

Jaarverslag 2023 Woo-team

Afhandeling van verzoeken op grond van de Wet open overheid

1. Inleiding

Dit jaarverslag is bedoeld om u te informeren over de ontwikkelingen bij de afhandeling van verzoeken op grond van de Wet open overheid in het jaar 2023. Het Woo-team van de provincie Zuid-Holland voert de regie over de afhandeling van deze verzoeken.

In dit jaarverslag krijgt u onder meer een overzicht van de hoeveelheid en aard van de ontvangen en afgehandelde Woo-verzoeken en de overige werkzaamheden van het team. Verder bespreekt dit verslag bepaalde trends die de afgelopen jaren zijn waargenomen en waar mogelijk wordt een doorkijkje gegeven naar volgend jaar.

Sinds 1 maart 2023 is een nieuwe organisatieregeling van kracht waarbij wordt gewerkt aan de hand van opgaven en waarbij niet langer sprake is van afdelingen en bureaus. Per 1 juli 2024 zijn de domeinnamen vastgesteld. In dit jaarverslag worden de nieuwe domeinnamen gehanteerd.

2. Taak, werkwijze en samenstelling Woo-team

Het Woo-team voert de regie over de afhandeling van Woo-verzoeken. Het Woo-team maakt onderdeel uit van het domein Bestuur en Omgeving. Samen met de andere betrokken domeinen is het Woo-team verantwoordelijk voor de afhandeling van de verzoeken in mandaat. De verantwoordelijke bestuurders worden met een startmail geïnformeerd en betrokken bij de afhandeling. Bij politiek-bestuurlijk gevoelige onderwerpen kan besluitvorming plaatsvinden door het voltallige college van Gedeputeerde Staten.

Voor de procedurele afhandeling van de Woo-verzoeken is een werkinstructie vastgesteld. Hierin worden de verschillende stappen met bijbehorende verantwoordelijkheden in het Woo-proces beschreven. Zo zijn de vakinhoudelijke domeinen verantwoordelijk voor het tijdig aanleveren van de opgevraagde documenten en worden, in overleg met het betreffende beleidsdomein, de eventuele gevoeligheden besproken.

Sinds 2022 worden de Woo-besluiten actief openbaar gemaakt. Na besluitvorming worden de besluiten geanonimiseerd gepubliceerd op de website van de provincie.

Naast het afhandelen van Woo-verzoeken adviseert het Woo-team de collega's binnen de provincie over geheimhouding op grond van de Provinciewet en over actieve openbaarmaking. Eind september 2023 is de Beleidsregel actieve openbaarmaking Zuid-Holland 2023 vastgesteld. Deze nieuwe beleidsregel vervangt de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2017. Het Woo-team heeft een adviserende rol gespeeld bij het opstellen van de nieuwe beleidsregel. Het Woo-team geeft regelmatig voorlichting over bovenstaande onderwerpen in diverse overleggen als ook tijdens de cursus Besluitvorming die wordt gegeven binnen de PZH-academie.

De provincie ontvangt regelmatig verzoeken van andere bestuursorganen voor het indienen van een zienswijze over documenten die zij voornemens zijn openbaar te maken. Ook hierbij voert het Woo-team de regie over het al dan niet indienen van een zienswijze waarbij eventuele bezwaren worden geuit tegen de voorgenomen openbaarmaking.

Daarnaast schrijft de Woo voor dat ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie één of meer contactfunctionarissen worden aangewezen. De medewerkers van het Woo-team fungeren als Woo-contactfunctionaris. Op de provinciale website staat hoe zij telefonisch en per e-mail te benaderen zijn.

De samenstelling van het Woo-team varieert. In 2023 zijn er veel personele wisselingen geweest. Een aantal medewerkers waaronder een senior jurist en de coördinator hebben het team verlaten. Het team is gedurende het jaar weer aangevuld met een senior jurist, medior jurist en een ondersteuner. De taken van de coördinator zijn tijdelijk over de verschillende leden van het team verdeeld. Vanwege de langdurige afwezigheid door ziekte van één seniorjurist is het team versterkt met een extra seniorjurist op inhuurbasis. Al deze ontwikkelingen hebben geleid tot een verhoogde werkdruk bij verschillende teamleden.

