

Omgaan met de Wet open overheid (Woo)

De behandeling van Woo-verzoeken bij of namens de provincie Zuid-Holland

1. Inleiding

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. Deze wet vervangt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De Woo maakt toegang tot publieke informatie expliciet tot een recht van eenieder (art. 1.1 Woo). De Woo verplicht, veel meer dan de Wob, tot het actief, uit eigen beweging, openbaar maken van documenten (actieve openbaarheid). In de Woo is een lijst van categorieën informatie opgenomen die in beginsel openbaar moeten worden gemaakt. Openbaarmaking moet plaatsvinden via het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI).

Ook ten aanzien van de passieve openbaarheid (Woo-verzoek) is een aantal belangrijke wijzigingen in de nieuwe wet opgenomen. Deze werkinstructie geeft weer op welke wijze de provincie Zuid-Holland (PZH) omgaat met Woo-verzoeken (passieve openbaarheid) en de behandeling daarvan organiseert.

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Wob (H2). Hoofdstuk 3 behandelt de diverse aspecten van het Woo-verzoek, waaronder wettelijke vereisten (§3.1), proces (§3.4), contacten met de Woo-verzoeker (§3.6), termijnen (§3.8) en uitzonderingsgronden (§3.9 en §3.10).

2. Een aantal belangrijke algemene wijzigingen in de Woo

De belangrijkste wijzigingen bij de behandeling van Woo-verzoeken zijn de kortere beslistermijnen en een aantal uitzonderingsgronden. Te denken valt aan de zwaardere motivering bij persoonlijke beleidsopvattingen bij intern beraad, de onevenredige benadeling van andere belangen dan genoemd in de uitzonderingen, het goed functioneren van de Staat en andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen en milieu-informatie. Verder bevat de wet een algemene zorgplicht om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden en is bepaald dat in de begroting en in de jaarlijkse verantwoording een openbaarheidsparagraaf moet worden opgenomen. Dit betekent dat wij ons IDMS en andere informatiesystemen goed op orde moeten hebben.

Daarnaast schrijft de Woo voor dat ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie één of meer contactpersonen worden aangewezen. Deze Woo-functionarissen zijn de medewerkers van het Woo-team.

3. Passieve openbaarheid

3.1 Wat is een Woo-verzoek en wat regelt de wet hierover?

Een Woo-verzoek is een verzoek om publieke informatie openbaar te maken. Dit verzoek kan worden gericht aan Gedeputeerde Staten (GS), Provinciale Staten (PS) of de commissaris van de koning (CdK). Verzoeker hoeft geen belang te stellen. Hij hoeft dus niet toe te lichten waarom het verzoek is ingediend.

Met publieke informatie wordt informatie bedoeld die is neergelegd in documenten die berusten of behoren te berusten bij GS, PS of de CdK. Het uitgangspunt is dat publieke informatie openbaar is, tenzij een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgronden van de Woo. Ook documenten van derden die aan het bestuursorgaan zijn toegestuurd, kunnen worden opgevraagd.

Het recht op toegang tot publieke informatie kan alleen door de Woo zelf worden beperkt. Er is een bijlage toegevoegd aan de Woo met een lijst van de wetten die voorgaan op de Woo, dat wil zeggen dat de Woo niet van toepassing is op (bepaalde) informatie als bedoeld in de bijlage opgenomen wetten. Deze lijst wordt steeds geactualiseerd.

De Woo gaat alleen over het verstrekken van documenten en is niet bedoeld voor het beantwoorden van inhoudelijke vragen. Dergelijke vragen worden voor behandeling doorgeleid naar de betreffende vakafdeling/opgaveteam.

Een Woo-verzoek kan mondeling of per post worden gedaan. Daarnaast biedt de Woo de mogelijkheid een verzoek via elektronische weg in te dienen. Wel kunnen wij zelf bepalen hoe dat moet gebeuren. Daarom staat op de website dat indiening van het verzoek enkel via het KCC of de Woo-postbus moet worden gedaan (en dus niet bij de vakafdeling). Op deze manier wordt het indienen van een Woo-verzoek gestroomlijnd. Mocht er toch een Woo-verzoek rechtstreeks via de vakafdeling/team opgave worden ingediend, dan moet dit zo snel mogelijk worden doorgeleid naar het Woo-team.

In de meeste gevallen wordt een verzoek ingediend met een expliciete verwijzing naar de Woo. In andere gevallen wordt een verzoek om informatie ingediend zonder die verwijzing. In dat geval kan er toch sprake zijn van een Woo-verzoek, als uit de inhoud blijkt dat deze naar aard en strekking als zodanig moet worden aangemerkt.

Het is van belang dat in een Woo-verzoek duidelijk wordt beschreven om welke publieke informatie het gaat.

3.2 Wat wordt verstaan onder een document?

Onder document wordt verstaan een door GS, PS of CdK opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak. Het verband houden met de publieke taak wordt breed uitgelegd. Alle documenten die betrekking hebben op overheidshandelen zijn in beginsel openbaar, niet alleen documenten over beleid, maar ook documenten die betrekking hebben op aangelegenheden die randvoorwaardelijk zijn voor de uitoefening van de publieke taak. Denk bij dit laatste aan bedrijfsvoering of personeelsbeleid. Het begrip document is niet beperkt tot schriftelijke informatie. Zo vallen naast brieven, notities en rapporten ook e-mail-, sms- en WhatsAppberichten, Teams chats, PowerPointpresentaties en film- en geluidsopnamen eronder. Als in een Woo-verzoek impliciet of expliciet wordt gevraagd om concepten, dan vallen deze ook onder de reikwijdte van het verzoek en moeten dan ook betrokken worden bij de afhandeling van het verzoek!

