

GS brief aan Provinciale Staten

Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl/contact

Datum
Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk
PZH-2025-874170034
DOS-2025-0000804

Bijlagen
1

Aan Provinciale Staten

Onderwerp:

Voortgang openbaarmaking (Wet open overheid)

Geachte Statenleden,

Tijdens uw vergadering van de Commissie Bestuur Maatschappij en Middelen (BMM) van 20 april 2022 heeft Gedeputeerde Zevenbergen u toegezegd dat twee jaar na invoering de implementatie van de Wet open overheid (Woo) geëvalueerd wordt (toezegging BMM/T2022.003). Hieronder volgt een nadere uitwerking van de invulling van deze toezegging.

De Woo is op 1 mei 2022 gedeeltelijk in werking getreden. Het deel van de wet dat de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie betreft zal gefaseerd in vier tranches in werking treden. Per 1 november 2024 was het verplicht om de eerste tranche aan informatiecategorieën actief openbaar te maken.

Met deze brief informeren Gedeputeerde Staten (GS) u over de verschillende tranches en de voortgang hieromtrent. Er zal ook worden ingegaan op de inspanningsverplichting van bestuursorganen om op grond van de Woo informatie actief openbaar te maken. Tevens informeren wij u over een aantal belangrijke ontwikkelingen die de passieve openbaarmaking (de Woo-verzoeken) betreffen. De reden dat u deze brief nu ontvangt, en niet eerder is vanwege de landelijke onderzoeken die momenteel nog lopen ten aanzien van zowel de actieve als passieve openbaarmaking van overheidsinformatie als openbaarmaking van informatie op grond van de inspanningsverplichting. Alhoewel niet alle onderzoeken zijn afgerond willen wij u alvast informeren over de actuele situatie.

De Woo is een goede prestatie-indicator van de informatiehuishouding. Een goede informatiehuishouding zal bijdragen aan het beter kunnen uitvoeren van de actieve en passieve openbaarmaking in het kader van de Woo. De provincie heeft al stappen ondernomen om de informatiehuishouding te verbeteren via het programma *Informatietransitie* maar het zal nog de nodige tijd vergen om tot een goede informatiehuishouding te komen.

Actieve openbaarmaking*Eerste tranche*

De eerste tranche informatiecategorieën moeten per 1 november 2024 openbaar worden gemaakt. Het gaat om de volgende vier informatiecategorieën die op provincies van toepassing zijn.

1. Wetten en algemeen verbindende voorschriften
Deze worden reeds gepubliceerd in het Provinciaal Blad (overheid.nl).
2. Overige besluiten van algemene strekking
Deze worden reeds gepubliceerd in het Provinciaal Blad (overheid.nl).
3. Informatie over organisatie en werkwijze
Hieronder vallen onder meer de taken en bevoegdheden van de organisatie. Deze informatie wordt gepubliceerd op overheid.nl en op www.zuid-holland.nl.
4. Bereikbaarheidsgegevens
Hierbij gaat het om de wijze waarop wij bereikbaar zijn voor bijvoorbeeld informatieverzoeken. Deze informatie wordt gepubliceerd op overheid.nl en op www.zuid-holland.nl.

De eerste twee informatiecategorieën publiceerde de provincie al op grond van andere wet- en regelgeving. Het document [Stand van zaken Woo-index](#) laat zien hoe ver alle overheidsorganisaties zijn met de implementatie van de categorieën 3 en 4. Wij zijn er trots op dat wij ruim op tijd voldoen aan deze verplichting uit de Woo.

Tweede tranche

De tweede tranche informatiecategorieën moeten (volgens de nog niet vastgestelde planning) eind 2025 openbaar worden gemaakt. Het betreft:

5. Adviezen van adviescolleges
Het gaat om adviezen van (tijdelijke) commissies die bij besluit van GS of Provinciale Staten (PS) zijn ingesteld.
6. Ontwerpen van wet- en regelgeving met adviesaanvraag
Deze categorie komt zeer sporadisch voor bij provincies.
7. Vergaderstukken decentrale overheden (PS)
Wij publiceren alle vergaderstukken van PS op onze website (Notubiz).
8. Agenda's en besluitenlijsten bestuurscolleges (GS)
Wij publiceren onze agenda's en besluitenlijsten op onze website.
9. Jaarplannen en jaarverslagen
Het betreft de begroting en de jaarstukken. Wij publiceren deze stukken op www.zuid-holland.nl.
10. Woo-verzoeken en -besluiten
Wij publiceren onze Woo-besluiten waarin de Woo-verzoeken zijn omschreven op www.zuid-holland.nl.

