



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Onderzoek rekenkamercommissie HHNK

Onderweg van de Wob naar de Woo

Auteur

mr. E.A. (Ernst) van Bergen, mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh

Registratienummer

22.0321574

Datum

4 april 2022

Versie

CHI/Definitief



Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 4 |
| Samenvatting | 5 |
| 1 Inleiding en onderzoeksaanpak | 6 |
| 1.1 NVRR DoeMee-onderzoek 2021 | 6 |
| 1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak | 6 |
| 1.2.1 Documentstudie | 7 |
| 1.2.2 Dossierstudie | 7 |
| 1.2.3 Websiteonderzoek | 8 |
| 1.2.4 Vragenlijstonderzoek | 8 |
| 1.3 Leeswijzer | 8 |
| 2 Van Wob naar Woo | 9 |
| 2.1 Inleiding | 9 |
| 2.2 Algemene bepalingen | 9 |
| 2.3 Passieve openbaarheid | 10 |
| 2.4 Actieve openbaarheid | 11 |
| 2.5 Informatiehuishouding | 12 |
| 3 Beleid en organisatie | 13 |
| 3.1 Inleiding | 13 |
| 3.2 Passieve openbaarheid: beleid en organisatie | 13 |
| 3.2.1 Organisatie HHNK | 13 |
| 3.2.2 Vergelijking | 14 |
| 3.3 Actieve openbaarheid | 15 |
| 3.3.1 Organisatie HHNK | 15 |
| 3.3.2 Vergelijking | 15 |
| 3.4 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging | 15 |
| 3.4.1 Algemeen bestuur HHNK | 15 |
| 3.4.2 Vergelijking | 15 |
| 4 Behandeling van Wob-verzoeken | 16 |
| 4.1 Inleiding | 16 |



| | | |
|------------------|---|-----------|
| 4.2 | Indiening verzoek | 16 |
| 4.2.1 | Werkwijze HHNK | 16 |
| 4.2.2 | Vergelijking | 16 |
| 4.2.3 | Woo | 17 |
| 4.3 | Behandeling verzoek | 17 |
| 4.3.1 | Werkwijze HHNK | 17 |
| 4.3.2 | Vergelijking | 18 |
| 4.3.3 | Woo | 19 |
| 4.4 | Beslistermijn | 19 |
| 4.4.1 | Werkwijze HHNK | 19 |
| 4.4.2 | Vergelijking | 19 |
| 4.4.3 | Woo | 19 |
| 4.5 | Verstreking en openbaarmaking | 20 |
| 4.5.1 | Werkwijze HHNK | 20 |
| 4.5.2 | Vergelijking | 20 |
| 4.5.3 | Woo | 20 |
| 4.6 | Rechtsbescherming | 21 |
| 4.6.1 | Bezwaar | 21 |
| 4.6.2 | (Hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening | 22 |
| 5 | Conclusie en aanbevelingen | 23 |
| | Zienswijzen van het college van D&H | 26 |
| | Nawoord van de rekenkamercommissie | 29 |
| Bijlage 1 | Artikelen Wet Open Overheid | 30 |
| Bijlage 2 | Lijst van afkortingen | 31 |



Voorwoord

De rekenkamercommissie (RKC) van HHNK heeft zich aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) die een uitgebreid onderzoek verrichtte naar hoe gemeenten en waterschappen, waaronder HHNK, omgaan met de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Artikel 110 van de Grondwet stelt 'De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen'. De Wet openbaarheid van bestuur geeft invulling aan dit grondwettelijke artikel. Per 1 mei aanstaande wordt de Wob vervangen door de Wet open overheid (Woo).

In dit rapport 'Onderweg van de Wob naar de Woo' leest u hoe HHNK de afgelopen periode met de Wob omging. De conclusies en aanbevelingen kunnen, zoals D&H ook in haar reactie aangeeft, gebruikt worden om de organisatie in te richten voor de Woo. Een paar aanbevelingen lichten we eruit.

- Een verzoek om informatie is niet altijd een Wob verzoek. Een overleg met de indiener kan helpen om de wens helder te krijgen en mogelijk dus werk besparen.
- Het weglakken van persoonsgegevens lijkt iets te snel te gaan. De overheid zou betrokken personen eerst kunnen vragen of er bezwaar bestaat tegen openbaarmaking, om slechts als dat het geval is weg te lakken.
- De rekenkamercommissie beveelt aan om het CHI meer te betrekken bij de actieve en passieve openbaarmaking. Het is straks verplicht om er in ieder geval in het jaarverslag over te rapporteren.

De overheid dient actief en passief transparant en open te zijn, dit bevordert het democratisch proces en geeft burgers inzicht hoe de overheid werkt. De overheid is er tenslotte voor de burger.

Namens de rekenkamercommissie,

Renske Keur, voorzitter



Samenvatting

Dit rapport bevat een op HHNK toegesneden analyse van de informatie die in het kader van het NVRR DoeMee-onderzoek is verzameld. Het NVRR DoeMee-onderzoek richtte zich op de uitvoering van de Wob door decentrale overheden; dit rapport richt zich op de uitvoering van de Wob door HHNK. De centrale vraag is hoe HHNK uitvoering geeft aan de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de eisen van de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking treedt.

De uitvoering van de Wob binnen HHNK voldoet over het algemeen aan de eisen die vanuit de Wob, maar ook vanuit de Algemene wet bestuursrecht gesteld worden. De huidige werkwijze is veelal passend binnen het nieuwe wettelijke kader van de Woo. Desondanks zijn er aandachts- en verbeterpunten.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zien op de passieve openbaarmaking, dus de openbaarmaking van informatie naar aanleiding van een Wob-verzoek. Op twee punten voldoet de werkwijze van HHNK niet aan de Wob. Geconstateerd is dat HHNK een verzoek waarbij getwijfeld kan worden of verzoeker wel het oogmerk heeft de gevraagde informatie voor een ieder openbaar te maken, zonder afstemming met de verzoeker afhandelt als een Wob-verzoek. Dat betekent dat een verzoek om inzage in bijvoorbeeld een eigen dossier - mogelijk onbedoeld - tot gevolg heeft dat de informatie openbaar toegankelijk wordt en blijft. Daarnaast lijkt de procesbeschrijving te suggereren dat persoonsgegevens standaard worden weggelakt. Dit is, met uitzondering van bijzondere persoonsgegevens, niet eerder toegestaan dan na een belangenafweging. Uit een aantal besluiten op Wob-verzoeken blijkt ook dat deze persoonsgegevens standaard, zonder belangenafweging, worden weggelakt. Aanbevolen wordt om de procesbeschrijving op deze punten aan te passen.