Het gaat om alle documenten die de provincie onder zich heeft, ongeacht de drager, maar ook ongeacht het systeem waarin deze zich bevinden. Het betreft dus niet alleen het officiële IDMS, en alle andere taak- of procesapplicaties, maar ook Outlook en de eigen werkruimte in bijvoorbeeld OneNote, Sharepoint, een usb-stick, een harde schijf of op de werktelefoon. Ook zakelijke berichten die via een privételefoon worden ontvangen of verspreid vallen eronder.

De Woo bepaalt ook uitdrukkelijk dat het bestuursorgaan het behoud van de documenten waarop het Woo-verzoek betrekking heeft, moet waarborgen. Dit betekent concreet dat de documenten die onder het Woo-verzoek vallen, tijdens de behandeling van het verzoek niet vernietigd of aan het provinciale archief overgedragen mogen worden. Pas als onherroepelijk op het verzoek is beslist, kan de vernietiging of overdracht op grond van de Archiefwet 1995 uitgevoerd worden.

3.3 Bijzondere verzoeken (5.5 t/m 5.7 Woo)

Onder de Woo is het ook mogelijk om informatie aan één of enkele personen te verstrekken in plaats van openbaar te maken voor een ieder. Dit is aan de orde als de informatie betrekking heeft op de verzoeker, als er klemmende redenen zijn om de verzoeker de gevraagde informatie niet te onthouden of als het gaat om toegang tot informatie ten behoeve van onderzoek door bijvoorbeeld journalisten of wetenschappers. Aan deze verstrekking kunnen voorwaarden worden gesteld en overtreding daarvan is strafbaar gesteld.

3.4 Proces

Alle Woo-verzoeken die via KCC of Woo-postbus zijn ontvangen, moeten altijd worden doorgeleid naar de Woo-coördinator. Als het niet duidelijk is of een verzoek onder de Woo valt, wordt het ter beoordeling aan de Woo-coördinator voorgelegd. Als het een Woo-verzoek is, wijst de Woo-coördinator een behandeld ambtenaar (hierna: BA) aan binnen het Woo-team.

Binnen de vakafdelingen/opgaveteams is een centraal aanspreekpunt aangewezen met wie de BA contact opneemt. Het centraal aanspreekpunt wijst vervolgens, in overleg met het afdelingshoofd/ambtelijk opdrachtgever, zo spoedig mogelijk een medewerker als inhoudelijk contactpersoon aan.

Wanneer het de verwachting is dat de gevraagde documenten zich (gedeeltelijk) bij een ander bestuursorgaan bevinden, wordt zo spoedig mogelijk mondeling contact opgenomen met dit bestuursorgaan en afgestemd over de behandeling van het verzoek. Deze (gedeeltelijke) doorverwijzing met de gemaakte afspraken wordt schriftelijk bevestigd, waarna Woo-verzoeker (schriftelijk) op de hoogte wordt gesteld (4.2 Woo).

Dit geldt ook voor verzoeken waarvan de gevraagde documenten zich naar verwachting (gedeeltelijk) bij een omgevingsdienst bevinden. Ook hier geldt dat er zo spoedig mogelijk contact wordt opgenomen met de contactpersoon van de desbetreffende omgevingsdienst, waarbij afspraken worden gemaakt over de verdere afhandeling. Indien sprake is van een verzoek over een complex bedrijf (IPPC) wordt de rolverdeling nadrukkelijk besproken in het contact met de omgevingsdienst.

Er wordt een ontvangstbevestiging gestuurd en onderzocht of het verzoek in behandeling kan worden genomen. Indien dit niet het geval is, bijvoorbeeld vanwege de onduidelijkheid over de publieke informatie of als het verzoek te algemeen is gesteld, dan neemt de BA (eventueel) na consultatie van de vakafdeling/opgaveteam, contact op met de verzoeker met de vraag het verzoek te (laten) verduidelijken. Dit verzoek om precisering moet binnen twee weken na ontvangst van het verzoek plaatsvinden. De provincie is verplicht behulpzaam te zijn bij de nadere precisering van het verzoek. Wanneer het verzoek afkomstig is van de media, wordt contact opgenomen met de afdeling Communicatie om dit proces af te stemmen.

Als verzoeker niet (voldoende) meewerkt aan de precisering, dan kunnen GS besluiten het verzoek niet te behandelen. Dit besluit moet binnen twee weken, gerekend vanaf de reactie van verzoeker op het preciseringsverzoek of nadat de daarvoor gestelde termijn is verstreken, worden genomen.

Daarnaast is in de Woo een antimisbruikbepaling opgenomen. Als 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 besluiten het verzoek niet te behandelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verzoeken die zijn gericht op financieel gewin (innen proceskosten) of verzoeken die zijn ingediend om een bestuursorgaan te frustreren.