De meeste informatie uit tranche twee is voor het publiek beschikbaar op onze website maar is nog niet getoetst aan de wettelijke vereiste van de Woo. Informatie staat op verschillende locaties, de vindbaarheid en doorzoekbaarheid zijn niet optimaal. Het publiceren en plaatsen van informatie vraagt om veel handwerk.

Derde Tranche

De derde tranche informatiecategorieën zullen naar verwachting begin 2026 openbaar worden gemaakt. Het gaat om:

11. Bij vertegenwoordigende organen ingekomen stukken (Provinciale Staten)

Alle stukken die bij PS binnenkomen worden gepubliceerd op Notubiz met uitzondering van geheime stukken.

12. Convenanten

Soms worden “convenanten” actief openbaar gemaakt als deze onderdeel uitmaken van GS-besluiten. Er zal intern uitgezocht moeten worden welke documenten onder het begrip “convenanten” vallen zoals bedoeld in de wet waarna ze actief openbaar gemaakt zullen worden waarbij we streven naar zoveel mogelijk openbaarmaking, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen.

13. Onderzoeksrapporten

Het gaat om rapporten over de wijze van functioneren van de eigen organisatie en rapporten over de voorbereiding of de evaluatie van beleid. Deze onderzoeksrapporten worden momenteel niet gepubliceerd conform de vereiste van de Woo.

14. Klachtoordelen

Het gaat om schriftelijke klachten die betrekking hebben op de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid tegen de klager of een ander heeft gedragen. Momenteel worden klachten omschreven in het jaarverslag van de klachtfunctionaris maar dit is niet voldoende om aan deze verplichting te voldoen.

Vierde tranche

En tot slot staat de laatste informatiecategorie gepland voor verplichte openbaarmaking in 2026:

15. Beschikkingen

Dit gaat om (geanonimiseerde) beschikkingen, behoudens een aantal uitzonderingen. Er zal geïnventariseerd worden welke beschikkingen wij opstellen die onder de verplichte actief openbaar te maken beschikkingen vallen.

Ervaringen met actieve openbaarmaking

Om tegemoet te komen aan het verzoek van PS om terug te kijken op de implementatie, delen wij hierbij een aantal ervaringen die we hebben met actieve openbaarmaking:

- Publiceren conform de Woo

We publiceren vooruitlopend op de wet, of omdat andere wetgeving dat vereist, al een deel van de verplichte informatie. Momenteel publiceren we de informatiecategorieën uit de eerste tranche in overeenstemming met de Woo. De verplichting om de informatiecategorieën uit de tweede, derde en vierde tranche actief openbaar te maken is nog niet in werking getreden. Wij inventariseren momenteel in hoeverre wij de tweede, derde en vierde informatiecategorieën al conform de Woo actief openbaar maken. Als hulpmiddel bij deze inventarisatie gebruiken wij de werkdefinities die door het Rijk zijn opgesteld waarin specifiek is beschreven welke informatie gepubliceerd moet worden. Aan de hand van de uitkomst van deze inventarisatie zal ook inzichtelijk worden hoeveel inspanning het zal vergen om ook de overige drie informatiecategorieën op tijd conform de Woo actief openbaar te maken. De verplichte informatiecategorieën zullen in de regel binnen 2 weken na vaststelling of ontvangst van de informatie openbaar gemaakt moeten worden.

- Publicatievoorziening

Een aantal informatiecategorieën worden openbaar gemaakt op bestaande infrastructuur, zoals onze provinciale website of overheid.nl. Informatie staat op verschillende locaties, de vindbaarheid en de doorzoekbaarheid is niet optimaal. Om aan de Woo te voldoen moet de provincie ook aangesloten worden op het landelijke publicatieplatform, de Woo-index van BZK. Voor een aantal informatiecategorieën die we in de loop van 2025 en 2026 openbaar moeten gaan maken, is nog geen geschikte publicatievoorziening beschikbaar. Het gaat om de informatiecategorieën Onderzoeksrapporten, Adviezen van adviescolleges, Convenanten, Klachtoordelen en deels ook over Beschikkingen. We zijn momenteel aan het onderzoeken welke publicatievoorziening geschikt is om deze informatiecategorieën te publiceren. Daarbij moeten we zorgen dat onze gebruikers alle informatie via één ingang (zowel op onze website als via de eerdergenoemde Woo-index) kunnen vinden. Deze optimalisaties zullen naar verwachting eind 2025 zijn afgerond, conform de verplichting om deze categorieën actief openbaar te maken.