Een ander verbeterpunt is de publicatie van de informatie die in het kader van Wob-verzoeken op de website. HHNK publiceert deze informatie nu nauwelijks op de website. Onder de Woo is het waterschap verplicht tot openbaarmaking van alle informatie die in het kader van Woo-verzoeken openbaar wordt gemaakt. Artikel 2.4, derde lid, Woo verplicht bestuursorganen namelijk tot openbaarmaking van deze informatie op een elektronische en toegankelijke wijze. Publicatie op de website is de meest geschikte optie om aan deze verplichting te voldoen.

Over actieve openbaarmaking – de openbaarmaking van informatie door een bestuursorgaan uit eigen beweging – heeft HHNK nog geen beleid, werkinstructies of procesbeschrijvingen opgesteld. Onder de Wob is het waterschap niet dwingend verplicht informatie actief openbaar te maken. Dit wordt anders onder de Woo. Art. 3.3 Woo verplicht namelijk tot openbaarmaking van verschillende categorieën overheidsinformatie. Deze bepaling treedt vanaf 1 mei 2022 gefaseerd in werking.

De Woo brengt daarnaast een aantal andere wijzigingen met zich mee, bijvoorbeeld de verkorting van verdagingstermijnen, de verplichting om een Woo-contactpersoon aan te stellen en de hierboven besproken verplichting om de in het kader van een Woo-verzoek openbaargemaakte informatie op de website te publiceren. De procesbeschrijving dient in overeenstemming met deze nieuwe bepalingen te worden gebracht.

Ten slotte is geconstateerd dat er geen afspraken gemaakt zijn met het algemeen bestuur over de informatievoorziening rondom de afhandeling van Wob-verzoeken. De betrokkenheid van het algemeen bestuur bij de informatiehuishouding kan worden vergroot door halfjaarlijks kennis te nemen van (uitvoerings-)informatie hierover en, indien gewenst, hierover vragen te stellen en/of beleidsmatige uitgangspunten te formuleren.



1 Inleiding en onderzoeksaanpak

1.1 NVRR DoeMee-onderzoek 2021

In 2021 heeft Pro Facto in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) onderzoek gedaan naar de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) door decentrale overheden. Het ging om een NVRR DoeMee-onderzoek waarvoor rekenkamer(commissie)s zich konden aanmelden. In totaal hebben 93 decentrale overheden, waaronder Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK), meegewerkt aan het onderzoek. De centrale vraag in dit onderzoek was hoe decentrale overheden vorm geven aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre dit rechtmatig gebeurt, hoe hier verantwoording over wordt afgelegd, hoe de actieve openbaarmaking is geregeld en hoe dat zich verhoudt tot de eisen die de Wet open overheid (Woo) vanaf 1 mei 2022 gaat stellen. Deze vragen zijn met behulp van documentstudie, dossierstudie, websiteonderzoek, vragenlijstonderzoek en interviews beantwoord.

Uit het onderzoek blijkt dat decentrale overheden de Wob over het algemeen naar behoren toepassen. Wob-verzoeken worden in de meeste gevallen ingewilligd en de afwijzingen berusten op een juiste toepassing van de in de Wob genoemde uitzonderingsgronden en zijn voldoende gemotiveerd. Uiteraard zijn er ook verbeterpunten: overheden beschikken over te weinig capaciteit om tijdig op Wob-verzoeken te beslissen, de uitvoering van de Wob wordt door volksvertegenwoordigende organen niet of nauwelijks gecontroleerd en de actieve openbaarheid (het uit eigen beweging verschaffen van informatie) krijgt bij veel overheden onvoldoende aandacht.

In het kader van het NVRR-onderzoek is ook informatie verzameld over de uitvoering van de Wob door HHNK. De onderzoeksbevindingen zijn verzameld in een factsheet en na afloop van het NVRR DoeMee-onderzoek aan de rekenkamercommissie van HHNK verstrekt. Deze informatie is gebruikt om een algemeen beeld te vormen van de uitvoering van de Wob door decentrale overheden gezamenlijk. De uitvoering van de Wob door HHNK zelf is in het NVRR-onderzoek dan ook niet geanalyseerd. Een dergelijke analyse kan voor HHNK nuttig zijn om inzicht te krijgen in de wijze waarop de openbaarmaking van overheidsinformatie binnen het waterschap is geregeld, of dit in overeenstemming is met de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de nieuwe eisen van de Woo. Op basis daarvan kan worden beoordeeld welke maatregelen HHNK met het oog op naleving van de Woo kan nemen. De rekenkamercommissie van HHNK heeft Pro Facto gevraagd om, aan de hand van de over HHNK verzamelde informatie, een onderzoeksrapportage op te stellen.

1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak

Dit onderzoeksrapport voorziet in een op HHNK toegesneden analyse van de informatie die in het kader van het NVRR DoeMee-onderzoek is verzameld. De centrale vraag is hoe HHNK uitvoering geeft aan de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de eisen van de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking treedt. Deze vraag wordt onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Hoe heeft HHNK de afhandeling van Wob-verzoeken beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
2. Hoe heeft HHNK de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging beleidsmatig en organisatorisch vormgegeven?
3. Hoe wordt verantwoording afgelegd aan het algemeen bestuur over de uitvoering van de Wob?



4. Hoe behandelt HHNK Wob-verzoeken?
5. Hoe is de rechtsbescherming voor indieners van Wob-verzoeken en derde-belanghebbenden geregeld binnen HHNK?
6. Hoe verhouden de antwoorden op vragen 1 t/m 5 zich tot de eisen die de Woo stelt?

Bij de beantwoording van deelvragen 1 tot en met 5 wordt gebruik gemaakt van de informatie die tijdens NVRR DoeMee-onderzoek is verzameld. Dat betreft informatie die is verzameld in het kader van de documentstudie, dossierstudie, websiteonderzoek en vragenlijstonderzoek. De methodes van deze onderzoeken worden hieronder kort uiteengezet. Deze informatie wordt in dit onderzoek nader geanalyseerd, waarbij tevens een vergelijking wordt gemaakt met de informatie die is verzameld over een andere deelnemer van het NVRR DoeMee-onderzoek, namelijk waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV).¹ Vraag 6 wordt beantwoord aan de hand van een uiteenzetting van de Woo en de antwoorden op deelvragen 1 tot en met 5.

1.2.1 Documentstudie

Bij aanvang van het NVRR-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.