Bij een uitvoerbaar Woo-verzoek, stuurt de BA een startmail naar de betreffende gedeputeerde, de vakafdeling en/of het opgaveteam met het verzoek de relevante stukken met betrekking tot het onderwerp op te zoeken en in de daarvoor bestemde map binnen het dossier in IDMS te plaatsen. De vakafdeling/team opgave levert zo spoedig mogelijk, maar als regel **uiterlijk binnen zeven werkdagen** de benodigde documenten aan, dus geen algemene verwijzingen naar (mappen in) IDMS of ander systeem. Ook houdt de vakafdeling/ opgaveteam een logboek bij, waarin de momenten en de wijze waarop de informatie is verzameld worden vastgelegd. Bij veelomvattende verzoeken maken de BA en de vakafdeling(en)/opgaveteam specifieke werkafspraken. Zo nodig wordt de Woo-coördinator hierbij betrokken.

Indien sprake is van een omvangrijk verzoek en daarop niet binnen de wettelijke beslistermijn van vier weken kan worden beslist, dan moeten wij binnen deze termijn in overleg treden met verzoeker om afspraken te maken over de prioritering van de afhandeling van het verzoek (zie ook 3.8). Dit betekent dat op korte termijn vanuit de vakafdeling/opgaveteam duidelijkheid moet worden verschaft over de omvang en de haalbaarheid van de tijdige aanlevering van de documenten. Bij zeer omvangrijke verzoeken wordt van de verzoeker verwacht dat deze meewerkt aan de opschorting van de beslistermijn.

Aan de hand van de uitzonderingsgronden genoemd in artikel 5.1 van de Woo, beoordeelt de BA samen met de vakafdeling/team opgave de geselecteerde documenten. De vakafdeling/team opgave geeft daarbij aan waar de (politiek/bestuurlijke) gevoeligheden liggen en de BA gaat na op welke uitzonderingsgronden een beroep kan worden gedaan. (zie 3.9) Bepaald wordt of de geselecteerde documenten geheel of gedeeltelijk openbaar gemaakt kunnen worden. Gedeeltelijk openbaar maken betekent dat niet openbaar te maken passages in het document worden weggelakt. Het weigeren een geheel document openbaar te maken is alleen in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Bijvoorbeeld wanneer na weglakking van persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad nagenoeg geen leesbaar geheel over blijft. Bovenstaande lijn geldt voor zowel omvangrijke als minder omvangrijke Woo-verzoeken. Bij omvangrijke verzoeken is 'veel werk' geen excuus om het Woo-verzoek niet uit te voeren.

De BA stelt het concept-besluit op en bespreekt dit met de vakafdeling/team opgave. De vakafdeling/team opgave wordt als adviseur in de workflow opgenomen. Het Woo-besluit wordt in de regel in ambtelijk mandaat namens GS genomen. Alleen bij politiek gevoelige kwesties kan, mede op advies van de Woo-coördinator en in overleg met de betreffende gedeputeerde als portefeuillehouder, van mandaat worden afgezien en volgt een GS-besluit.

Voor de uitvoering van provinciale taken hebben de directeurs van de omgevingsdiensten het mandaat om door hen ontvangen Woo-verzoeken namens GS af te doen. Maandelijks informeren zij de gedeputeerde over de ontvangen Woo-verzoeken en de voortgang en afhandeling daarvan.

Voor de uitvoering van de (rijks)taken van de CdK heeft de CdK geen mandaat verleend aan GS om de Woo-verzoeken namens hem af te doen. Dit betekent dat bureau Kabinet de besluitvorming aan de CdK voorlegt. Het Woo-team is daarbij behulpzaam.

Het komt voor dat in een Woo-verzoek ook een nadere inhoudelijke toelichting wordt gevraagd. Inhoudelijke vragen vallen niet onder de reikwijdte van de Woo. In zo'n geval zijn er twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is om in het Woo-besluit toch een korte inhoudelijke toelichting op te nemen onder de vermelding dat hiertegen geen bezwaar kan worden ingediend. De tweede mogelijkheid is om te verwijzen naar een afzonderlijke brief op te stellen door vakafdeling/opgaveteam.

Tegen een Woo-besluit kan bezwaar en beroep worden ingesteld. In het geval dat bezwaar is ingediend volgt een behandeling door de bezwarencommissie van de provincie Zuid-Holland. De BA is verantwoordelijk voor het verweer waarbij ook van de vakafdeling/team opgave een bijdrage wordt verwacht.

De commissie brengt advies uit aan GS, waarna GS een besluit op bezwaar neemt. Dit besluit wordt voorbereid door de BA.

3.5 Politiek gevoelige en complexe Woo-verzoeken

De verantwoordelijke portefeuillehouders worden na ontvangst door de BA in kennis gesteld van alle nieuw ingediende Woo-verzoeken. Bij Woo-verzoeken met een bestuurlijk-politieke en/of maatschappelijke impact en die door het bestuur ook als politiek gevoelig worden beschouwd, agendeert de vakafdeling/team opgave bovendien de voortgang en het concept-besluit met eventuele openbaar te maken stukken voor het werkoverleg met de portefeuillehouder. De portefeuillehouder(s) bepaalt/bepalen in samenspraak met de vakafdeling/team opgave en BA of de afdoening van een dergelijk verzoek al dan niet in mandaat kan worden afgedaan.

Bij complexe Woo-verzoeken gaat het onder meer om de omvang van het aantal gevraagde documenten en de wijze waarop deze documenten beschikbaar te maken zijn. De behandeling van een dergelijk verzoek kan een aanzienlijke organisatorische impact hebben, zeker wanneer het om vele honderden of duizenden documenten gaat. De Woo-coördinator zorgt in deze gevallen voor de inzet van voldoende (tijdelijk te werven) personele capaciteit, ICT-faciliteiten en financiën.