3. Informatiehuishouding op orde

Een belangrijke pijler onder de Woo betreft de informatiehuishouding. Informatie moet goed en snel vindbaar en volledig zijn. Dit geldt niet alleen voor de actieve openbaarmaking waar onder de Woo steeds meer aandacht voor is, maar is ook van groot belang voor een adequate en tijdige afhandeling van Woo-verzoeken.

Net als in voorgaande jaren hebben we in 2023 moeten constateren dat de informatiehuishouding van de provinciale organisatie niet goed op orde is. Het kost vaak veel tijd om de gevraagde informatie volledig te vinden.

Daarom vragen wij hier, net als in voorgaande jaren, aandacht voor informatie- en archiefbeheer van zowel ambtenaren als bestuurders. Speciale aandacht vragen wij voor de archivering van sms- en WhatsApp berichten, Teams chats, PowerPointpresentaties en geluidsopnamen. Ook deze informatie vallen onder het documentbegrip van de Woo en de Archiefwet en daarmee onder de reikwijdte van een informatieverzoek.

4. Verzoeken in tabellen en cijfers

4.1 Woo-verzoeken

In het jaar 2023 zijn er in totaal 90 Woo-verzoeken ontvangen. Dat is iets minder dan in vorige jaren en gelijk aan 2019. Hieronder volgt een overzicht van de aantallen verzoeken per maand.

Tabel 1 Hoeveelheid ontvangen Woo-verzoeken

Periode	2019	2020	2021	2022	2023
Januari	9	6	8	8	19
Februari	6	7	8	6	9
Maart	12	3	9	10	5
April	9	5	9	10	9
Mei	9	6	7	6	11
Juni	9	11	7	11	6
Juli	9	13	10	5	4
Augustus	8	6	4	5	5
September	5	8	9	11	6
Oktober	3	9	9	5	8
November	1	13	7	13	7
December	10	7	9	8	1
Totaal	90	94	96	98	90

4.2 Zienswijzeverzoeken

Naast de Woo-verzoeken zijn er in 2023, 49 zienswijzeverzoeken bij ons ingediend. Deze verzoeken zijn afkomstig van andere bestuursorganen zoals ministeries, gemeenten en andere provincies.

Dit aantal ligt een stuk hoger dan voorgaande jaren. In een zienswijzeverzoek geeft een bestuursorgaan aan welke informatie die betrekking heeft op of gaat over de provincie zij openbaar wil maken. Meestal is dit naar aanleiding van een Woo-verzoek. Bij een zienswijzeverzoek wordt over het algemeen ook aangegeven welke stukken tekst op welke uitzonderingsgrond worden weggelakt. Het Woo-team beoordeelt in samenspraak met het betrokken beleidsdomein of er eventuele bezwaren zijn tegen de voorgenomen openbaarmaking door het andere bestuursorgaan.

4.3 Bezwaar en beroep

De indiener kan bezwaar maken of beroep instellen tegen een beslissing op een Woo-verzoek. In 2023 zijn drie bezwaarschriften ontvangen. Er is geen beroep ingesteld.

4.4 Herkomst verzoeken

Verreweg de meeste verzoeken zijn afkomstig van burgers of bedrijven. Een groeiend deel (21%) van de verzoeken is afkomstig van actiegroepen en/of journalisten. Deze laatste verzoeken zijn over het algemeen wel het meest complex en omvangrijk. Indien een verzoek afkomstig is van een journalist wordt bij de afhandeling ook altijd een woordvoerder of andere communicatieadviseur betrokken.