HHNK beschikte ten tijde van het NVRR DoeMee-onderzoek niet over beleid, werkinstructies, procesbeschrijvingen of werkafspraken die betrekking hadden op de Wob of aanverwante onderwerpen. Wel heeft HHNK zijn jaarverslagen van de bezwaarschriftencommissie en zijn legesverordening verstrekt. Buiten de onderzoeksperiode van het NVRR DoeMee-onderzoek heeft HHNK de procesbeschrijving voor afhandeling van Wob-verzoeken opgestuurd. Deze was ten tijde van het NVRR DoeMee-onderzoek nog niet afgerond. Deze procesbeschrijving is meegenomen bij het opstellen van deze rapportage.

1.2.2 Dossierstudie

De deelnemende overheden aan het NVRR DoeMee-onderzoek 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 tot welke 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.

¹ De rekenkamercommissie HHNK en de rekenkamer AGV waren de enige deelnemers vanuit de waterschappen aan het NVRR DoeMee-onderzoek 2021. Zij hebben in samenspraak besloten Pro Facto toestemming te geven elkaars onderzoeksdata (herleidbaar) te betrekken bij het opstellen van de rapportages zodat verschillen en overeenkomsten zichtbaar worden en er van elkaars praktijk geleerd kan worden.



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. HHNK heeft negen dossiers verstrekt. Deze zijn geanonimiseerd en vervolgens per mail aangeleverd.

1.2.3 Websiteonderzoek

Voor het NVRR DoeMee-onderzoek zijn de websites van de deelnemende overheden geraadpleegd, waarbij werd gezocht naar informatie over de indiening en beoordeling van Wob-verzoeken, de openbaarmaking van documenten en de mogelijkheid tot bezwaar en beroep ingeval van afgewezen verzoeken. Deze informatie is beoordeeld op juistheid, volledigheid en begrijpelijkheid. Ook is gekeken of de website het indienen van Wob-verzoeken vergemakkelijkt. De informatie die betrekking heeft op de Wob is voor wat betreft HHNK terug te vinden op:

www.hhnk.nl/openbaarheid-van-bestuur.

1.2.4 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 aantallen ingediende verzoeken, toekenningen en afwijzingen en doorlooptijden. In het vervolg van deze rapportage wordt deze vragenlijst aangeduid als *vragenlijst cijfers*. 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 wijze van openbaarmaking en de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging. Deze vragenlijst wordt aangeduid als *vragenlijst inhoud*. HHNK heeft beide lijsten volledig ingevuld.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek richt zich op de uitvoering van de Wob door HHNK en hoe deze uitvoering zich verhoudt tot de eisen die de Woo stelt aan de openbaarmaking van informatie door overheden. In hoofdstuk 2 wordt de juridische context beschreven, waarbij met name wordt uiteengezet op welke manieren de Woo zich van de Wob onderscheidt. Hoofdstuk 3 richt zich op de beleidsmatige en organisatorische vormgeving van de openbaarmaking van informatie (zowel op verzoek als uit eigen beweging) door HHNK. Ook de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging wordt in dit hoofdstuk kort besproken. Hoofdstuk 4 richt zich op de behandeling van Wob-verzoeken en bezwaarschriften door HHNK. Hoofdstuk 5 bevat een conclusie (de beantwoording van de onderzoeksvragen) en aanbevelingen: welke beleidsmatige en organisatorische maatregelen dient HHNK te nemen met het oog op naleving van de Woo?



2 Van Wob naar Woo

2.1 Inleiding

Overheidsinformatie moet in de regel openbaar zijn. Dit uitgangspunt is neergelegd in de artikel 110 van de Grondwet. De wijze waarop overheidsinformatie openbaar moet worden gemaakt – en in welke gevallen openbaarmaking achterwege moet of mag blijven – is op dit moment geregeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). 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.² 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.³

Dit hoofdstuk beschrijft de nieuwe eisen van de Woo ten opzichte van de Wob. Na bespreking van de algemene bepalingen in paragraaf 2.1 wordt in paragraaf 2.2 en 2.3 ingegaan op de bepalingen over de openbaarmaking van informatie op verzoek en de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging.

Voor een uitgebreidere bespreking van de Woo en de gevolgen daarvan voor decentrale overheden verwijzen wij naar een artikelsgewijze bespreking van de Woo door Van der Sluis en een handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).⁴ De handreiking doet tevens concrete aanbevelingen voor de uitvoering van de Woo. Hoewel bedoeld voor gemeenten, is deze handreiking ook bruikbaar voor andere overheden zoals het waterschap.

2.2 Algemene bepalingen

Zowel de Wob als de Woo gaan uit van het idee dat informatie openbaar wordt gemaakt, behoudens de bij wet gestelde beperkingen. Onder de Wob is dit uitgangspunt geformuleerd als een plicht: bestuursorganen maken informatie openbaar, tenzij de uitzonderingsgronden in de Wob of bepalingen uit andere wetten zich tegen openbaarmaking verzetten.⁵ De Woo spreekt daarentegen van een recht: een ieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens de bij de Woo gestelde beperkingen.⁶ Volgens de initiatiefnemers van het voorstel van de Woo werd het openbaar maken van informatie als een gunst gezien. De erkenning van het recht op toegang tot overheidsinformatie in de Woo benadrukt dat dat niet het geval is.⁷ Praktisch gevolg hiervan kan zijn dat de uitzonderingsgronden voor openbaarmaking onder de Woo met meer terughoudendheid worden toegepast dan onder de Wob het geval was.⁸

² Kamerstukken II 2012-2013 33 328, 3, p. 3.

³ Kamerstukken II 2012-2013 33 328, 3, p. 3.

⁴ C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis, Rotterdam: Ter Holter Noordam advocaten 2021 (te raadplegen via <https://overheidenopenbaarheid.nl/woo/>) en VNG, Van Wob naar Woo. Een juridische handreiking voor gemeenten over de Wet open overheid.*

⁵ Art. 2, eerste lid, Wob, art. 10, eerste en tweede lid, Wob en art. 11, eerste lid, Wob.

⁶ Art. 1.1 Woo.

⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 33 328, nr 9.

⁸ C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis, Rotterdam: Ter Holter Noordam advocaten 2021 (te raadplegen via <https://overheidenopenbaarheid.nl/woo/>), art. 1.1.*



Daarnaast kent de Woo ten opzichte van de Wob een andere systematiek voor uitzonderingen. Onder de Wob blijft openbaarmaking van informatie achterwege als de uitzonderingsgronden uit de Wob of uit andere wetten zich hiertegen verzetten. In de praktijk is het echter onduidelijk welke wetten een bijzondere openbaarmakingsregeling ten opzichte van de Wob bevatten.⁹ De Woo is op dit punt duidelijker: openbaarmaking kan alleen worden beperkt als de Woo daarin voorziet.¹⁰ Dat houdt in dat de openbaarmaking van informatie onder de Woo achterwege kan blijven als een in de Woo genoemde uitzondering van toepassing is of als de Woo een andere wettelijke regeling aanwijst op grond waarvan van de bepalingen uit de Woo moet worden afgeweken. Deze aanwijzing vindt plaats in een bijlage bij de Woo.¹¹

2.3 Passieve openbaarheid

Net als de Wob maakt de Woo onderscheid tussen openbaarmaking op verzoek (de passieve openbaarheid) en de openbaarmaking op eigen initiatief (de actieve openbaarheid). De Woo heeft met name als doel om de actieve openbaarmaking van overheidsinformatie te bevorderen, maar brengt ook enkele wijzigingen voor het stelsel van passieve openbaarmaking met zich mee. Deze wijzigingen zijn overwegend praktisch van aard: de eisen voor de inhoudelijke beoordeling van verzoeken worden door de Woo niet ingrijpend gewijzigd.