3.6 Contact met verzoeker

Het is van belang een zo goed mogelijk overleg met de verzoeker te voeren. Het is immers voor beide partijen van belang dat het verzoek zo helder en concreet mogelijk is geformuleerd. De verzoeker zal dan documenten ontvangen die zijn toegespitst op zijn wensen en voor het bestuursorgaan blijft de uitvoering van het verzoek 'werkbaar'.

Ook is het van belang de verzoeker het proces uit te leggen en de tijdsplanning te bespreken. De kans is reëel aanwezig dat de wettelijke beslistermijn van vier weken, aangevuld met een verdagingstermijn van twee weken, niet afdoende is. Er moet in ieder geval voor het aflopen van de wettelijke beslistermijn van vier weken al contact met de verzoeker worden opgenomen over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Goede communicatie en afstemming met de verzoeker kan ervoor zorgen dat ook bij een termijnoverschrijding het afhandelingsproces voor de verzoeker acceptabel is en in de regel niet zal leiden tot het indienen van een ingebrekestelling van de provincie.

3.7 Zienswijze, bezwaar en voorlopige voorziening

De verzamelde documenten worden gelijktijdig met de verzending van het Woo-besluit aan de verzoeker overgelegd. Hierbij wordt rekening gehouden met de voorkeur van de verzoeker over de wijze van verstrekking. Wanneer de provincie het voornemen heeft om documenten openbaar te maken waarbij een derde als belanghebbende is betrokken en deze naar verwachting bezwaar heeft tegen de openbaarmaking, dan wordt deze derde belanghebbende geïnformeerd en hem de mogelijkheid geboden een zienswijze in te dienen.

Wanneer in het besluit niet geheel tegemoet wordt gekomen aan de zienswijze, wordt een besluit genomen met "uitgestelde verstrekking" van de documenten. De Woo biedt namelijk derde belanghebbenden de mogelijkheid om binnen twee weken na vaststelling van het besluit, bezwaar te maken bij GS en een voorlopige voorziening

bij de rechtbank te vragen. Na deze periode worden de documenten openbaar gemaakt of na uitspraak van de voorzieningenrechter.

3.8 Termijnen

De Woo kent strikte termijnen waaraan de provincie moet voldoen. Dit betekent dat zowel de vakafdeling/opgave als het Woo-team onder hoge druk staan om te voldoen aan deze termijnen en dat duidelijke onderlinge afspraken daarbij noodzakelijk zijn.

De wettelijke beslistermijn is vier weken, de verdagingstermijn slechts twee weken. Verdagen kan enkel als de omvang of de gecompliceerdheid van het verzoek dit rechtvaardigt. Dit geldt voor alle Woo-verzoeken, dus ook bij verzoeken om milieu-informatie.

In de Woo is opgenomen dat de verzoeker bij het overschrijden van de wettelijke beslistermijn een bezwaarschrift kan indienen bij GS of een beroepschrift bij de bestuursrechter tegen het niet tijdig beslissen.

In het geval het noodzakelijk is dat de provincie een zienswijze vraagt aan een derde belanghebbende, kan de beslistermijn onder toepassing van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden opgeschort. In tegenstelling tot de Wob maakt de Woo geen onderscheid als het milieu-informatie betreft.

Het gehele proces in stappen is in bijlage 1 terug te lezen.

3.9 Relatieve en absolute uitzonderingsgronden

Artikel 2.5 van de Woo bepaalt dat altijd van het algemeen belang van openbaarheid van publieke informatie moet worden uitgegaan. De Woo gaat dus uit van "openbaar, tenzij". Het bestuursorgaan moet een weigering tot openbaarmaking van documenten met een beroep op uitzonderingsgronden goed motiveren. Een enkele motivering die slechts verwijst naar het betreffende wetsartikel is onvoldoende. De motivering moet per document of samenhangende documenten of zelfs per passage gebeuren. Argumenten op het niveau van het totale dossier, zogenaamde containerbesluiten, zijn niet toegestaan. Daarom vraagt het Woo-team de vakafdeling/opgaveteam altijd om vanuit hun expertise de inhoudelijke motivering aan te leveren voor een volledige weigering of een gedeeltelijke weglakking.

De uitzonderingsgronden op basis waarvan documenten niet openbaar gemaakt hoeven te worden zijn opgenomen in artikel 5 van de Woo. In artikel 5.1, lid 1 van de Woo staan de absolute weigeringsgronden en in artikel 5.1, lid 2 van de Woo de relatieve weigeringsgronden.

De absolute weigeringsgronden betreffen:

- a. gevaar voor eenheid van de Kroon;
- b. schade aan de veiligheid van de staat;
- c. vertrouwelijk aan het bestuursorgaan medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens;
- d. persoonsgegevens, zoals genoemd in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming;
- e. nummers ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.

In de praktijk komen vooral de absolute weigeringsgronden genoemd onder c en d voor. Voor bedrijfs- en fabricagegegevens geldt dat wij bij verzoeken niet lichtvaardig kunnen concluderen dat hiervan sprake is. De jurisprudentie stelt strikte criteria om dergelijke conclusies te kunnen trekken.