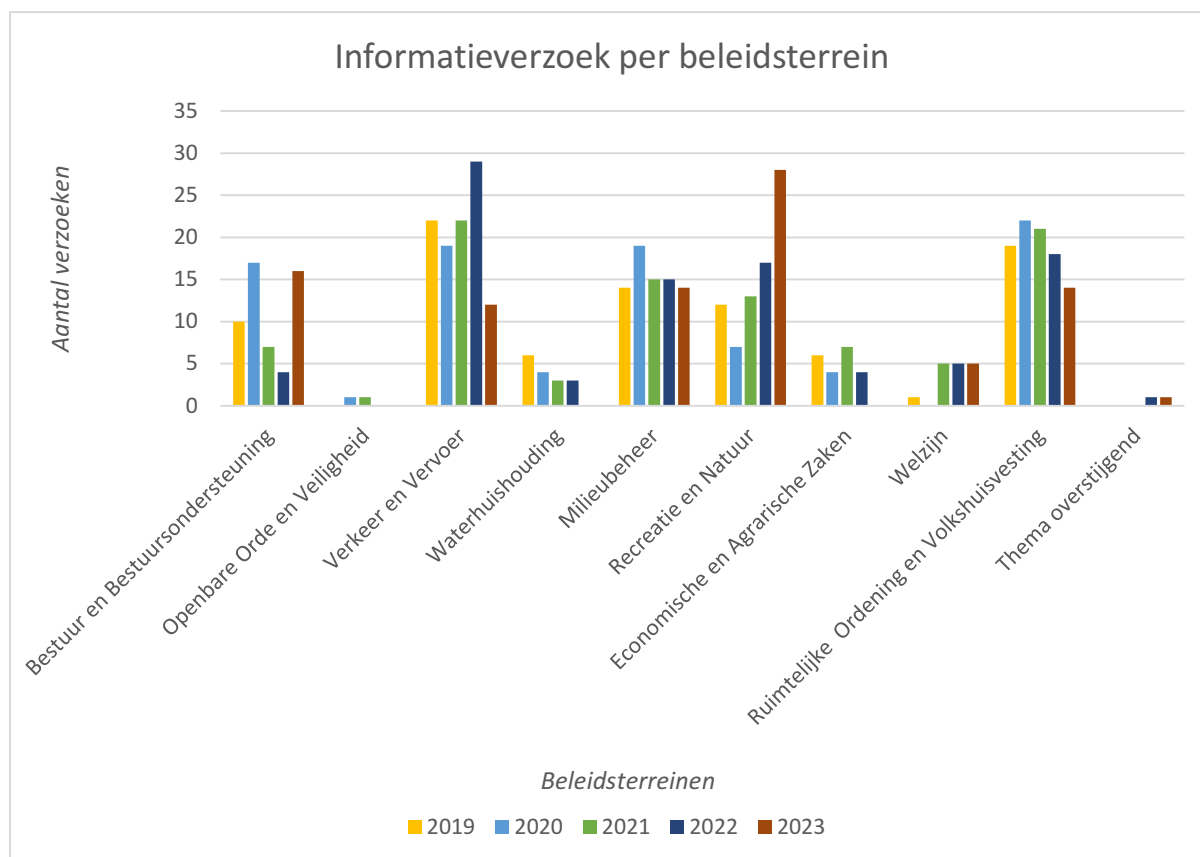
Tabel 2 Herkomst verzoeken

Belang/herkomst	2019	2020	2021	2022	2023
1. Zakelijk of particulier	73	82	90	85	70
2. Actiegroepen en/of journalisten	17	12	6	13	19
3. Onduidelijk belang of misbruik	-	-	-	-	1

4.5 Verzoeken per beleidsterrein

Het aantal verzoeken per beleidsterrein varieert in de afgelopen jaren. Dit hangt vaak samen met de actuele besluitvormingstrajecten. Onderstaande grafiek bevat een overzicht van de verzoeken per beleidsterrein.

Grafiek 1 Aantallen verzoeken per beleidsterrein



De top drie van beleidsterreinen die tot de meeste verzoeken leiden, bestaat uit:

1. Recreatie en Natuur (28)
2. Bestuur en Bestuursondersteuning (16)
3. Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en Milieubeheer (beide 14)

Recreatie en Natuur

Dit jaar heeft het beleidsterrein '*Recreatie en Natuur*' verreweg de meeste verzoeken ontvangen. Veel van deze verzoeken gingen over gebiedsanalyses en aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden. Verder werd er ook gevraagd om informatie over onder andere damherten in de Hoekse waard en de ontwikkeling van het recreatiegebied Vlietland nabij Voorschoten.