Ten eerste moeten bestuursorganen op grond van de Woo ervoor zorgen dat verzoeken niet alleen mondeling en schriftelijk (via de post), maar ook langs elektronische weg kunnen worden ingediend. Dat houdt in dat het bestuursorgaan indiening via een online formulier of per mail mogelijk moet maken. Deze regel heeft als doel om de huidige (onrechtmatige) praktijk van bestuursorganen om verzoekers te verplichten tot indiening per post tegen te gaan.¹² Deze handelwijze werd ook in het NVRR DoeMee-onderzoek gesignaleerd.¹³

Ten tweede verkort de Woo de duur van verdaging van de beslistermijn. Op een Wob-verzoek moet binnen vier weken een beslissing worden genomen, tenzij deze termijn is opgeschort in verband met het vragen van zienswijzen van derden of als het bestuursorgaan deze termijn met ten hoogste vier weken verdaagt. Onder de Woo blijft de standaardtermijn ongewijzigd, maar kan de beslistermijn slechts met twee weken worden verdaagd, zo blijkt uit art. 4.4, tweede lid, Woo. Daarnaast stelt de Woo expliciet dat verdaging alleen is toegestaan als de omvang of complexiteit dit rechtvaardigt. Deze regel staat niet in de Wob, maar wordt in de praktijk wel gehanteerd.¹⁴

Ten derde maakt de Woo het mogelijk voor bestuursorganen om in bijzondere gevallen informatie te verstrekken aan de verzoeker zonder dat deze (dadelijk) openbaar moet worden gemaakt. Dat is mogelijk als het verzoek ziet op informatie die op de verzoeker betrekking heeft, de informatie wordt opgevraagd in het kader van (journalistiek) onderzoek of als er op grond van andere omstandigheden een klemmende reden voor verstrekking bestaat. Deze regel maakt het mogelijk om personen voor wie het van groot belang is om kennis te nemen van de informatie de mogelijkheid daartoe te geven, zonder dat andere belangen door openbaarmaking worden geschaad. Aan de verstrekking kunnen voorwaarden zoals een geheimhoudingsplicht worden verbonden.

⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 33 328, nr 9.

¹⁰ Art. 1.1 Woo.

¹¹ Art. 8.8 Woo.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 328, nr. 9, p. 35-36.

¹³ NVRR DoeMee-onderzoeksrapport, p. 37.

¹⁴ C.N. van der Sluis, *Wet open overheid. Toegelicht door de wetgever, besproken door C.N. van der Sluis*, Rotterdam: Ter Holter Noordam advocaten 2021 (te raadplegen via <https://overheidenopenbaarheid.nl/woo/>), art. 4.4.



Tot slot brengt de Woo enkele veranderingen voor de toepassing van de uitzonderingsgronden met zich mee. Deze wijzigingen betreffen vooral de toepassing van de relatieve uitzonderingsgronden.¹⁵ Dit zijn gronden op basis waarvan openbaarmaking achterwege dient te blijven als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang dat de betreffende uitzonderingsgrond beoogt te beschermen. De Woo voert twee nieuwe relatieve uitzonderingsgronden in, namelijk de bescherming van het milieu en de beveiliging van personen of bedrijven. Daarnaast heeft de Woo als gevolg dat de openbaarmaking van informatie die ouder is dan vijf jaar minder snel geweigerd kan worden. Op grond van art. 5.3 Woo blijven de relatieve uitzonderingsgronden namelijk buiten toepassing als het verzoek betrekking heeft op informatie die ouder is dan vijf jaar, tenzij het bestuursorgaan motiveert waarom het door de uitzonderingsgrond beschermde belang ondanks het tijdsverloop zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

2.4 Actieve openbaarheid

De meest ingrijpende wijzigingen van de Woo ten opzichte van de Wob zien op de actieve openbaarmaking. In de Wob staan slechts twee bepalingen die specifiek betrekking hebben op de openbaarmaking uit eigen beweging, namelijk art. 8 Wob en art. 9 Wob. Art. 8 Wob heeft betrekking op de openbaarmaking van informatie over beleid en de voorbereiding en uitvoering daarvan; art. 9 Wob heeft betrekking op de openbaarmaking van adviezen van niet-ambtelijke adviescommissies over te vormen beleid. Deze bepalingen leggen geen vastomlijnde verplichting op aan bestuursorganen: zij bepalen slechts dat het bestuursorgaan voor openbaarmaking 'zorg draagt'. Bovendien zien deze bepalingen slechts op een beperkt aantal typen documenten. De Woo verplicht overheden tot de actieve openbaarmaking van aanzienlijk meer documenten dan onder de Wob het geval is.

Bepaalde documenten moeten in ieder geval openbaar worden gemaakt, zo volgt uit art. 3.3, eerste lid, Woo. Dit zijn onder andere wetten, algemeen verbindende voorschriften en overige besluiten van algemene strekking en externe adviezen over ontwerpen daarvan. Ook moet het bestuursorgaan inzicht geven in zijn organisatiestructuur, taken en bevoegdheden, de manier waarop het bestuursorgaan kan worden bereikt en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend. Dat deze documenten 'in ieder geval' openbaar gemaakt worden, houdt ten eerste in dat de uitzonderingsgronden genoemd in art. 5.1 Woo of art. 5.2 Woo niet van toepassing zijn op deze documenten. Deze documenten moeten dus openbaar worden gemaakt, ongeacht of andere belangen daardoor worden geschaad en ongeacht of de documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten. Ook kan het feit dat openbaarmaking veel inspanningen en kosten van het bestuursorgaan vergt geen argument kan zijn om de openbaarmaking van deze documenten achterwege te laten.