Bij de relatieve uitzonderingsgronden blijft het verstrekken van informatie achterwege, indien het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties;
- b. economische en financiële belangen van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen en met name genoemde bestuursorganen, in geval van milieu-informatie slechts voor zover de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter;
- c. opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. bescherming van andere dan bij de absolute weigeringsgronden genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens;
- g. bescherming van milieu waar deze informatie betrekking op heeft;
- h. beveiliging van personen en bedrijven en voorkomen van sabotage;
- i. goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.

Het verschil in absolute en relatieve uitzonderingsgronden is dat een beroep op de relatieve uitzonderingsgronden een gedegen juridische motivering vereist, waarbij een belangenafweging moet worden gemaakt. Bij absolute uitzonderingsgronden moeten we slechts vaststellen dat deze uitzonderingsgronden aan de orde zijn, zonder een nadere afweging te maken ten aanzien van het belang van openbaarmaking.

Er zijn met grote regelmaat nieuwe actualiteiten rond het toepassen van deze uitzonderingsgronden. Het Woo-team houdt de jurisprudentie hierover zorgvuldig bij. Voor voorbeelden van uitzonderingsgronden verwijzen wij naar bijlage 2.

3.10 Overige uitzonderingsgronden

Onevenredige benadeling aan een ander belang

Op grond van artikel 5.1, lid 5 van de Woo kan openbaarmaking van informatie achterwege blijven, indien openbaarmaking onevenredige benadeling aan een ander belang toebrengt.

Deze uitzonderingsgrond kan alleen worden ingeroepen in uitzonderlijke gevallen (verzwaarde motiveringsplicht) en kan niet (meer) worden gebruikt als subsidiaire motivering. Er moeten andere belangen aan de orde zijn dan de belangen die worden beschermd door de uitzonderingsgronden van artikel 5 van de Woo.

Persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad

Op artikel 5.2 van de Woo kan een beroep worden gedaan als het documenten betreft die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, waarbij over de hierin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen geen informatie wordt verstrekt. Persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad worden in beginsel openbaar gemaakt (maar wel geanonimiseerd), tenzij door openbaarmaking van de betreffende informatie het voeren van intern beraad onevenredig wordt benadeeld. Met andere woorden: leidt openbaarheid tot ernstige, onevenredige gevolgen voor de provincie?

Ook in de rechtspraak wordt ervan uitgegaan dat een bestuursorgaan moet overwegen – en goed motiveren – in hoeverre het mogelijk is om persoonlijke beleidsopvattingen toch (geanonimiseerd) openbaar te maken. Beoordeling van dergelijke stukken vindt altijd plaats per passage (en kan dus niet integraal worden geweigerd!) en feitelijke informatie moet altijd openbaar worden gemaakt.

Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden onder meer verstaan: ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm.

Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie wel in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.

Informatie ouder dan 5 jaar

Voorts bepaalt de Woo in artikel 5.3 dat informatie openbaar wordt gemaakt wanneer deze informatie ouder is dan vijf jaren, tenzij het bestuursorgaan motiveert waarom de uitzonderingsgronden van de Woo ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Er geldt dan een verzwaarde motiveringsplicht.

3.11 Milieu-informatie

De bepalingen uit het Verdrag van Aarhus van 1998 en de daaruit voortvloeiende richtlijnen zijn leidend hoe in de Woo met milieu-informatie wordt omgegaan. Onder het begrip milieu-informatie vallen ingevolge artikel

19.1a Wet milieubeheer onder meer de volgende zaken:

- de toestand van elementen van het milieu (atmosfeer, lucht, bodem, water, landschap, natuur, biotopen e.d.;
- factoren als stoffen, energie, geluid, straling, emissies, lozingen e.d. die de elementen van het milieu kunnen aantasten;
- (bestuurlijke) maatregelen zoals wetten, plannen, programma's, activiteiten e.d. die invloed hebben (aantasting of bescherming) op het milieu;
- verslagen over de toepassing van de milieutaken;
- kosten- en batenanalyses die ten grondslag liggen aan het beleid en de maatregelen;
- de toestand en de gezondheid en veiligheid van de mens, inclusief de voedselketen en levensomstandigheden.

In de Woo is, voor wat betreft de beslistermijnen, het verschil tussen milieu-informatie en andere informatie opgeheven. Daarnaast is er nog wel sprake van een aantal inhoudelijke bijzonderheden ten aanzien van milieu-informatie. Zo kan het openbaar maken van milieu-informatie alleen vanwege economische en financiële belangen worden geweigerd indien de informatie betrekking heeft op handelingen met een vertrouwelijk karakter. Ook komt informatie niet voor openbaarmaking in aanmerking als het belang daarvan niet opweegt tegen de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft. Er is hier dus geen sprake van milieu-informatie, maar van het bredere begrip milieu. Ook kan de uitzonderingsgrond "onevenredige benadeling" niet worden ingeroepen bij milieu-informatie. Het openbaar maken van informatie blijft bij milieu-informatie achterwege als het belang van de vertrouwelijk medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens ernstig wordt geschaad en het algemeen belang van openbaarheid van de informatie niet opweegt tegen deze schade.

De openbaarmaking van emissiegegevens kan niet worden geweigerd met een beroep op de absolute en relatieve weigeringsgronden van de Woo. Van openbaarmaking van emissiegegevens mag wel worden afgezien als het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad.

Bij milieu-informatie moet het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad worden afgewogen tegen het belang van openbaarmaking.