Bestuur en Bestuursondersteuning

Ook het beleidsterrein '*Bestuur en Bestuursondersteuning*' ontving in 2023 veel verzoeken. De onderwerpen varieerde. Twee verzoeken gingen over de verkoop en/of ontwikkeling van twee agrarische bedrijven aan de Meije in Nieuwkoop. Een ander omvangrijk verzoek ging over de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij (ROM). Gevraagd werd om onder andere informatie over financiële

middelen die zijn gegeven aan de ROM zoals subsidies. Andere verzoeken gingen onder meer over communicatie(plannen) en de buitenlandse reizen van een statenlid.

Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting

De verzoeken die werden ingediend op dit beleidsterrein hadden onder meer betrekking op bestemmingsplannen, flexwoningen in verschillende gemeenten en de opvang van vluchtelingen.

Milieubeheer

De verzoeken op het beleidsterrein 'milieubeheer' gingen onder andere over de uitstoot van stikstof, bodemverontreiniging, vergunningen van bepaalde waterzuiveringen en bepaalde chemische bedrijven en de uitstoot van PFOA en PFAS.

5. Besluiten in tabellen en cijfers

5.1 Besluiten op Woo-verzoeken

In 2023 zijn er 90 verzoeken afgehandeld. Hiervan waren er 11 verzoeken uit 2022.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het soort besluiten dat is genomen.

Tabel 3 Overzicht soorten besluiten op Woo-verzoeken

Soort besluit	Aantallen	Toelichting
Gedeeltelijk openbaar gemaakt	38	Veelal onder weglakking van persoonsgegevens
Geheel openbaar gemaakt	2	
Afgewezen	9	Geen documenten aangetroffen
Woo niet van toepassing	11	Documenten zijn al openbaar (4), vallen onder de Archiefwet (2) of verzoeker had geen intentie om informatie openbaar te maken voor eenieder (4) Overig (1)
Buiten behandeling 4:5 Awb	1	Verzoeken zijn onvoldoende gespecificeerd
Doorzending	7	Naar milieudiensten (6) en Rijkswaterstaat (1)
Verzoek is ingetrokken	5	Vaak na bemiddeling door het Woo-team
Informele afhandeling	17	Het verzoek is behandeld in een gesprek waarbij (ook) het beleidsdomein aanwezig was

Het Woo-team hanteert bij de afhandeling van Woo-verzoeken het uitgangspunt 'openbaar tenzij'. Dit is goed te zien aan de hoeveelheid besluiten waarbij de gevraagde documenten geheel of gedeeltelijk openbaar zijn gemaakt. In totaal zijn er 38 besluiten genomen waarbij de opgevraagde informatie gedeeltelijk openbaar is gemaakt en zijn er 2 besluiten genomen waarbij de informatie geheel openbaar is gemaakt. Er is geen besluit genomen waarbij de informatie in het geheel is geweigerd.

Veel documenten kunnen slechts gedeeltelijk openbaar worden gemaakt omdat deze vaak persoonsgegevens zoals namen, e-mailadressen en/of telefoonnummers bevatten. Deze moeten om privacy-redenen worden gelakt. Dit is in lijn met zowel de Woo als de Algemene verordening Gegevensbescherming.

Dit jaar (2023) zijn er opvallend veel verzoeken (17= 19%) informeel afgehandeld. Dit is te verklaren door een iets veranderde werkwijze van het team. Deze veranderde werkwijze is ingegeven door het ervaren belang van rechtstreeks contact. Daarnaast merken we dat we verzoeken hierdoor sneller en beter kunnen afhandelen. Verzoekers worden steeds vaker uitgenodigd voor een gesprek om duidelijk te krijgen waar zij precies naar op zoek zijn. Bij die gesprekken is ook vaak de betrokken medewerker van het betreffende beleidsdomein aanwezig. In de gesprekken blijkt regelmatig dat verzoeker bepaalde vragen heeft. Een gesprek met de inhoudelijk betrokken beleidsmedewerkers is dan vaak voldoende. Verzoeker heeft na het gesprek dan veelal geen behoefte meer aan documenten of er kan worden volstaan met het openbaar maken van 1 of 2 documenten.