Ten aanzien van andere documenten kan openbaarmaking alleen achterwege blijven als een uitzonderingsgrond uit art. 5.1 Woo of art. 5.2 Woo van toepassing is. Een bestuursorgaan kan niet met recht besluiten deze documenten niet openbaar te maken vanwege de inspanning en kosten die dit vergt. Dit volgt uit art. 3.3, tweede lid, Woo. Een bestuursorgaan kan openbaarmaking dus wel weigeren ter bescherming van een van de in art. 5.1 Woo genoemde gronden (bijvoorbeeld de bescherming van bedrijfsgegevens of de persoonlijke levenssfeer) of vanwege het feit dat de documenten persoonlijke beleidsopvattingen bevatten, maar niet vanwege het feit dat openbaarmaking veel tijd vergt of veel geld kost.¹⁶ Voor waterschappen is met name relevant dat

¹⁵ Zie voor een overzicht van de gronden waarop openbaarmaking van informatie op grond van de Woo mag worden geweigerd bijlage 1. De relatieve uitzonderingsgronden staan in art. 5.1, tweede lid, Woo.

¹⁶ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de uitzonderingsgronden van de Woo.



art. 3.3, tweede lid, Woo verplicht tot openbaarmaking van vergaderstukken en verslagen van vergaderingen van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur. Agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen van het dagelijks bestuur moeten ook openbaar worden gemaakt. Daarnaast moeten convenanten, bepaalde adviezen, jaarplannen en jaarverslagen en verplichtingen tot het verstrekken van subsidies openbaar worden gemaakt. Ook moeten documenten met betrekking tot Woo-verzoeken (dus het verzoek, de beslissing en de verstrekte informatie) openbaar worden gemaakt.

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.¹⁷ Bestuursorganen kunnen ook andere documenten op PLOOI publiceren.

2.5 Informatiehuishouding

Ter ondersteuning van de actieve en passieve openbaarmaking bevat de Woo een aantal bepalingen met betrekking tot de informatiehuishouding van bestuursorganen. In de eerste plaats zijn bestuursorganen op grond van art. 2.4 Woo verplicht om ervoor te zorgen dat de documenten die het onder zich heeft zich in een goede, geordende en toegankelijke staat bevinden. Dat houdt onder andere in dat de bestuursorgaan de documenten in elektronisch vorm beschikbaar moet stellen, tenzij dit redelijkerwijs niet mogelijk is. Openbaarmaking via PLOOI lijkt hiervoor de aangewezen manier. Daarnaast moeten bestuursorganen één of meerdere contactpersonen aanstellen die vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie kunnen beantwoorden. Tot slot dient het bestuursorgaan in de jaarbegroting een openbaarheidsparagraaf op te nemen. Dat houdt in dat het in de jaarbegroting uiteenzet wat de beleidsvoornemens voor de uitvoering van de Woo zijn en verslag uitbrengt van de uitvoering van de Woo in het voorgaande jaar.

¹⁷ Zie www.informatiehuishouding.nl/onderwerpen/platform-openbare-overheidsinformatie-plooi.



3 Beleid en organisatie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt hoe de actieve en passieve openbaarmaking beleidsmatig en organisatorisch is vormgegeven binnen HHNK. Zoals in het vorige hoofdstuk is opgemerkt, had HHNK ten tijde van het NVRD DoeMee-onderzoek nog geen beleid, werkinstructies of werkafspraken die betrekking hebben op de Wob. Inmiddels is een procesbeschrijving voor de behandeling van Wob-verzoeken vastgesteld. In dit hoofdstuk wordt eerst de beleidsmatige en organisatorische vormgeving van de behandeling van Wob-verzoeken besproken. Vervolgens komt de organisatorische vormgeving van de actieve openbaarheid aan bod. Tot slot wordt kort stilgestaan bij de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij de uitvoering van de Wob.

3.2 Passieve openbaarheid: beleid en organisatie

3.2.1 Organisatie HHNK

Op deze plaats gaan wij in op de beleidsmatige en organisatorische vormgeving van de passieve openbaarheid. In dit kader wordt de procedure voor de afhandeling van Wob-verzoeken binnen HHNK beschreven. Deze procedure voor de behandeling van Wob-verzoeken is vastgelegd in een recent opgestelde procesbeschrijving.

De in de procesbeschrijving beschreven procedure komt samengevat op het volgende neer. Na indiening van een informatieverzoek via e-mail of de post beoordeelt de Wob-coördinator of het een verzoek in de zin van de Wob betreft. Daarbij wordt de Wob-coördinator ondersteund door de Adviseur Juridische Zaken. Vervolgens wordt beoordeeld of dit gericht is aan HHNK. Hoewel dit niet duidelijk uit de procesbeschrijving blijkt, gaan wij ervan uit dat dit door de Wob-coördinator gebeurt. Indien dit verzoek niet bedoeld is voor HHNK, wordt het doorgestuurd. Vervolgens neemt de Wob-coördinator contact op met de verzoeker om de precieze inhoud van het verzoek te achterhalen en de vervolgstappen duidelijk te maken. Daarna informeert de Wob-coördinator alle betrokkenen bij het verzoek, zowel intern als extern. De Secretaris-Directeur informeert vervolgens de Dijkgraaf.

De Medewerker van Taakbeheer verzamelt vervolgens de opgevraagde documenten en toetst of deze volledig zijn. Als deze compleet zijn, worden de persoonsgegevens en vertrouwelijke gegevens afgelakt. Volgens de procesbeschrijving analyseert de Wob-coördinator vervolgens of informatie op basis van uitsluitingsgronden moet worden afgelakt. De Medewerker van Taakbeheer levert een concept-beslissing aan bij de Wob-coördinator, die vervolgens betrokken externen de mogelijkheid geeft om een zienswijze in te dienen. De Medewerker Taakafdeling neemt in overleg met een Adviseur Juridische Zaken een beslissing op het Wob-verzoek en stelt de Wob-coördinator hiervan op de hoogte. Het Cluster- of Afdelingshoofd ondertekent de beslissing. De beslissing wordt door de Wob-coördinator bekendgemaakt door deze te publiceren voor de Ingeland (waar wij onder begrijpen: de verzoeker) en andere externen. Ten slotte stuurt de Wob-coördinator het verzoek door naar de 'juiste instantie'. Wij nemen aan dat hiermee een andere overheid wordt bedoeld die over de gevraagde informatie beschikt.

In de vragenlijst inhoud heeft HHNK aangegeven dat het tevreden is over de beschikbare capaciteit en de kennis en vaardigheden van de bij de Wob-verzoeken betrokken medewerkers. De taakverdeling en samenwerking met betrekking tot de afhandeling van Wob-verzoeken wordt



daarentegen als 'matig' beschouwd. In een gesprek met twee juristen van HHNK komt naar voren dat de werkwijze tot gevolg heeft dat veel verschillende personen zich bezig houden met de inhoudelijke behandeling van Wob-verzoeken. Hoewel dit bij het gesprek niet aan de orde is gekomen, wordt taakverdeling en samenwerking bij de afhandeling van Wob-verzoeken mogelijk verstoord door het grote aantal personen dat hierbij betrokken is.