- Eisen aan documenten

Niet alleen de Woo stelt eisen aan de te publiceren informatie. Ook andere wet- en regelgeving doet dat. Dit kan wet- en regelgeving zijn die nog niet of niet volledig geïmplementeerd is binnen onze organisatie. We zijn daarom ook afhankelijk van andere projecten en processen die nog niet (volledig) zijn ingericht. Het programma Informatietransitie zorgt voor duurzaam digitaal informatiebeheer en brengt de informatiehuishouding op orde (Archiefwet). Voor alle te publiceren informatie geldt dat deze voor burgers (jong, oud, met en zonder beperking) toegankelijk moet zijn (digitoegankelijkheid). Ook mogen persoonsgegevens vanzelfsprekend niet gepubliceerd worden, net als andere gevoelige informatie. Tevens moeten de documenten voldoen aan toegankelijkheid conform de eisen van de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who). Tot slot zullen documenten voorzien moeten worden van metadata, zodat de informatie ook te vinden is. Om de publicatie van documenten zo goed mogelijk te laten verlopen, is het van belang dat medewerkers documenten aanleveren die aan de gestelde eisen voldoen. Gelet op vorenstaande punten wordt de impact op medewerkers binnen de organisatie als fors ervaren. Zowel op de inhoud als op de wijze van opslaan en verwerken maken we momenteel grote stappen.

- Inspanningsverplichting (artikel 3.1 van de Woo)

De Woo kent ook een inspanningsverplichting. De wet geeft bestuursorganen de opdracht om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging in ieder geval informatie over het beleid openbaar te maken, als dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, tenzij met de openbaarmaking geen redelijk doel is gediend. Op grond van de inspanningsverplichting publiceren wij sinds 2017 onze GS-besluiten overeenkomstig de beleidsregel die hiervoor is opgesteld in 2017 en in 2023 is herzien. Wij zijn momenteel de enige provincie die GS-besluiten actief openbaar maakt op grond van de inspanningsverplichting en daar zijn we uiteraard trots op. Er is een onderzoek ingesteld door het Ministerie van BZK om inzicht te krijgen hoe diverse bestuursorganen momenteel omgaan met de inspanningsverplichting op grond van de Woo. Naar aanleiding van dit onderzoek zal er een afwegingskader worden opgesteld voor bestuursorganen waarin handvatten zijn opgenomen om invulling te geven aan de inspanningsverplichting. De verwachting is dat dit afwegingskader eind 2025 gereed zal zijn. Zodra dit afwegingskader gereed is zal worden beoordeeld of wij méér informatie actief openbaar zullen maken op grond van de inspanningsverplichting.

Passieve openbaarmaking (invoeringstoets Woo)

Eind 2023 is een invoeringstoets uitgebracht door het ministerie van BZK op de Woo (passieve openbaarmaking) waaruit blijkt dat de uitvoering van de wet op verschillende punten knelt. Naar aanleiding van deze invoeringstoets zijn de volgende belangrijkste conclusies getrokken:

1. Overheidsorganen zijn onvoldoende toegerust om de Woo goed en binnen de behandeltermijnen uit te voeren vanwege een slechte informatiehuishouding/uitvoeringsprocessen en het ontbreken aan sturing, prioritering, voldoende (gekwalficeerde personele) capaciteit en een cultuur van openheid;
2. Nederland kent in vergelijking met veel andere landen een ruime en laagdrempelige openbaarheidswetgeving, dit leidt via omvangrijke Woo verzoeken tot een grote uitvoeringslast;
3. Best practices op het gebied van contact met de verzoeker naar aanleiding waarvan verzoeken scherper worden geformuleerd wat vaak resulteert in minder omvangrijke verzoeken worden enerzijds breed onderschreven, maar anderzijds nog maar beperkt toegepast;
4. De onvoldoende (tijdige) uitvoering van de Woo schaadt het vertrouwen en bemoeilijkt zo het proces waardoor er omvangrijke verzoeken worden ingediend omdat de kennisbehoefte breed is, omdat verzoekers veelal niet weten welke informatie beschikbaar is of omdat ze niet vertrouwen dat de overheid een gespecificeerd verzoek oprecht zal behandelen;
5. Wanneer het de overheid niet lukt om tijdig te beslissen neemt de verzoeker juridische stappen wat bijdraagt aan juridisering van de relatie tussen overheid en burger;
6. Veel ambtenaren ervaren dat ze minder professioneel kunnen adviseren in hun werk uit vrees dat hun intern schriftelijk verkeer uit zijn verband wordt getrokken bij openbaarmaking daarvan zonder de juiste context.

