht of melding indienen' en 'Vergunningen en ontheffingen'). 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).

Een Wob-verzoek indienen kan bij de provincie per post, telefonisch, per e-mail, via een specifiek webformulier en per fax. De indiener heeft de keuze uit twee e-mailadressen en één telefoon- en faxnummer; verzoeken die binnenkomen op andere mailadressen en nummers neemt de provincie volgens de website niet in behandeling. In de vragenlijst geeft de provincie aan wel verzoeken te behandelen die naar andere mailadressen worden verstuurd. Volgens het vragen-lijstonderzoek is een Wob-verzoek via het algemene contactformulier op de

website ook mogelijk; op de Wob-webpagina wordt deze optie niet genoemd.¹³ In de procesbeschrijving van de provincie staat niet hoe Wob-verzoeken kunnen worden ingediend.

2.4 Cijfers Wob-verzoeken



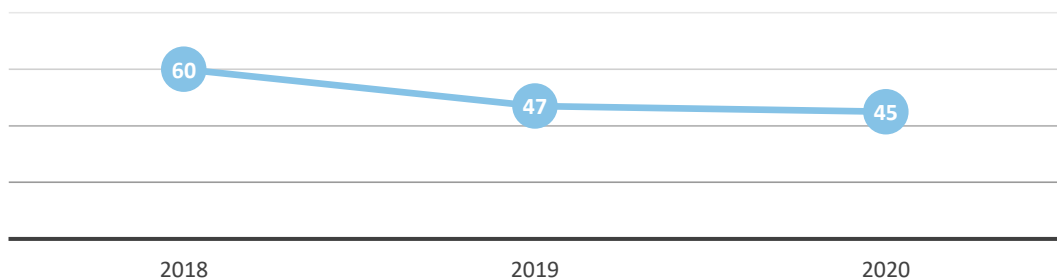
2.4.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- Bij de provincie zijn in 2018 60 Wob-verzoeken ingediend, in 2019 47 en in 2020 45.
- De meeste Wob-verzoeken zijn ingediend door individuele burgers.

2.4.2 Utrecht

Bij de provincie lag het aantal Wob-verzoeken in 2018 een stuk hoger dan in 2019 en 2020. De provincie houdt niet bij aan welk bestuursorgaan Wob-verzoeken zijn gericht; als verzoeken aan Provinciale Staten of de Commissaris van de Koning worden gestuurd, dan stuurt de organisatie deze door naar Gedeputeerde Staten, zodat het verzoek op de gebruikelijke wijze kan worden afgehandeld.¹⁴

FIGUUR 2.1 AANTAL INGEDIENDE WOB-VERZOEKEN



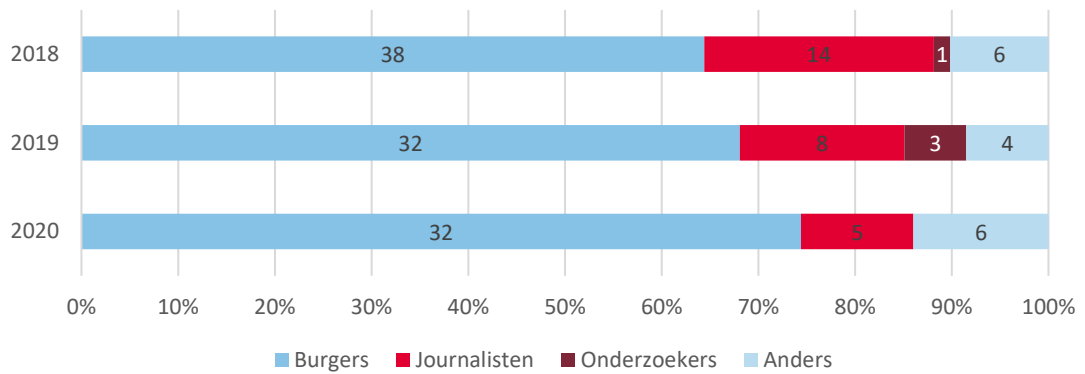
Bron: vragenlijstonderzoek

De meeste Wob-verzoeken die bij de provincie ingediend worden zijn afkomstig van burgers.

¹³ Websiteonderzoek en vragenlijstonderzoek.

¹⁴ Vragenlijstonderzoek. 29 van de dertig verzoeken in de bestudeerde dossiers waren gericht aan het college, één aan Provinciale Staten.