De procesbeschrijving is pas geïntroduceerd nadat de vragenlijst inhoud door HHNK is ingevuld en nadat het gesprek met de juristen van HHNK heeft plaatsgevonden. Door de nieuwe procesbeschrijving is de taakverdeling en samenwerking mogelijk verbeterd. Wij zijn van oordeel dat de taakverdeling verder aangescherpt zou kunnen worden. Dat kan door een duidelijke scheiding te maken tussen de verzameling van documenten (door de medewerker die kennis heeft van de materie waarop het Wob-verzoek ziet) en de beoordeling van de uitzonderingsgronden (door de Wob-coördinator, ondersteund door de Adviseur Juridische Zaken). Wij lichten dit nader toe in hoofdstuk 5.

3.2.2 Vergelijking

De organisatie van de openbaarmaking van informatie op verzoek van HHNK komt grotendeels overeen met die van andere overheden. De meeste overheden hebben een Wob-coördinator die zich samen met de vakafdelingen en juristen bezighoudt met de behandeling van Wob-verzoeken.¹⁸ Net zoals de meeste overheden is HHNK tevreden over de capaciteit, kennis en vaardigheden voor de afhandeling van Wob-verzoeken. Uit de reactie op de vragenlijst inhoud blijkt dat HHNK de taakverdeling en samenwerking als 'matig' beschouwt, terwijl het merendeel van de overheden ook over dit aspect tevreden is. Het is de vraag welke effecten de nieuwe procesbeschrijving op de interne samenwerking heeft.

Waterschap AGV

Het waterschap AGV heeft binnen het kader van het NVRR DoeMee-onderzoek geen werkinstructies verstrekt, maar heeft na het onderzoek de procesbeschrijving aan de onderzoekers verstuurd. De procesbeschrijving bevat een heldere weergave van de stappen die worden doorlopen en voorziet in formats voor ontvangstbevestigingen, verdagingsbrieven en besluiten. Daarnaast beschikt AGV over een memo waarin bepaalde aspecten van de Wob worden uitgelegd.

Zoals het merendeel van de overheden (66 van de 93) heeft HHNK een intern werkdocument voor de behandeling van Wob-verzoeken. De interne werkdocumenten zijn doorgaans duidelijk: er blijkt helder uit wat het interne proces is. Dat is ook bij HHNK het geval, hoewel sommige onderdelen de nodige vragen oproepen. In de eerste plaats is niet duidelijk wat onder 'gegevens die vertrouwelijk zijn' wordt verstaan. In de tweede plaats lijkt de procesbeschrijving te suggereren dat persoonsgegevens standaard worden weggelakt. Ten slotte is niet geheel duidelijk wat onder 'doorzending naar de juiste instantie' wordt verstaan. Als hier wordt bedoeld op doorzending in de zin van de Wob (bij Wob-verzoeken die zien op documenten die zich bij andere overheden bevinden), is het de vraag of deze stap niet eerder in het proces moet worden genomen.

¹⁸ NVRR DoeMee-rapport, p. 20.



3.3 Actieve openbaarheid

3.3.1 Organisatie HHNK

HHNK heeft geen beleid, werkinstructies of procesbeschrijvingen met betrekking tot de actieve openbaarmaking van documenten. HHNK geeft aan dat het bepaalde informatie uit eigen beweging openbaar maakt. Het gaat in dit verband om informatie van het algemeen bestuur, bijvoorbeeld een openbare besluitenlijst, informatie over lopende en toekomstige projecten en verleende vergunningen. De afdeling Bestuur, Directie en Strategie is verantwoordelijk voor de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging.

3.3.2 Vergelijking

Het merendeel van de 93 overheden die in het kader van het NVRN DoeMee-onderzoek zijn onderzocht hebben geen beleid over de actieve openbaarmaking. Slechts negen overheden geven aan dat zij inhoudelijk beleid hebben opgesteld over de openbaarmaking van informatie uit eigen beweging. Elf overheden geven aan over interne werkdocumenten, zoals werkinstructies, procesbeschrijvingen of werkafspraken te beschikken.

Waterschap AGV

Ook AGV heeft geen beleid, werkinstructies of procesbeschrijvingen over de actieve openbaarmaking van documenten. Alle stukken voor commissie en Algemeen Bestuur worden actief openbaar gemaakt, daarnaast worden alle beleidsvoornemens actief openbaar gemaakt op grond van de Verordening inspraak en elektronische bekendmaking AGV 2016.

3.4 Betrokkenheid volksvertegenwoordiging

3.4.1 Algemeen bestuur HHNK

In het beleid van HHNK is niets vastgelegd omtrent de informatievoorziening op het gebied van openbaarheid van informatie aan het algemeen bestuur. Desgevraagd is aangegeven dat het algemeen bestuur 'bij gevoelige zaken wordt geïnformeerd'; over de periode 2018-2020 vond geen rapportage over de Wob plaats, zo blijkt uit het antwoord van HHNK op de 'vragenlijst inhoud'.

3.4.2 Vergelijking

Uit de vragenlijst inhoud komt naar voren dat bij minimaal 73% (n=91) van de overheden uit het NVRN DoeMee-onderzoek geen afspraken zijn gemaakt met de volksvertegenwoordiging over de informatievoorziening rondom de afhandeling van Wob-verzoeken (bijvoorbeeld over vorm, frequentie en moment).

Waterschap AGV

Ook AGV heeft geen beleid of schriftelijke afspraken over de informatievoorziening aan het algemeen bestuur.



4 Behandeling van Wob-verzoeken

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de afhandeling van Wob-verzoeken door HHNK, waaronder de wijze waarop de rechtsbescherming van de verzoeker en derde-belanghebbenden is geregeld. Achtereenvolgens komt de indiening van het verzoek, de behandeling van het verzoek, de beslistermijn en de verstrekking en openbaarmaking aan de orde. Daarbij wordt steeds eerst de werkwijze van HHNK beschreven. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze beschrijving betrekking heeft op de periode 2018-2020. Als gevolg van de nieuwe procesbeschrijving is de werkwijze mogelijk gewijzigd. Na deze beschrijving wordt een vergelijking gemaakt met de bevindingen uit het NVRR DoeMee-onderzoek en de werkwijze bij waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV). Vervolgens wordt de huidige werkwijze van HHNK afgezet tegen de eisen van de Woo.