In de kabinetsreactie van het ministerie van BZK¹ worden naar aanleiding van vorenstaande conclusies verschillende aanbevelingen gedaan om de uitvoering en uitvoerbaarheid van de Woo te verbeteren. Vervolgens hebben de Regeringscommissaris Informatiehuishouding (RC IHH) en het adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding (ACOI) adviezen uitgebracht en aanbevelingen gedaan om de uitvoerbaarheid van de Woo te verbeteren.

Naar aanleiding van deze adviezen en aanbevelingen heeft het ministerie van BZK maatregelen aangekondigd met daaraan gekoppeld een tijdlijn. Naast het onderzoek van het Rijk is in het voorjaar van 2023 en 2024 onderzoek gedaan naar de implementatie van de Woo (passieve openbaarmaking) bij medeoverheden. De adviezen, aanbevelingen en aangekondigde maatregelen naar aanleiding van de invoeringstoets Woo van het Rijk en de uitkomst van het onderzoek naar de Woo bij medeoverheden zijn opgenomen in bijlage 2 dat is gevoegd bij deze brief.

¹ [file](#)

Situatie provincie Zuid-Holland over passieve openbaarmaking

Aantal Woo-verzoeken

Na een periode van toename is in 2023 en 2024 een afname geweest van het aantal Woo-verzoeken. Echter, de trend is ook dat er steeds meer omvangrijke, complexe en/of politiek-bestuurlijke gevoelige verzoeken worden ingediend. Naast de afhandeling van Woo-verzoeken houdt het Woo-team zich ook bezig met de (verplichte) actieve openbaarmaking op grond van de Woo, geeft het team regelmatig trainingen over de Woo en adviseert het team de laatste jaren steeds vaker over actieve openbaarmaking en geheimhouding bij GS-besluitvorming. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Woo in 2022 en de wijziging van de Provinciewet in 2023 is van 2022 t/m 2024 veel tijd besteedt aan de aanpassing van de Woo-werkinstructie, de beleidsregel actieve openbaarmaking, de handleiding en werkinstructie voor GS-besluitvorming en is er een nieuw geheimhoudingsprotocol opgesteld. Ook de digitale transformatie heeft in de afgelopen jaren de nodige impact gehad op de werkzaamheden van het Woo-team.

Met de inwerkingtreding van de Woo is de behandeltermijn ingekort. Een tijdige afhandeling van Woo-verzoeken komt daardoor onder druk te staan, maar wij zijn er trots op dat het overgrote deel van onze Woo-verzoeken op tijd zijn afgehandeld. Daarnaast is het lastig om voldoende personeel te werven voor de afhandeling van Woo-verzoeken vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en de vele openstaande vacatures bij medeoverheden. Desondanks doen wij er alles aan om voldoende Woo-personeel te werven en waar nodig (tijdelijk) externen in te zetten. Hieronder volgt een overzicht van de ontvangen Woo-verzoeken in de afgelopen 5 jaar op maandbasis met onderaan de tabel de bijbehorende formatie.