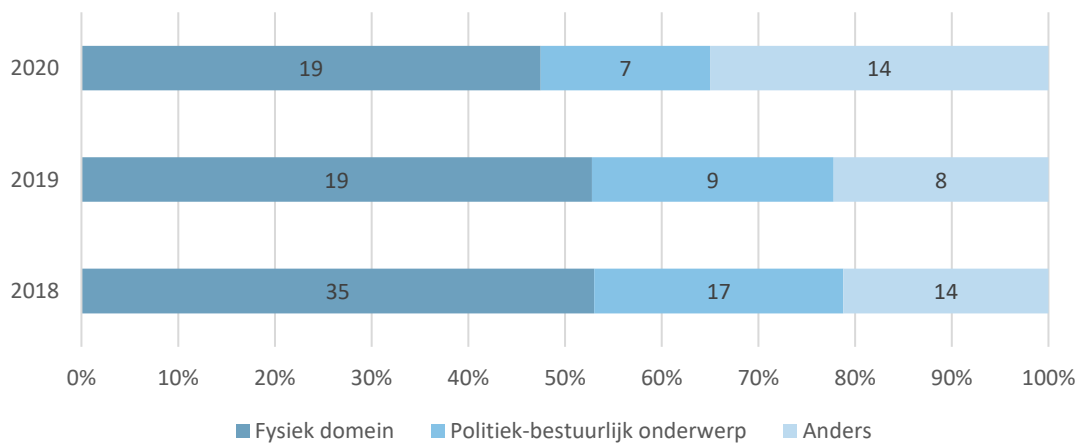
FIGUUR 2.2 INDIENERS WOB-VERZOEKEN 2018-2020



Bron: vragenlijstonderzoek¹⁵

De meeste ingediende Wob-verzoeken in de periode 2018-2020 gingen over het fysieke domein.

FIGUUR 2.3 ONDERWERPEN WOB-VERZOEKEN 2018-2020



Bron: vragenlijstonderzoek¹⁶

¹⁵ Het totaal voor 2018 komt bij deze vraag uit op 59 in plaats van 60; het aantal verzoeken voor 2020 op 43 in plaats van 45 (het totaal aantal verzoeken volgens de organisatie, zie figuur 2.1). Bij 'Anders' heeft de provincie voor 2018 en 2019 geen toelichting gegeven; in 2020 ging het om zes verzoeken van advocatenkantoren.

¹⁶ Het totaal voor 2018 komt bij deze vraag uit op 66 in plaats van 60; het totaal voor 2019 op 36 in plaats van 47 en het totaal voor 2020 op 40 in plaats van 45 (het totaal aantal verzoeken volgens de organisatie, zie figuur 2.1). Bij 'Anders' heeft de provincie voor 2018 en 2019 geen toelichting gegeven; de veertien verzoeken in 2020 gingen over mobiliteit.

3 Afhandeling van Wob-verzoeken

3.1 Wel of geen Wob-verzoek?



3.1.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- Als er een verzoek om informatie binnenkomt, besteedt de provincie 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. De uitkomst hiervan bepaalt de wettelijke behandelingskaders en voorkomt dat onbedoeld de opgevraagde informatie openbaar wordt gemaakt voor iedereen. Deze stap is niet vastgelegd in de werkinstructie.
- Verzoeken om informatieverstrekking aan alleen de verzoeker zelf beschouwt de provincie mogelijk toch als Wob-verzoek. Na een Wob-verzoek openbaar gemaakte informatie is openbaar voor iedereen ('eens openbaar, altijd openbaar voor iedereen').

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 Utrecht

Als de verzoeker het verzoek een Wob-verzoek noemt, beschouwt de provincie dit niet per definitie altijd als Wob-verzoek. Verzoeken om informatieverstrekking aan alleen de verzoeker zelf beschouwt de provincie mogelijk toch als Wob-verzoek. In de andere uitzonderingssituaties (verzoeken om inzage in het eigen dossier/eigen persoonsgegevens en informatieve vragen), ziet de provincie het verzoek nooit als Wob-verzoek. Als de provincie tot de slotsom komt dat het wel of juist geen Wob-verzoek betreft, vraagt de ambtelijke organisatie dit soms nog na bij de indiener.¹⁸ De werkinstructie van de provincie gaat niet in op de vraag en beoordeling of een informatieverzoek een Wob-verzoek is.

3.2 Afhandeling Wob-verzoek



3.2.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- In de werkwijze volgens de werkinstructie, de bestudeerde dossiers en het vragenlijstonderzoek is geen strijd met de Wob, andere wet- en regelgeving en jurisprudentie aangetroffen.

3.2.2 Belang

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

In de werkinstructie van Utrecht wordt dit wettelijke vereiste niet nader genoemd of uitgewerkt. In geen van de dertig bestudeerde dossiers is zichtbaar gevraagd naar het belang dat verzoeker heeft bij het verzoek.

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

¹⁸ Vragenlijstonderzoek.