Verder valt op dat op 11 verzoeken (12%) de Woo niet van toepassing was.

Bij vier verzoeken was de opgevraagde informatie al openbaar. De Woo is niet van toepassing op openbare documenten. Bij een ander viertal verzoeken werd het gedurende de procedure duidelijk dat het verzoeker eigenlijk helemaal niet te doen was om bepaalde documenten voor eenieder openbaar te maken. De opgevraagde documenten hadden veelal betrekking op de verzoeker zelf. Deze verzoeken zijn uiteindelijk door het Team Privacy afgehandeld als een inzageverzoek op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming.

Bij twee verzoeken was de opgevraagde informatie zo oud dat deze al naar het archief was overgebracht. Op documenten in het archief is niet de Woo maar de Archiefwet van toepassing. De provinciale archivaris heeft deze verzoeken verder afgehandeld.

Tot slot bleek het bij één verzoek uiteindelijk helemaal niet om de openbaarmaking van informatie, maar om een toezegging te gaan.

Tot slot is nog vernoemingswaardig dat negen (10%) verzoeken zijn afgewezen omdat er geen documenten die gaan over het onderwerp van het verzoek in onze digitale systemen en archief zijn aangetroffen. De Woo heeft betrekking op openbaarmaking van informatie die neergelegd is in documenten. De Woo verplicht ons niet om documenten op te stellen om daarmee aan het verzoek te kunnen voldoen. Alleen bestaande documenten vallen onder de Woo. Als documenten niet bestaan, kunnen deze niet openbaar worden gemaakt.

5.2 Besluiten op zienswijze verzoeken

In 2023 heeft het Woo-team twee keer een zienswijze ingediend bij een ander bestuursorgaan waarin bezwaar is gemaakt tegen het openbaar maken van een bepaalde (delen van) documenten. Daarnaast heeft het team verschillende keren opmerkingen gemaakt over het niet consequent lakken van persoonsgegevens. Over het algemeen waren deze persoonsgegevens door het desbetreffende bestuursorgaan over het hoofd gezien.

5.3 Besluiten in bezwaar en beroep

Bezwaar

In 2023 is er één beslissing op bezwaar genomen. Het bezwaar is gegrond verklaart en een bepaald document is alsnog openbaar gemaakt. Daarnaast is er één bezwaar ingetrokken en is de behandeling van een ander bezwaar aangehouden. De inhoudelijke behandeling van het aangehouden bezwaar staat gepland voor begin 2025.

Beroep

In mei 2023 heeft de Rechtbank Midden-Nederland uitspraak gedaan in een beroepszaak uit 2021. De zaak betrof een Woo-verzoek van het Platform Authentieke Journalistiek (PAJ) van april 2019 waarin is gevraagd om alle documenten die de provincie over Shell én alle andere aan Shell gerelateerde

'olies' onder zich heeft vanaf februari 2015. Het verzoek is uiteindelijk niet behandeld omdat het verzoek te algemeen was geformuleerd en verzoeker het verzoek niet voldoende heeft verduidelijkt. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en de provincie opgedragen opnieuw het gesprek aan te gaan met verzoeker en om verzoeker voldoende behulpzaam te zijn bij het preciseren van het verzoek. In de zomer van 2023 is gestart met deze preciseringsgesprekken. Dit heeft in augustus 2023 geresulteerd in een voldoende verduidelijkt en ingeperkt verzoek. Hierna is begonnen met het zoeken van de gevraagde informatie in onze systemen. Ondanks de inperking blijft het verzoek zeer omvangrijk. Naar verwachting gaat het om meer dan 10.000 documenten. Gezien de grote omvang van het verzoek wordt onderzocht of het mogelijk is een nieuw ICT-tool aan te schaffen waardoor het beoordelen en lakken van de documenten wordt vereenvoudigd. Het is nog onduidelijk wanneer het verzoek helemaal zal zijn afgehandeld. De verwachting is dat dit pas in 2026 zal zijn.