4.2 Indiening verzoek

4.2.1 Werkwijze HHNK

Voor de meeste personen die op zoek zijn naar overheidsinformatie zal een bezoek aan de site van de betreffende overheid de eerste stap zijn. In het kader van het NVRR DoeMee-onderzoek is daarom onderzocht hoe toegankelijk de website 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 website van HHNK kan in dit opzicht als zeer toegankelijk worden beschouwd. Via de zoekfunctie is de webpagina met informatie met betrekking tot openbaarheid van bestuur eenvoudig te vinden. Hier wordt uitgelegd aan welke voorwaarden een Wob-verzoek moet voldoen, op welke manier de informatie zal worden verstrekt, dat het verzoek kan worden afgewezen op basis van de in de Wob genoemde gronden en de termijn waarbinnen op het verzoek zal worden beslist. Daarnaast voorziet de website in een online formulier voor het indienen van Wob-verzoeken.

Naast indiening via het formulier op de website kan een Wob-verzoek per post worden ingediend. In het gesprek geeft HHNK aan dat medewerkers soms ook per mail Wob-verzoeken ontvangen. HHNK geeft in het gesprek aan dat deze verzoeken ook in behandeling worden genomen.

4.2.2 Vergelijking

Uit het NVRR DoeMee-onderzoek komt naar voren dat 44 van de 93 overheden indiening per post verplicht stellen. Dat is niet toegestaan, omdat gelet op de Wob ook mondelinge indiening mogelijk moet zijn. Een aantal overheden maakt het mogelijk om de Wob-verzoeken per mail (37 van de 93), een specifiek online Wob-formulier (32 van de 93) of een algemeen contactformulier (21 van de 93) in te dienen. De indiening van Wob-verzoeken bij HHNK is in vergelijking met andere overheden relatief eenvoudig.

Waterschap AGV

AGV kent vier mogelijkheden om een Wob-verzoek in te dienen: mondeling, via het contactformulier op de website, per brief en per e-mail.



4.2.3 Woo

De Woo verplicht bestuursorganen om elektronische indiening van verzoeken mogelijk te maken. HHNK voldoet aan deze eis, omdat het indiening per online formulier mogelijk maakt. Dat betekent niet dat op dit punt geen verbeteringen mogelijk zijn. Zo zou HHNK kunnen overwegen om een mailadres voor indiening van Wob-verzoeken beschikbaar te stellen, omdat sommige indieners van informatieverzoeken een voorkeur voor e-mail lijken te hebben. HHNK geeft in de vragenlijst inhoud aan dat medewerkers regelmatig Wob-verzoeken per mail ontvangen. Ook uit de dossierstudie blijkt dat sommige verzoeken in eerste instantie per mail zijn ingediend. Het mailadres kan bovendien ook worden gebruikt om Wob-verzoeken die naar medewerkers zijn gestuurd te verzamelen. In de nieuwe procesbeschrijving wordt ook gesproken van informatieverzoeken via mail, maar onduidelijk is of hier bedoeld wordt op verzoeken op een specifiek e-mailadres of verzoeken die naar medewerkers worden gemaild.

4.3 Behandeling verzoek

4.3.1 Werkwijze HHNK

Na ontvangst van het verzoek wordt beoordeeld of het een verzoek in de zin van de Wob betreft. In dat geval moeten de bepalingen van de Wob in acht worden genomen. Het betreft een Wob-verzoek als de gevraagde informatie betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid en is neergelegd in documenten. In het gesprek geeft HHNK aan dat het regelmatig verzoeken ontvangt die door de indiener wel als Wob-verzoek worden aangeduid, maar eigenlijk beter in de vorm van een informele vraag om informatie gesteld hadden kunnen worden. In een dergelijke situatie merkt HHNK het verzoek wel degelijk aan als een Wob-verzoek, tenzij – zo blijkt uit de vragenlijst inhoud – het verzoek alleen ziet op inzage in het eigen dossier of persoonsgegevens of betrekking heeft op een procedure waar de indiener bij betrokken is. Als HHNK tot de slotsom komt dat het wel of juist geen Wob-verzoek betreft, wordt hierover geen navraag gedaan bij de indiener. Het behandelen van een verzoek om informatie als Wob-verzoek heeft tot gevolg hebben dat de informatie niet enkel aan de verzoeker wordt verstrekt, maar ook openbaar wordt gemaakt. Dat kan ook nadelig zijn voor de verzoeker. Die heeft mogelijk geen behoefte aan openbaarmaking van de gevraagde informatie.

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 deze het verzoek wil preciseren en hem daarbij behulpzaam te zijn, zo blijkt uit art. 3, vierde lid, Wob. In de antwoorden op de vragenlijst-inhoud geeft HHNK aan dat het bij onduidelijke verzoeken contact zoekt met de verzoeker, dan wel door deze een bericht te sturen met de vraag om het verzoek nader te preciseren, dan wel door het houden van een 'concretiseringsgesprek'. Dat laatste houdt in dat HHNK in een gesprek met de indiener probeert te achterhalen naar welke informatie de indiener op zoek is. HHNK houdt niet bij hoe vaak verzoeken tot precisering worden gedaan of hoeveel concretiseringsgesprekken worden gevoerd. Het merendeel van de beoordeelde dossiers bevat verzoeken die voldoende duidelijk zijn. In een enkel geval bestond een kleine onduidelijkheid, waarna telefonisch contact is opgenomen met de indiener.

Vervolgens is het de vraag of er mogelijke derden zijn die mogelijk bezwaar hebben tegen het openbaar maken van informatie. Zij moeten dan om een zienswijze worden gevraagd. HHNK geeft in de vragenlijst inhoud aan dat het altijd controleert of er derden zijn die mogelijk bedenkingen hebben tegen de openbaarmaking van de informatie en dat deze altijd in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze te geven. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dit echter niet. In twee



dossiers zijn persoonsgegevens weggelakt op grond van art. 10, tweede lid onder e, Wob. Gelet op het feit dat het hier persoonsgegevens van derden betreft, zouden deze derden om een zienswijze gevraagd moeten worden. Dat is in de dossiers niet vastgelegd. De indruk ontstaat dat het vragen om zienswijzen achterwege is gelaten omdat HHNK steeds in alle zaken al besloten heeft de persoonsgegevens weg te lakken. Dit is vanuit praktisch oogpunt alleszins te begrijpen, maar niet geheel in overeenstemming met de wijze waarop deze uitzonderingsgrond moet worden toegepast. Zoals uit het onderstaande blijkt moet hier namelijk een belangenafweging aan voorafgaan, die door HHNK niet inzichtelijk wordt gemaakt.