3.12 Publicatie

Het besluit op het Woo-verzoek met de openbaar te maken stukken worden gepubliceerd op de website van PZH. Hierbij wordt ook een publiekssamenvatting geplaatst. Indien het besluit krachtens mandaat door een omgevingsdienst is genomen, vindt publicatie plaats op de website van de desbetreffende omgevingsdienst. Vooralsnog wordt een besluit op bezwaar niet gepubliceerd. Ditzelfde geldt voor besluiten op verzoeken die niet in behandeling worden genomen op grond van de artikelen 4.1 lid 6 Woo, 4.6 Woo en/of 4:5 Awb.

Bijlage 1

Schema Woo-proces

Stap	Omschrijving	Termijn	Actor
0	Ontvangst via post of website: Woo-postbus of KCC. Vakafdelingen/opgaveteams melden de bij hun ingekomen verzoeken om informatie zo spoedig mogelijk bij het Woo-team, via de Woo-postbus. Beoordelen van het verzoek	Per direct	Woo-team, eventueel na overleg met vakafdeling/team opgave en/of afdeling Communicatie bij mediaverzoeken
1 a	Voor zover van toepassing verzoek (gedeeltelijk) doorzenden naar Omgevingsdienst (informeel) of ander bestuursorgaan (formeel 4.2 Woo)	Onverwijld	Woo-team
1 b	Ontvangstbevestiging sturen aan verzoeker en interne startmail als kennisgeving aan (het centrale aanspreekpunt binnen) vakafdeling/team opgave, (de woordvoerders bij) de afdeling Communicatie (in het geval van mediaverzoeken) en de verantwoordelijke gedeputeerde.	Z.s.m.	Woo-team
1 c	Bespreken Woo-verzoek in het portefeuillehoudersoverleg bij politiek-bestuurlijk gevoelige verzoeken.	Z.s.m.	Vakafdeling/team opgave
2 a	Bepalen of sprake is van een voldoende duidelijk Woo-verzoek dat uitvoerbaar is (zie ook onder punt 3 logboek).	Binnen 2 weken	BA met vakafdeling/team opgave
b	Nader overleg voeren met verzoeker: -indien het verzoek niet duidelijk is (preciseren art. 4.1, lid 5 Woo) of -indien het verzoek van een dermate grote omvang is dat de wettelijke beslistermijn naar verwachting niet haalbaar is (art. 4.2a Woo). De afspraken worden schriftelijk vastgelegd in IDMS.	Binnen 2 weken Binnen 4 weken	BA met vakafdeling/team opgave en in geval van mediaverzoek in overleg met afdeling Communicatie
c	Buiten behandeling stellen vanwege: -niet meewerken verzoeker aan verzoek tot precisering. Besluit binnen 2 weken na ongebruikt verstrijken termijn of nadat het verzoek (onvoldoende) is gepreciseerd. -antimisbruikbepaling; ander doel dan verkrijgen van publiek informatie of evident geen bestuurlijke aangelegenheid.	Binnen 2 weken	BA met vakafdeling/team opgave

	Besluit binnen 2 weken na ontvangst van het verzoek of onverwijld nadat van vorenstaande is gebleken.		
3	Verzamelen relevante documenten en plaatsen in e-dossier in IDMS. De vakafdeling/opgaveteam houdt een logboek bij over het tijdstip en de wijze van zoeken naar de documenten (gebruikte zoektermen, in welke omgevingen, zoals IDMS, en geraadpleegde collega's etc.).	Binnen 7 werkdagen	Vakafdeling/team opgave
4	Screenen documenten op de uitzonderingsgronden van Woo. Tussenstap: documenten beoordelen op gevoeligheden door vakafdeling. Vervolgens bepaalt het Woo-team of een uitzonderingsgrond van toepassing is.	z.s.m., uiterlijk binnen 2 weken	BA in samenspraak met vakafdeling/team opgave
5	Opstellen van procedurebrieven vanwege verdaging, of zienswijzeprocedure. Als bij een omvangrijk verzoek niet binnen vier weken kan worden beslist, dan moet binnen deze termijn contact worden opgenomen met verzoeker om afspraken te maken over de prioritering van de afhandeling van het verzoek.	Binnen 4 weken	BA
6	Opstellen concept-besluit met de gescreende bijlagen (voor zover van toepassing). Eventueel wordt een inventarislijst opgesteld. Bespreken concept-besluit met de portefeuillehouder in het geval van politiek-bestuurlijk gevoelige onderwerpen.	Binnen 3 weken, binnen 5 weken na verdaging of andere termijn, indien overeen-gekomen	BA Vakafdeling/team opgave (indien gewenst in aanwezigheid van de BA)
6	Opstellen Woo-besluit en starten workflow - Mandaat bureauhoofd Beleidscoördinatie en Advies/afdeling Bestuur - GS-voltallig	Binnen 4 weken, binnen 6 weken na verdaging of andere termijn, indien overeen-gekomen	BA met vakafdeling/team opgave als adviseur
7	Verzenden Woo-besluit met bijbehorende stukken, met inachtneming van eventuele 14 dagen termijn bij zienswijze en bezwaar. Tevens een brief sturen naar	idem	BA

	derde belanghebbende om deze in de gelegenheid te stellen bezwaar te maken tegen openbaarmaking.		
8	Publicatie Woo-besluit met openbaar te maken documenten	z.s.m. na besluitdatum	Woo-team

Bijlage 2

Voorbeelden van niet openbaar te maken documenten en weg te lakken passages

Hieronder is een aantal voorbeelden van mogelijke uitzonderingen opgenomen. Er kunnen meerdere uitzonderingsgronden van toepassing zijn op één document of passage. Natuurlijk zijn de uitzonderingen in deze voorbeelden afhankelijk van de context en individuele omstandigheden.