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 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, onduidelijk geformuleerde verzoeken en verzoeken met een onduidelijk geformuleerd belang. Dit laatste is opvallend, omdat Wob-verzoekers geen belang hoeven te stellen (zie hiervoor, paragraaf 3.2.2). Verder licht de provincie toe dat in overleg met de betrokken collega van de vakafdeling besloten kan worden om de verzoeker te vragen diens verzoek nader toe te lichten. Als het verzoek bijvoorbeeld te algemeen is geformuleerd, kan het contact via de Wob-coördinator lopen. Wanneer de vakafdeling aangeeft die verduidelijking nodig te hebben voor het verzamelen van documenten of als de verzoeker bekend is bij de vakafdeling, dan kan het ook voorkomen dat juist de betrokken collega contact opneemt. De provincie houdt niet bij hoe vaak verzoeken om precisering worden gedaan of hoeveel concretiseringsgesprekken worden gevoerd.¹⁹

27 van de dertig beoordeelde dossiers bevatten verzoeken die voldoende duidelijk zijn; in de drie andere dossiers heeft de provincie geprobeerd om het verzoek te laten preciseren en mogelijke oplossingen aangedragen. In één geval is het Wob-verzoek na drie verzoeken om precisering buiten behandeling gesteld; in de twee andere 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 zelf over de documenten beschikt en dus zelf een besluit op het verzoek moet nemen, maar weet dat bij een ander bestuursorgaan nog meer 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 informeren medewerkers niet over de regels van artikel 4 Wob.

Als een Wob-verzoek betrekking heeft op documenten die (deels) bij een ander bestuursorgaan berusten, dan handelt de provincie op een van de volgende manieren:

- het verzoek behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het is gericht en het andere bestuursorgaan om een zienswijze vragen over openbaarmaking van de gegevens, óf

¹⁹ Vragenlijstonderzoek.

- het verzoek doorsturen, het verzoek ook verder behandelen voor het bestuursorgaan waaraan het verzoek is gericht en het andere bestuursorgaan om een zienswijze vragen over openbaarmaking van de gegevens.²⁰

In de dertig bestudeerde dossiers berustten er geen documenten bij een ander 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.²¹

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. In 2018 en 2019 ging het bij één Wob-verzoek om milieu-informatie; in 2020 waren er volgens de provincie geen Wob-verzoeken om milieu-informatie.²²

In de bekeken dossiers was er geen sprake van 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 in het Magyar-arrest van 8 november 2016 bepaald dat artikel 10, eerste lid, EVRM een recht op informatie van de overheid geeft aan journalisten, NGO's en belangengroepen (public interest groups), als ook aan de andere criteria uit deze uitspraak is voldaan, bijvoorbeeld dat de gevraagde informatie ready and available is en het doel van het informatieverzoek is om een bijdrage te leveren aan het publieke debat. Als artikel 10, eerste lid, EVRM van toepassing is, kan het zijn dat de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob niet zonder meer opwegen tegen het recht op overheidsinformatie van deze bijzondere groepen. De bewijslast hiervoor ligt wel bij de verzoeker.

In zes van de dertig bestudeerde dossiers van de provincie was dit artikel mogelijk aan de orde, omdat de verzoeker journalist was. Uit deze dossiers blijkt niet of de provincie heeft gecheckt of artikel 10 EVRM van toepassing is.

3.2.7 Zoeken naar documenten

Iedereen kan een bestuursorgaan verzoeken om informatie neergelegd in *documenten* over een bestuurlijke aangelegenheid.²³ Een document is een bij een bestuursorgaan berustend

²⁰ Vragenlijstonderzoek.

²¹ Artikel 10, zevende lid, Wob.

²² Vragenlijstonderzoek.

²³ Artikel 3 Wob.

schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat.²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶

De werkinstructie van de provincie besteedt geen aandacht aan het zoeken naar documenten en de motivering daarvan in het Wob-besluit.

Uit de besluiten en andere stukken in twee van de dertig bestudeerde dossiers wordt duidelijk hoe er is gezocht naar de gevraagde informatie. In negen dossiers is informatie niet openbaar gemaakt omdat die niet in een bestaand document staat. Dit is in al die gevallen ruimer gemotiveerd dan met een standaardmotivering. De provincie geeft aan bij de afhandeling van een Wob-verzoek altijd te kijken of er relevante Whatsapp-, sms- of andere berichten zijn waar het verzoek misschien betrekking op heeft.²⁷

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. De wetgeving²⁸ schrijft voor dat als belanghebbenden *naar verwachting* bedenkingen zullen hebben, zij in de gelegenheid gesteld worden een zienswijze naar voren te brengen. Ook kan het nuttig 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 procesbeschrijving van de provincie staat: 'Wanneer er overeenstemming is over de beoordeling worden waar nodig de verzoeken om zienswijze aan de belanghebbende partijen verstuurd en wordt de verzoeker geïnformeerd over de voortgang van de procedure. De beslistermijn wordt gedurende de zienswijzetermijn opgeschort.' Er staat niet in welke gevallen zienswijzen (moeten) worden gevraagd en welke termijn de provincie daarvoor stelt.