Hoger beroep

In 2023 zijn er geen uitspraken in hoger beroep gedaan.

6. Tijdsbesteding en beslistermijnen

6.1 Tijdsbesteding

De gemiddelde tijdsbesteding voor de afhandeling van een informatieverzoek varieert sterk. Een eenvoudig verzoek vergt ongeveer zestien uur van het Woo-team. Dit is inclusief de afstemming met de vakinhoudelijke beleidsdomeinen, het verzamelen van de documenten en eventuele zienswijze procedures. Omvangrijke, complexe en/of politiek gevoelige verzoeken kunnen tientallen tot honderden uren in beslag nemen. Ze vergen veel overleg, afstemming en coördinatie. Vooral het doornemen van de documenten en de afstemming met het vakinhoudelijke beleidsdomein kosten vaak veel tijd. Net als in voorgaande jaren blijft de 80-20-regel van toepassing. Dat wil zeggen dat 80% van de tijd wordt besteed aan 20% van de aanvragen. Voorbeelden van omvangrijke en/of complexe verzoeken die dit jaar speelden gingen over: de veerdienst tussen Rozenburg en Maassluis, natuurdoelanalyses, de huisvesting van statushouders, Warmteleiding Rotterdam-Den Haag, Vakantiepark Vlietland en de wijziging van het bestemmingsplan Meije 86 en mogelijke ontwikkelingen rondom Meije 124 te Nieuwkoop. De laatste vier dossiers betroffen zeer omvangrijke verzoeken. Daarom is besloten om, na overleg met verzoeker, deze verzoeken in deelbesluiten af te handelen. Dat is een mogelijkheid die de Woo biedt bij zeer omvangrijke verzoeken.

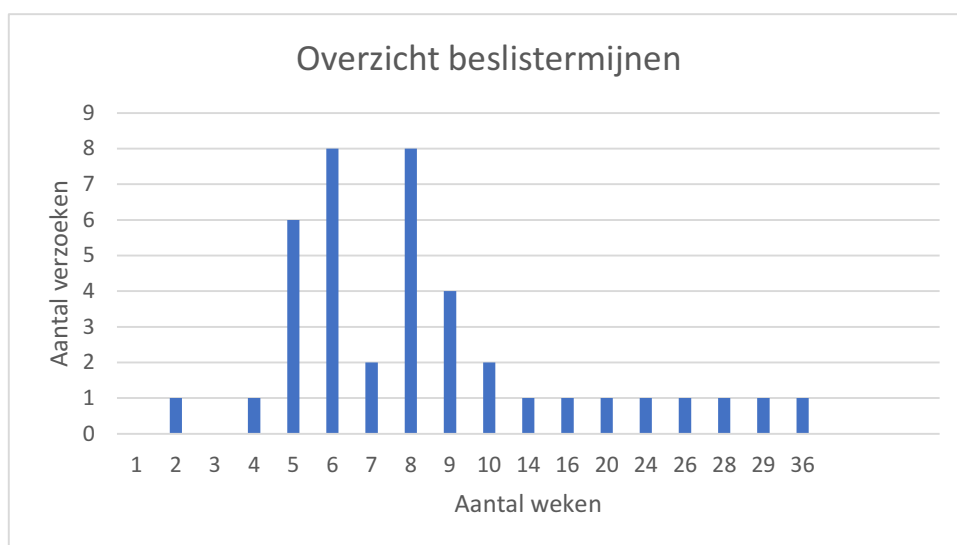
6.2 Beslistermijnen

De maximale termijn waarbinnen op een Woo-verzoek moet worden beslist bedraagt vier weken. Deze termijn kan voor het verstrijken ervan onder omstandigheden worden verdaagd met twee weken. Daarnaast kan de beslistermijn worden opgeschort als er bij derde belanghebbenden een zienswijze moet worden opgevraagd. Ondanks de mogelijkheid tot verdaging en opschorting blijft de beslistermijn in de praktijk vaak kort. Zeker als het gaat om complexe en omvangrijke verzoeken. Dit zijn vaak ook de verzoeken over politiekgevoelige onderwerpen. In paragraaf 6.1 zijn een aantal voorbeelden gegeven van omvangrijke en/of complexe verzoeken. Bij dat soort verzoeken moet veel worden afgestemd en overlegd. Soms ook met andere overheden die soortgelijke verzoeken hebben ontvangen. De Woo geeft bij deze verzoeken de mogelijkheid om een alternatieve beslistermijn met de Woo-verzoeker af te spreken. Van de verzoeker wordt verwacht dat hieraan wordt meegewerkt.