1. Namen en contactgegevens van individuele personen anders dan het algemene telefoonnummer of het algemene informatie emailadres (art. 5.1, lid 2 onder e Woo), die uitsluitend voor de geadresseerde van het document zijn bedoeld. (Namen van bestuurders en ambtenaren die vanuit hun functie in de openbaarheid treden worden wel openbaar gemaakt.)

Nb. De hier bedoelde persoonlijke gegevens zijn geen bijzondere persoonsgegevens die vallen onder de absolute uitzonderingsgrond van artikel 5.1, lid 1 Woo.

2. Bedrijfs- en fabricagegegevens die door derden vertrouwelijk zijn overgelegd (artikel 5.1, lid 1, onder c Woo) en andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (5.1, lid 2, onder f Woo).
3. Interne berekeningen en scenario's met financiële aspecten die dienen als basis voor onderhandelingen, aanbestedingen etc. waarbij bijvoorbeeld de wederpartij voordeel ten koste van de overheid kan halen bij kennis over deze informatie (artikel 5.1, lid 2, onder b Woo). Dit geldt, indien en voor zover dit nog relevant is, bijvoorbeeld voor de fase waarin het proces zich bevindt en in verband met tijdsverloop. Het gaat erom dat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het economische of financiële belang van een bestuursorgaan.
4. Informatie over inspecties, toezicht en controles bij bedrijven, instellingen e.d., indien deze openbaarmaking belemmerend werkt voor inspecties of de opsporing en vervolging van strafbare feiten (art. 5.1, lid 2, onder c en d Woo).
5. Uitgangspunt is dat persoonlijke beleidsopvattingen ten behoeve van intern beraad in beginsel openbaar (wel geanonimiseerd) zijn, tenzij door openbaarmaking van de betreffende informatie het voeren van intern beraad onevenredig wordt benadeeld. Met andere woorden: leidt openbaarheid tot ernstige, onevenredige gevolgen voor de provincie? Beoordeling van de stukken vindt plaats per passage (dus niet integraal weigeren!) en feitelijke informatie moet altijd openbaar worden gemaakt.

Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad. Hieronder vallen niet feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter (artikel 5.2 lid 1 Woo). Denk bij ambtelijke adviezen aan onderlinge informatie-uitwisseling in memo's, notities en terugkoppelingen tussen ambtenaren en/of bestuurders en/of externe adviseurs¹, gericht op intern beraad.

¹ Voor zover externe adviseurs geen eigen belang hebben in de betreffende bestuurlijke aangelegenheid.

Voorbeelden van zinnen of passages die refereren aan persoonlijke beleidsopvattingen en adviezen ten behoeve van intern beraad zijn vaak zinnen waarin staat “naar mijn mening”, “ik vind dat” of “gelet op ... adviseer ik u ...”. Dit geldt ook voor concepten van openbare nota's en andere stukken, waarin dergelijke zinnen of passages zijn opgenomen. Feitelijke informatie in concepten moet wel openbaar worden gemaakt.

Bijlage 3

Overzicht vergelijkbare artikelen Woo en Wob (is en was)

Artikel	Woo	Artikel	Wob
1.1	Toegang tot publieke informatie	2	Algemeen belang van openbaarheid van informatie
2.1	Document – naar zijn aard verband houdend met de publieke taak	1	Document – bestuurlijke aangelegenheid
2.4	Zorgplicht documenten in goede, geordende en toegankelijke staat: informatiehuishouding op orde	2	Informatie moet actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar zijn.
3.1	Actieve openbaarmaking <i>Inspanningsverplichting</i>	8	Actieve openbaarmaking uit eigen beweging, in het belang van goede en democratische bestuursvoering
3.3	Actieve openbaarmaking 11 categorieën <i>Verplichting</i>	-	-
3.3a	Actieve openbaarmaking in de vorm van overzichten	-	-
3.5	Openbaarheidsparagraaf in begroting en jaarrekening <i>Verplichting</i>	-	-
4.1	Woo-verzoek - Publieke informatie (lid 1) en aangelegenheid of document (lid 4) - Mondeling of schriftelijk en kan via een door GS aangewezen elektronische weg (lid 2) - Geen belang (lid 3) - Verzoek te algemeen, dan precisering vragen binnen 2 weken (lid 5) - Geen medewerking aan precisering, dan binnen 2 weken na het verzoek tot precisering of na verstrijken termijn, besluit buiten behandeling stellen (lid 6)	3	Wob-verzoek - Bestuurlijke aangelegenheid (lid 1 en 2) of document (lid 2) - Geen belang (lid 3) - Verzoek te algemeen: zo spoedig mogelijk precisering vragen (lid 4) - Geen/onvoldoende medewerking, dan binnen 4 weken na verstrijken termijn besluit buiten behandeling stellen (4:5, lid 4 Awb)
4.1a	Borgen behoud documenten	-	-
4.2	Doorverwijzing ander bestuursorgaan	4	Doorverwijzing ander bestuursorgaan
4.2a	Overleg met verzoeker over termijn bij omvangrijk Woo-verzoek	-	Met instemming verzoeker opschorting termijn (art 4:15, lid 2, onder a Awb)
4.3	Beslissing mondeling of schriftelijk	5	Beslissing mondeling of schriftelijk