De provincie controleert naar eigen zeggen altijd of er derden zijn die mogelijk bedenkingen hebben tegen de openbaarmaking van de informatie en geeft deze altijd de gelegenheid om hun zienswijze te geven. Zij krijgen dan 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).²⁹ In dertien van de dertig bestudeerde dossiers waren er derde-belanghebbenden, heeft de provincie dit gecheckt en hebben belanghebbenden de gelegenheid gekregen om hun rechten uit te oefenen.

²⁴ Artikel 1, onder a, Wob.

²⁵ 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.

²⁶ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899.

²⁷ Vragenlijstonderzoek.

²⁸ Art. 4:8, eerste lid, Awb.

²⁹ Vragenlijstonderzoek.

De provincie geeft aan bij Wob-verzoeken nooit gebruik te maken van een concept-besluit/voorlopige beoordeling en de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze door de verzoeker.³⁰

3.3 Besluitvorming over Wob-verzoeken en informatieverstrekking



3.3.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- De provincie houdt niet bij hoe vaak Wob-verzoeken worden ingewilligd en afgewezen. In 2018-2020 is gemiddeld 19% van de Wob-verzoeken buiten behandeling gesteld.
- De provincie past de uitzonderingsgronden en beperkingen uit de Wob volgens de wet en de jurisprudentie toe; het uitgangspunt is de openbaarheid van overheidsinformatie. De provincie motiveert welke informatie niet openbaar wordt gemaakt en waarom. Waar dat nodig is, staat de afweging tussen het belang van openbaarheid en een ander belang (zoals het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling) in het besluit op het Wob-verzoek.
- De provincie heeft niet bijgehouden hoe vaak de beslistermijn van vier weken uit de Wob is gehaald in 2018-2020; volgens de administratie is 'tijdig' beslist als het verzoek is beantwoord binnen acht weken (na wettelijke verdaging) of een langere termijn (na een opschorting). In de meeste bestudeerde dossiers is niet binnen de vierweekentermijn van de Wob beslist/gereageerd (gemiddeld ruim acht weken) en in zes van de dertig gevallen te laat.

3.3.2 Inwilliging, tenzij uitzonderingsgrond of beperking

Achtergrond

Uitsluitend de expliciet in de Wob opgenomen weigeringsgronden (artikelen 10 en 11) en bijzondere openbaarmakingsbepalingen in andere wet- en regelgeving³¹ 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:

- de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;

³⁰ Vragenlijstonderzoek.

³¹ Bijvoorbeeld de geheimhoudingsbepalingen in de Provinciewet.

- 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.³²

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.³³

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.

Utrecht

Werkinstructie

De provincie heeft in haar *Procedure Wob op hoofdlijnen* niet uitgewerkt hoe zij omgaat met de weigeringsgronden uit de Wob. Er staan alleen procedureafspraken in ('wie doet wat').

Praktijk

De provincie heeft voor 2018-2020 niet bijgehouden hoeveel Wob-verzoeken geheel zijn ingewilligd en hoeveel er geheel en gedeeltelijk zijn afgewezen. In 2018 zijn acht van de 60 verzoeken buiten behandeling gesteld (13%); in 2019 twaalf van de 47 (26%); in 2020 negen van de 45 (20%). De provincie weet niet hoeveel verzoeken zijn afgewezen of buiten behandeling gesteld vanwege misbruik van recht.³⁴

Bij de provincie hangt het van de hoeveelheid informatie af op welk niveau (per document, passage of regel) wordt beoordeeld of weigeringsgronden van toepassing zijn en dus wat wel en niet openbaar gemaakt wordt.³⁵

De provincie geeft aan in elk besluit 'gewone' persoonsgegevens zoals namen en adressen te anonimiseren. De uitzonderingsgrond voor bijzondere persoonsgegevens uit artikel 10 Wob

³² Artikel 10, eerste lid, Wob.

³³ Artikel 10, tweede lid, Wob.

³⁴ Vragenlijstonderzoek.

³⁵ Vragenlijstonderzoek. In de bestudeerde meeste dossiers zijn de weigeringsgronden per regel beoordeeld.

past de provincie naar eigen zeggen zelden of nooit toe, omdat er zelden of nooit bijzondere persoonsgegevens in de opgevraagde documenten staan.³⁶

De provincie geeft aan bij een verzoek om documenten waarin (ook) persoonlijke beleidsopvattingen staan, per beleidsopvatting te kijken of die openbaar wordt gemaakt of niet.³⁷

In de bekeken dossiers zijn vijf weigeringsgronden toegepast, namelijk:

- ‘gewone’ persoonsgegevens;
- bedrijfs- en fabricagegegevens;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling;
- de economische/financiële belangen van bestuursorganen;
- persoonlijke beleidsopvattingen.³⁸

Er zijn geen onregelmatigheden bij de toepassing van de weigeringsgronden in de dossiers. Het gebruik van de uitzonderingsgronden is meestal ruimer gemotiveerd dan met een standaardmotivatie, en soms zelfs uitgebreid. Bij de relatieve weigeringsgronden staat de gemaakte belangenafweging tussen het betrokken belang en het belang van openbaarheid van de informatie in het besluit op het Wob-verzoek, zoals de Wob en de jurisprudentie eisen.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.