In 2023 varieerde de beslistermijn op Woo-verzoeken van 2 weken tot 36 weken¹ afhankelijk van de omvang en complexiteit van het verzoek. De gemiddelde beslistermijn bedroeg afgerond 10 weken. Hierbij is bij 25 verzoeken gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de beslistermijn te verdagen. Bij 29 verzoeken is de termijn opgeschort in verband met het opvragen van een zienswijze bij derde-belanghebbenden. Daarnaast is er bij 5 zeer omvangrijke en/of complexe verzoeken met verzoeker overlegd over een alternatieve beslistermijn. Bij vier verzoeken is dat gelukt. Bij één verzoeker liep dit overleg erg stroef en heeft verzoeker uiteindelijk niet meer gereageerd.

Dit alles heeft ertoe geleid dat er in 2023 in 10 gevallen (9%) sprake was van een (wettelijke) termijnoverschrijding. Deze overschrijding varieerde van één dag tot 22 weken. Dit laatste dossier ging over een verzoek dat bij meerdere provincies was ingediend. Voor een eenduidige afhandeling is veel overleg geweest met die andere provincies. Dit heeft de nodige tijd gekost.

Grafiek 2 Overzicht beslistermijnen



In bovenstaande grafiek wordt een overzicht van de beslistermijnen gegeven. Hierbij zijn de beslistermijnen voor het gemak afgerond in hele weken.

7. ICT-problematiek

De afhandeling van Woo-verzoeken gebeurt geheel digitaal. Bij de steeds omvangrijker wordende verzoeken moeten grote hoeveelheden informatie worden verwerkt. Hierbij gaat het vaak om duizenden pagina's aan informatie. Dit lukt alleen met adequate ICT-tools. In de praktijk moet echter gebruik worden gemaakt van verschillende programma's en applicaties. Deze sluiten niet altijd goed op elkaar aan en zijn bovendien storingsgevoelig, waardoor er steeds met work-arounds moet worden gewerkt. Dit zijn ad hoc-noodgrepen, die veel tijd kosten en helaas niet zorgen voor een gedegen oplossing.

Inmiddels wordt in gezamenlijkheid met de afdeling I&A gewerkt aan een structurele oplossing. Hierbij wordt ook de aanschaf van nieuwe ICT-tools overwogen,. Deze tool biedt kansen op een snellere en efficiëntere afhandeling van Woo-verzoeken.

¹ Dit is inclusief de opschortingstermijn in verband met het opvragen van een verduidelijking of zienswijze.

8. Samenvatting

Voor het Woo-team was 2023 een roerig jaar vanwege de vele personele wisselingen. Dit alles heeft geleid tot extra werkdruk bij de overgebleven teamleden. Het aantal Woo-verzoeken was iets lager dan in voorgaande jaren. Relatief veel verzoeken zijn informeel afgehandeld. Uiteraard voor zover dit juridisch mogelijk was. Ook zijn er relatief veel verzoeken afgewezen omdat de informatie al openbaar was of omdat er geen documenten in onze systemen waren aangetroffen. Verreweg de meeste verzoeken hadden betrekking op het beleidsterrein Recreatie en Natuur. Het aantal zienswijzeverzoeken die ontvangen zijn van andere overheden was aanmerkelijk hoger dan voorgaande jaren. Tot slot heeft de rechtbank Midden-Nederland een belangrijke uitspraak gedaan in een beroepszaak uit 2021 over een buiten behandeling gesteld Woo verzoek over Shell. Hopelijk kan een nieuwe ICT-tool worden aangeschaft dat helpt bij een snellere en efficiëntere afhandeling van dit en andere omvangrijke verzoeken.