Tabel 1 Hoeveelheid ontvangen Woo-verzoeken en formatie

Periode	2020	2021	2022	2023	2024
Januari	6	8	8	19	7
Februari	7	8	6	9	2
Maart	3	9	10	5	3
April	5	9	10	9	6
Mei	6	7	6	11	2
Juni	11	7	11	6	4
Juli	13	10	5	4	5
Augustus	6	4	5	5	10
September	8	9	11	6	12
Oktober	9	9	5	8	8
November	13	7	13	7	10
December	7	9	8	1	8
Totaal	94	96	98	90	77
Formatie	4,2 FTE	6,2 FTE	7,5 FTE	8 FTE	8 FTE

Misbruik van recht

Ook wij hebben regelmatig te maken met Woo-verzoeken waarbij wij ons afvragen wat het belang is van een verzoeker met de opgevraagde informatie. Op grond van de Woo hoeft een verzoeker echter geen belang te stellen bij het indienen van een Woo-verzoek. Dit maakt het voor bestuursorganen lastig om te achterhalen of een Woo-verzoek wordt ingediend voor persoonlijk en/of financieel gewin. De drempel om dit soort verzoeken buiten behandeling te stellen vanwege “misbruik van recht” is hoog gelet op bestaande jurisprudentie waaruit blijkt dat er goed moet worden onderbouwd waarom sprake is van misbruik van recht. Veel overheidsorganen zijn erg terughoudend om dit middel in te zetten vanwege de zware bewijslast en hier lopen wij als provincie ook tegenaan.

Er dient sprake te zijn van een kennelijk ander doel dan het verkrijgen van publieke informatie. Als een bestuursorgaan dat aannemelijk maakt, mag het besluiten het verzoek buiten behandeling te laten vanwege misbruik van recht. Desondanks hebben wij in 2024 een verzoek buiten behandeling gesteld vanwege misbruik van recht waartegen de verzoeker bezwaar heeft ingediend. Het besluit is in stand gelaten door de bezwarencommissie. Er loopt momenteel een beroepszaak tegen deze beslissing op bezwaar. Hopelijk zal de uitkomst van het onderzoek dat momenteel loopt bij het ministerie van BZK naar misbruik van recht handvatten bieden om “misbruik van recht” gericht toe te passen.

In gesprek met het bestuursorgaan?

Daarnaast valt op dat verzoekers steeds vaker communicatie, na het indienen van een Woo-verzoek, schriftelijk willen laten verlopen en bij omvangrijke Woo-verzoeken niet openstaan voor een gesprek met het bestuursorgaan over de prioritering met betrekking tot de afhandeling van het Woo-verzoek. Gelet op de uitkomst van de invoeringstoets Woo wordt juist geadviseerd om in gesprek te gaan met de verzoeker om de informatiebehoefte scherp te krijgen en af te stemmen over prioritering. Wij zullen blijven inzetten op open communicatie met verzoekers en wachten ook op de leidraad dat binnenkort door het ministerie van BZK zal worden uitgebracht.

Overige uitdagingen

De ambitie van een transparante overheid is hoog en stelt ons voor de uitdaging om als organisatie beter te presteren met name in de informatiehuishouding. Een verbetering van onze informatiehuishouding is nodig om een zo volledige mogelijke zoekslag in onze digitale systemen te kunnen maken. Daar zijn we momenteel mee bezig in de informatietransitie. Een goede informatiehuishouding draagt bij aan het sneller en zorgvuldiger afhandelen van een Woo-verzoek. Hierbij is bewustwording van openbaarmaking bij medewerkers tijdens het creëren van een document van belang. Informatie moet ook goed worden opgeslagen en gearchiveerd. Naar aanleiding van de verplichting om documenten gefaseerd actief openbaar te maken is er een projectteam opgezet om een publicatie proces en IT tooling te implementeren en bewustwording bij medewerkers te creëren bij het opstellen en bewaren van informatie. De afhandeling van Woo-verzoeken is een taak waar we met elkaar voor aan de lat staan en gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dragen.

Vervolg

Op dit moment werken wij aan het opstarten van een project voor het implementeren van de actieve openbaarmaking. Wij informeren u op een later moment graag over de aanpak en de impact voor de organisatie. Ook zijn er bestuurlijke besluiten te nemen die wij graag aan u voorleggen. Zo wordt voor de inspanningsverplichting een visie en een strategie gemaakt op basis van bestuurlijke ambitie.

Wij zullen ook alle lopende (landelijke) onderzoeken volgen en de uitkomsten van deze onderzoeken zoveel als mogelijk integreren in onze werkprocessen. Over drie jaar zullen wij u informeren over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Hierbij willen wij u ook alvast informeren dat de jaarverslagen 2023 en 2024 over de passieve openbaarmaking van de Woo later dit jaar met u zullen worden gedeeld.

Hopende u middels deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff

Bijlagen

- Bijlage 2 behorend bij besluit met kenmerk DOS-2025-0000804