Termijnen voor afhandeling van een Wob-verzoek komen beknopt aan bod in de *Procedure Wob op hoofdlijnen* van de provincie. De provincie houdt geen informatie bij over de doorlooptijden bij de afhandeling van Wob-verzoeken over de periode 2018-2020. Ze geeft aan dat in 2020 27 van de 45 verzoeken ‘tijdig’ zijn afgehandeld. In de provinciale administratie vallen verzoeken die beantwoord zijn binnen acht weken (na wettelijke verdaging) of een langere termijn (na een opschorting) ook onder ‘Tijdig’. Verder had de provincie in september 2021 op drie in 2018-2020 ingediende Wob-verzoeken nog geen besluit genomen.⁴⁰

In 21 van de dertig bestudeerde dossiers is op tijd een formeel Wob-besluit genomen. In twee dossiers heeft de verzoeker het verzoek ingetrokken en was er dus geen besluit. In vijf dossiers is niet op tijd beslist. In twee dossiers heeft de provincie het verzoek informeel afgehandeld; in een van die gevallen kwam de provincie op tijd (binnen een week) met de informele reactie, in het andere dossier te laat (na dertien weken); uit dat dossier blijkt ook niet dat er overleg is geweest met de verzoeker over de afhandeltermijn. De provincie heeft in vier dossiers binnen vier weken beslist/gereageerd. De gemiddelde doorlooptijd over de dertig dossiers is 8,6 weken.

³⁶ Vragenlijstonderzoek en wederhoorreactie.

³⁷ Wederhoor op vragenlijst.

³⁸ 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 twaalf dossiers artikel 11, eerste lid, Wob (persoonlijke beleidsopvattingen) toegepast.

³⁹ Zie ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1000, r.o. 6.3. In één dossier is bij het weglakken van ‘gewone’ persoonsgegevens de afweging tussen het privacybelang van de persoon om wie het gaat en het belang van openbaarheid, niet inzichtelijk gemaakt in het besluit.

⁴⁰ Vragenlijstonderzoek.

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. De provincie geeft aan verzoekers zelden te vragen in welke vorm zij de informatie willen ontvangen.⁴¹ In 22 van de dertig dossiers is informatie verstrekt, meestal 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; ze bevatten geen ingewikkelde juridische passages.

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

In de werkinstructie van de provincie staat niets over uitgestelde verstrekking. De organisatie geeft aan dat als er kans bestaat dat derden bezwaar hebben tegen de openbaarmaking, zij twee weken krijgen om hun rechten uit te oefenen.⁴³ In één bestudeerd dossier is uitgestelde verstrekking toegepast; de informatie is toen ruim twee weken na het Wob-besluit, openbaar gemaakt.

3.4 Verantwoording aan samenleving en Provinciale Staten



⁴¹ Vragenlijstonderzoek.

⁴² Artikel 6, vijfde lid, Wob.

⁴³ Vragenlijstonderzoek.

3.4.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- Wob-besluiten en de openbaargemaakte documenten worden gepubliceerd op de website van de provincie.
- Alleen als GS een Wob-besluit nemen, ontvangen Provinciale Staten daarover een Statenbrief.

3.4.2 Verantwoording aan de samenleving

Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, zou ook voor andere personen dan de verzoeker toegankelijk moeten zijn. De Wob verplicht het publiceren van openbaargemaakte informatie echter niet. De Woo gaat bestuursorganen ertoe verplichten dat de openbaarmaking van informatie op een zodanige wijze gebeurt dat zoveel mogelijk belangstellende burgers worden bereikt.⁴⁴ De Woo legt daarbij de nadruk op elektronische bekendmaking. De provincie rapporteert openbaar over besluiten op Wob-verzoeken. Het besluit en alle achterliggende documenten worden gepubliceerd.⁴⁵ Dit is ook vastgelegd in de werkinstructie. Via de Wob-webpagina van de provincie is inderdaad de beantwoording van ‘actuele’ Wob-verzoeken (vanaf 2020) te vinden. De Woo gaat er bovendien expliciet toe verplichten de inhoud van schriftelijke verzoeken, de beslissingen daarop en de daarbij verstrekte informatie openbaar te maken.⁴⁶ Deze expliciete verplichting treedt niet direct met de inwerking-treding 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 in Utrecht geen afspraken gemaakt met Provinciale Staten over informatievoorziening over de afhandeling van Wob-verzoeken. Provinciale Staten worden geïnformeerd met de jaarstukken/bestuursrapportages en als het Wob-verzoek betrekking heeft op Provinciale Staten.⁴⁸

⁴⁴ Artikel 2.4, derde lid Woo.