4.4	Beslistermijn - 4 weken + 2 weken (verdaging + kennisgeving met motivering verdaging vanwege omvang en/of gecompliceerdheid van informatie) (lid 1 en 2) <i>Let op kortere termijn én bij milieu-informatie dezelfde termijnen!</i> - Zienswijze leidt tot opschorting (lid 3) - Uitgestelde verstrekking termijn is 2 weken (lid 5) - Besluit ook naar derde belanghebbende (lid 6)	6	Beslistermijn - 4 weken + 4 weken (verdaging + kennisgeving met motivering verdaging) (lid 1 en 2) en milieu-informatie 2 weken + 4 weken - Zienswijze leidt tot opschorting (lid 3) - Uitgestelde verstrekking minimaal 2 weken (lid 5)
4.5	Verstrekking documenten in verzochte vorm	7	Wijze van verstrekking benoemd, in beginsel door verzoeker verzochte vorm (lid 1 en 2)
4.6	Antimisbruikbepaling – binnen 2 weken besluit om verzoek niet te behandelen	-	-
4.7	Contactpersoon – aanwijzing 1 of meer contactpersonen	-	-
5.1	Uitzonderingsgronden Lid 1: absolute uitzonderingsgronden a) Eenheid Kroon b) Veiligheid Staat c) Bedrijfs- en fabricagegegevens d) Bijzondere persoonsgegevens e) Identificatienummers zoals bedoeld in art. 46 UAVG Lid 2: relatieve uitzonderingsgronden a) Internationale betrekkingen b) Economische en financiële belangen c) Opsporing en vervolging strafbare feiten d) Inspectie, controle en toezicht e) Eerbiediging persoonlijke levenssfeer f) Bescherming concurrentiegevoelige informatie anders dan lid 1, onder c g) Bescherming milieu h) Beveiliging personen en bedrijven en voorkomen sabotage i) Goed functioneren van de staat en andere publiekrechtelijke lichamen en bestuursorganen Lid 3: Weigering op grond van lid 2 vraagt uitdrukkelijke motivering Lid 4: Openbaarmaking tijdelijk achterwege vanwege belang geadresseerde als eerste kennis nemen van informatie	10	Uitzonderingsgronden Lid 1: absolute uitzonderingsgronden - Eenheid Kroon - Veiligheid Staat - Bedrijfs- en fabricagegegevens - Bijzondere persoonsgegevens Lid 2: relatieve uitzonderingsgronden a) Internationale betrekkingen b) Economische en financiële belangen c) Opsporing en vervolging strafbare feiten d) Inspectie, controle en toezicht e) Eerbiediging persoonlijke levenssfeer f) Belang geadresseerde als eerste kennis nemen van informatie g) Voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van (betrokken) derden (niet bij milieu-informatie) Lid 4 tot en met 8: Milieubepalingen

	Lid 5: Andere informatie dan milieu in uitzonderlijke gevallen (verzwaarde motiveringsplicht) achterwege blijven bij onevenredige schade aan een ander belang dan lid 1 en 2, maar <i>geen 'subsidiar' gebruik!</i> Lid 7: Emissiegegevens, dan geen beroep mogelijk op lid 1 en 2		
5.2	Intern Beraad met persoonlijke beleidsopvattingen in document - 'Kan' worden geweigerd, maar kan in niet tot personen herleidbare vorm worden verstrekt (lid 2) - <i>Niet</i> weigeren bij intern beraad ten behoeve van <i>formele bestuurlijke besluitvorming</i>, dan anonimiseren, tenzij het voeren van intern beraad ernstig wordt geschaad door openbaarmaking (lid 3) - Bij milieu-informatie extra afweging maken (lid 4)	11	Intern beraad met persoonlijke beleidsopvattingen in document - Persoonlijke beleidsopvattingen weigeren, (lid 1) maar kan in niet tot personen herleidbare vorm worden verstrekt (lid 2) - Bepaling over persoonlijke beleidsopvattingen in ambtelijke of samengestelde adviescommissies (lid 3) - Bij milieu-informatie extra afweging maken (lid 4)
5.3	Informatie ouder dan 5 jaar – zwaardere motivering in verband met tijdsverloop	-	-
5.4	Formatie – documenten niet openbaar totdat formatie is afgerond	-	-
5.5	Verstrekking informatie die verzoeker betreft	-	-
5.6	Verstrekking van niet-openbare informatie wegens klemmende redenen	-	-
5.7	Toegang tot niet-openbare informatie ten behoeve van onderzoek	-	-
6	Toegankelijk digitale informatie en meerjarenplan	-	-
7	Adviescollege - Rapportages uitvoering wet - Behandeling klachten, onder meer journalisten - Bemiddeling klager-bestuursorgaan	17	Verslag over uitvoering wet door BZK
8	Overige bepalingen - Strafbepaling overtreding gestelde voorwaarden - Geen dwangsom niet tijdig beslissen - Beroep niet tijdig beslissen - Last onder dwangsom na vordering documenten bij derden	15	Bezwaar en beroep art. 15a en 15b bij niet tijdig beslissen

	- Geen kosten verbonden aan openbaarmaking informatie - Verhouding met andere wetten: zie bijlage bij wet		12	Mogelijk kosten in rekening brengen
10	Slotbepalingen - Geen overgangsrecht Woo-verzoeken - Wel overgangsrecht actieve informatieplicht (gefaseerd bij KB)			