⁴⁵ Vragenlijstonderzoek.

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

⁴⁷ Artikel 10.3, tweede lid, Woo.

⁴⁸ 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.



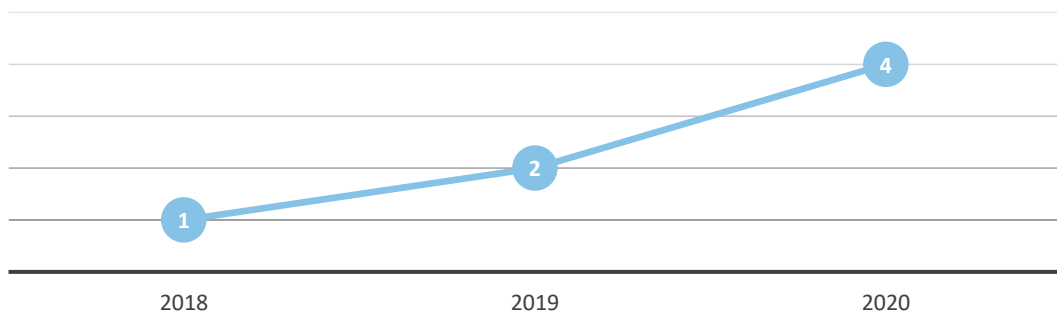
4.1.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- In 2018 is bij 16% van het totaal aantal ingediende Wob-verzoeken een bezwaar ingediend tegen een besluit op een Wob-verzoek (passieve openbaarmaking), in 2019 bij 14% en in 2020 bij 11%.
- In de provincie is in 2018 en 2019 twee keer beroep ingesteld tegen een besluit op bezwaar. In geen van de gevallen is het beroep door de rechter (deels) gegrond verklaard.
- 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

De provincie maakt bij de behandeling van bezwaarschriften tegen Wob-besluiten gebruik van een externe adviescommissie. Het aantal ontvangen bezwaarschriften varieert tussen de 2% (2018) en 9% (2020) van het totaal aantal ingediende Wob-verzoeken.

FIGUUR 4.1 AANTAL BEZWAARSCHRIFTEN 2018-2020



Bron: vragenlijstonderzoek.

De provincie heeft alleen voor 2019 aangegeven hoe vaak de adviescommissie voor bezwaarschriften heeft geadviseerd het besluit (deels) te herroepen en de informatie alsnog openbaar te maken, en hoe vaak het bestuursorgaan dit advies heeft opgevolgd: dit is één keer voorgekomen. In de onderzoeksperiode zijn in bezwaar geen Wob-besluiten herroepen zonder dat extra informatie openbaar moest worden gemaakt; de commissie heeft dit ook niet geadviseerd.⁴⁹

In de bestudeerde dossiers is geen 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. De commissie bezwaarschriften van de provincie krijgt toegang tot alle informatie waarover het Wob-verzoek gaat, inclusief de inhoud van de weggelakte passages.⁵⁰

⁴⁹ Vragenlijstonderzoek.

⁵⁰ Vragenlijstonderzoek.

De provincie 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

Bij de provincie is in 2018 één keer beroep ingesteld tegen een besluit op bezwaar. In 2020 is geen beroep ingesteld, over 2019 heeft de provincie geen cijfers aangeleverd. De uitkomst van het beroep is niet bekend. Er is in de periode 2018-2020 geen hoger beroep ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank. Ook zijn er in de periode 2018-2020 geen voorlopige voorzieningen gevraagd met betrekking tot een ingediend Wob-verzoek.

De provincie weet niet of de (voorzieningen)rechter toegang krijgt tot alle stukken, dus ook niet over de inhoud van weggelakte passages.⁵¹

⁵¹ 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 Utrecht, 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 Utrecht

- De provincie heeft geen beleid en werkinstructies over actieve openbaarmaking.
- De provincie weet niet of en zo ja, hoe de verantwoordelijkheid voor actieve openbaarmaking en de controle daarop zijn belegd in de organisatie.

5.1.3 Beleid en werkinstructies

De provincie heeft geen beleid en werkinstructies over actieve openbaarmaking van informatie.⁵²

⁵² Vragenlijstonderzoek.

5.1.4 Interne organisatie

De provincie weet niet of en zo ja, waar de verantwoordelijkheid voor actieve openbaarmaking van informatie en de controle daarop is belegd in de organisatie. Ze geeft aan dat eind 2020 is onderzocht in hoeverre de provincie al documenten uit de elf informatiecategorieën van de Wet open overheid (Woo) actief openbaar maakt, maar dat hierover geen documenten beschikbaar zijn.⁵³

5.2 Voorbereiding op de Woo



5.2.1 Belangrijkste bevindingen Utrecht

- 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; de beslistermijn is een aandachtspunt.

5.2.2 De Woo op hoofdlijnen

De Woo erkent dat een goede informatiehuishouding van belang is om de doelen van de wet te bereiken. De Woo bevat daarom een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden, bepaalt dat er in de begroting en in de jaarlijkse verantwoording van ieder bestuursorgaan een openbaarsparagraaf 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.⁵⁴ De systematiek van absolute en relatieve weigeringsgronden op basis waarvan de openbaarmaking van informatie kan worden geweigerd, blijft

⁵³ Vragenlijstonderzoek.

⁵⁴ Artikel 4.1 Woo.

gehandhaafd.⁵⁵ 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.⁵⁶

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).⁵⁷ Persoonlijke beleidsopvattingen in die documenten moeten straks door deze bestuursorganen in principe wél in niet tot personen herleidbare vorm openbaar worden gemaakt. Opvallend is ook dat de Woo inzagemogelijkheden geeft aan personen om hun eigen dossier in te zien, aan hen die een klemmend belang kunnen opvoeren en aan onderzoekers.⁵⁸

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.⁵⁹

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

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

Art. 3.3b Woo schrijft voor dat bestuursorganen de documenten openbaar maken via het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). PLOOI is een digitale infrastructuur die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt ontwikkeld en voorziet in een gestandaardiseerde manier van openbaarmaking van overheidsinformatie.⁶⁰ 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.⁶¹ Deze actieve openbaardplichten van de Woo gelden alleen voor nieuwe documenten en zien niet op documenten van voor de

⁵⁵ Artikel 5.1 Woo.

⁵⁶ Artikel 5.3 Woo.

⁵⁷ Artikel 5.2, derde lid, Woo.

⁵⁸ Artikelen 5.5 t/m 5.7 Woo.

⁵⁹ Artikel 4.4 Woo.

⁶⁰ Zie www.informatiehuishouding.nl/onderwerpen/platform-openbare-overheidsinformatie-plooi.

⁶¹ Artikel 10.2 Woo.

inwerkingtreding van de verplichtingen uit artikel 3.3.⁶² Voor die documenten kan natuurlijk wel een verzoek om openbaarmaking worden ingediend.⁶³

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

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

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

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

5.2.3 Utrecht

De provincie geeft aan de voorbereidingen voor de inwerkingtreding van de Woo ter hand te hebben genomen, onder meer door te kijken welke categorieën documenten de provincie al actief openbaar maakt. De provincie geeft aan al wel informatie actief openbaar te maken, maar hierover geen verdere informatie te kunnen aanleveren.⁶⁴

Grotendeels werkt de provincie al volgens het nieuwe regime van de Woo. Zo is elektronische indiening van Wob-verzoeken al mogelijk en worden de besluiten op Wob-verzoeken gepubliceerd op de website. De beslistermijnen zijn nog een aandachtspunt op weg naar de Woo; op dit moment registreert de provincie Wob-besluiten die na wettelijke verdaging binnen acht weken zijn genomen, ook als tijdig. Uit de dossierstudie komen aanwijzingen dat meestal niet binnen vier of zes weken (de termijnen van de Woo) wordt beslist.

⁶² Artikel 10.2a Woo.

⁶³ Artikel 4.1 Woo.

⁶⁴ Vragenlijstonderzoek.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

In 2021 heeft Pro Facto in opdracht van de Nederlandse Vereniging van 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.⁶⁵

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,⁶⁶ en waar nodig extra uitgevraagde informatie die in het NVRK DoeMee-onderzoek ontbrak. 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 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 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?*

⁶⁵ In de provincies Limburg en Noord-Holland is ook informatie vanuit interview(s) beschikbaar.

⁶⁶ Met uitzondering van Noord-Holland; van Noord-Holland zijn alleen de in het NVRK DoeMee-onderzoek betrokken tien dossiers bestudeerd.

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

Onderzoeksaanpak

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen maken we gebruik van de informatie die tijdens het 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 Utrecht. 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 Utrecht hebben bestudeerd, staan in bijlage 2.

Dossierstudie

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

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

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

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

NVRR DoeMee-onderzoek duidelijk werd dat de provincie Noord-Holland per 1 september 2020 haar werkwijze bij de afhandeling van Wob-verzoeken ingrijpend heeft gewijzigd, en oudere dossiers daardoor een onjuist beeld zouden geven, hebben we van Noord-Holland alleen tien dossiers van na september 2020 bestudeerd. In totaal hebben we dus van de acht provincies $7 \times 30 + 10 = 220$ Wob-dossiers bestudeerd. De informatie uit de dossierstudie is illustratief, niet representatief; dit vanwege het beperkte aantal dossiers in verhouding tot het aantal verzoeken (in totaal 152 in Utrecht in de periode 2018-2020), en de bewuste selectie die is gemaakt op basis van bovenstaande criteria.

Websiteonderzoek

Voor het onderzoek is de website van de provincie geraadpleegd, waarbij werd gezocht naar informatie over verschillende aspecten van de indiening en beoordeling van Wob-verzoeken en de openbaarmaking van documenten. Deze informatie is beoordeeld op juistheid, volledigheid en begrijpelijkheid. Ook is bijvoorbeeld gekeken of de website het indienen van Wob-verzoeken vergemakkelijkt. Voor Utrecht hebben we het websiteonderzoek gebaseerd op: <https://www.provincie-utrecht.nl/loket/diensten/informatieverzoek-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. In deze rapportage wordt deze vragenlijst aangeduid als 'vragenlijst'. De tweede vragenlijst richtte zich op beleidsmatige en organisatorische aspecten zoals de aan- of afwezigheid van beleid en werkinstructies, de manier waarop een Wob-verzoek kan worden ingediend, de ambtelijke capaciteit voor de afhandeling van Wob-verzoeken, de wijze van openbaarmaking en de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging. Utrecht heeft beide vragenlijsten op enkele vragen na volledig ingevuld. Voor de kwantitatieve vragenlijst geldt 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 gevraagd 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.

Beoordelingskader

In de tabel hieronder staat het beoordelingskader voor dit onderzoek. Het beoordelingskader kan gebruikt worden als globale 'kapstok' om de bevindingen over de provincie 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
	Behulpzaam zijn bij preciseren te algemeen verzoek (artikel 3 lid 4 Wob).
	<i>Ja, tenzij-principe</i> : een verzoek wordt ingewilligd, tenzij zich een uitzonderingsgrond of beperking voordoet (artikel 3 lid 5 Wob).
	<i>Doorverwijzing en doorzending</i> : als de documenten berusten bij een ander bestuursorgaan, wordt verzoeker doorverwezen of wordt het verzoek doorgestuurd (artikel 4 Wob).
	Schriftelijke beslissing wanneer dat moet volgens artikel 5 Wob.
	<i>Tijdigheid</i> : Het bestuursorgaan beslist op tijd, volgens de regels van artikel 6 Wob, eventueel na geldige opschorting of verdaging.
	<i>Vorm</i> : Het bestuursorgaan verstrekt de informatie in de door verzoeker verzochte vorm, tenzij dit redelijkerwijs niet gevegd kan worden of de informatie al in een andere (toegankelijke) vorm voor het publiek beschikbaar is (artikel 7 Wob).
	<i>Juiste en niet te rigide toepassing uitzonderingsgronden en beperkingen</i> : Het bestuursorgaan past de uitzonderingsgronden en beperkingen van artikel 10 en 11 Wob rechtmatig en proportioneel toe; uitgangspunt moet zijn het algemeen belang van openbaarheid van informatie.
	<i>Awb en behoorlijk bestuur</i> : Bij het afhandelen van Wob-verzoeken houdt het bestuursorgaan zich aan de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
	De afhandeling van Wob-verzoeken voldoet ook overig aan de Wob en andere wet- en regelgeving en jurisprudentie.

Verantwoording aan de volksvertegenwoordiging	Het is duidelijk waarover en hoe informatie over de afhandeling van Wob-verzoeken aan Provinciale Staten moet worden geleverd.
	De informatievoorziening aan Provinciale Staten is tijdig.
	Provinciale Staten hebben voldoende kwalitatief goede informatie over Wob-verzoeken om te kunnen controleren en voldoende mogelijkheden om bij te sturen als dat nodig is.
Verantwoording aan de samenleving	De provincie maakt waar dat kan informatie over besluiten op Wob-verzoeken actief openbaar, op een toegankelijke manier en een makkelijk vindbare plek.
Actieve openbaarmaking	De provincie heeft duidelijk, transparant, richtinggevend en openbaar toegankelijk beleid over actieve openbaarmaking van informatie.
	Er zijn duidelijke procesbeschrijvingen, werkinstructies en afspraken voor actieve openbaarmaking, waarin een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en taken is vastgelegd en controle is geborgd.

Bijlage 2: Bestudeerde documenten

- Procedure Wob op hoofdlijnen provincie Utrecht
- Jaarverslagen 2017-2018 en 2019 Awb-adviescommissie van PS en GS provincie Utrecht (bezwaar-, beroep- en klachtencommissie)

pro facto