De verstrekking van de documenten moet geweigerd worden als een absolute uitzonderingsgrond (genoemd in art. 10, eerste lid, Wob) van toepassing is of als het bestuursorgaan tot de conclusie komt dat het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen een van de belangen die door de relatieve uitzonderingsgronden (genoemd in art. 10, tweede lid, Wob) worden beschermd. De enige uitzonderingsgrond die door HHNK regelmatig wordt toegepast is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (genoemd in art. 10, tweede lid onder e, Wob). In reactie op de vragenlijst-inhoud geeft HHNK aan dat de andere uitsluitingsgronden zelden tot nooit worden toegepast; ook in de beoordeelde dossiers wordt enkel art. 10, tweede lid onder e, Wob toegepast, met als resultaat dat persoonsgegevens worden weggelakt.

De motivering van het weglakken had beter gekund. HHNK geeft aan dat slechts de persoonsgegevens op grond van art. 10, tweede lid, onder 3, Wob zijn weggelakt. Van bestuursorganen wordt echter verwacht dat zij hun belangenafweging inzichtelijk maken.¹⁹

4.3.2 Vergelijking

De manier waarop HHNK in de beoordeelde dossiers omgaat met de zienswijze van derde-belanghebbende wijkt af van de werkwijze van de meeste andere overheden. Uit de dossiers van HHNK blijkt niet dat in dossiers waarin derde-belanghebbenden mogelijk bezwaar hebben tegen de openbaarmaking deze derde-belanghebbenden om een zienswijze gevraagd is.

Waterschap AGV

Ook binnen dit waterschap worden de meeste absolute en relatieve weigeringsgronden zelden of nooit gebruikt. Opvallend is dat AGV, naast de persoonlijke levenssfeer (art. 10, tweede lid onder e, Wob) ook regelmatig gebruik maakt van de absolute weigeringsgrond omtrent persoonsgegevens als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de AVG (art. 1, eerste lid onder d, Wob). Bij gebruik van deze weigeringsgrond gaat het echter om de zgn. *bijzondere persoonsgegevens* zoals persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze overtuigingen of seksuele leven blijkt.

De onderzochte dossiers van HHNK wekken de indruk dat persoonsgegevens standaard worden weggelakt. Dat is alleen toegestaan als het gaat om bijzondere persoonsgegevens zoals bedoeld in art. 10, eerste lid onder d, Wob. Op andere persoonsgegevens is art. 10, tweede lid onder e, Wob van toepassing. Nu dit een relatieve uitzonderingsgrond is, dient HHNK het belang tegen openbaarmaking van deze persoonsgegevens in elk afzonderlijk geval af te wegen tegen het belang van openbaarmaking en deze inzichtelijk te maken in zijn beslissing op het verzoek. Net als bij andere overheden zien wij echter dat veelal gebruik wordt gemaakt van een standaardmotivering.

¹⁹ Zie ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1000, r.o. 6.3.



4.3.3 Woo

Zoals besproken in paragraaf 2.3 brengt de Woo op het gebied van de passieve openbaarheid geen ingrijpende wijzigingen mee. Die wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de procedure: verzoeken moeten bijvoorbeeld elektronisch kunnen worden ingediend en de verdagingstermijn wordt verkort.²⁰ De inhoudelijke elementen blijven grotendeels ongewijzigd. De Woo voert wel twee nieuwe relatieve uitzonderingsgronden in, namelijk de bescherming van het milieu en de beveiliging van personen of bedrijven.²¹ Daarnaast heeft de Woo als gevolg dat de openbaarmaking van informatie die ouder is dan vijf jaar minder snel geweigerd kan worden. Op grond van art. 5.3 Woo blijven de relatieve uitzonderingsgronden namelijk buiten toepassing als het verzoek betrekking heeft op informatie die ouder is dan vijf jaar, tenzij het bestuursorgaan motiveert waarom het door de uitzonderingsgrond beschermde belang ondanks het tijdsverloop zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking.

4.4 Beslistermijn

4.4.1 Werkwijze HHNK

Bestuursorganen dienen binnen vier weken te 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 als de daarvoor gestelde termijn is verstreken. HHNK houdt niet bij of op tijd op de ingekomen Wob-verzoeken is beslist. In de beoordeelde dossiers zijn de Wob-verzoeken steeds binnen de daarvoor gestelde termijn afgehandeld. In acht van de negen ontvangen dossiers is binnen vier weken beslist; in één dossier heeft HHNK de termijn verdaagd en vervolgens tijdig een beslissing genomen. In de dossiers waarin de termijn niet is verdaagd is in gemiddeld drieënhalve week een beslissing genomen.

4.4.2 Vergelijking

Volgens de dossierstudie en het vragenlijstonderzoek is tussen 2018-2020 op een kwart tot een derde van alle Wob-verzoeken niet tijdig beslist. HHNK doet het op dit punt aanzienlijk beter. In alle dossiers die in het kader van de dossierstudie zijn beoordeeld heeft HHNK tijdig op de verzoeken beslist. Of dat geldt voor alle Wob-verzoeken die in die periode zijn binnengekomen is niet bekend, omdat dit niet wordt bijgehouden.

Waterschap AGV

Binnen AGV wordt geen registratie bijgehouden over de tijd die benodigd is om Wob-verzoeken af te handelen. In acht van de tien voor het onderzoek overgelegde dossiers is tijdig beslist.

4.4.3 Woo

Op grond van de Woo moet een bestuursorgaan binnen vier weken een beslissing nemen, met de mogelijkheid om deze termijn met twee weken te verdagen. Onder de Wob is nog verdaging met vier weken mogelijk. Op dit punt is de huidige praktijk van HHNK al in overeenstemming met de Woo. Uit de dossierstudie blijkt dat bij de meeste verzoeken binnen vier weken een beslissing wordt genomen. De beslistermijn wordt zelden verdaagd.

²⁰ Zie voor een bespreking van die onderwerpen respectievelijk 4.2.3 en 4.4.3

²¹ Deze bepalingen zijn genoemd in art. 5.1, tweede lid, Woo. Zie daarvoor de bijlage.



4.5 Verstrekking en openbaarmaking

4.5.1 Werkwijze HHNK

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 dient de informatie in de gewenste vorm te 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. HHNK geeft aan dat het verzoekers niet vraagt in welke vorm zij de informatie willen ontvangen, tenzij het onduidelijk is in welke vorm zij de informatie willen hebben. Uit de dossierstudie blijkt niet dat de wijze van verstrekking voor problemen zorgt. Verzoekers hebben in de beoordeelde dossiers geen specifieke wensen voor wat betreft de vorm; als HHNK informatie verstrekt, doet het dit in de vorm van een (digitale) kopie.

Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, moet ook voor andere personen dan de verzoeker openbaar zijn. HHNK houdt zich deels aan deze regel. Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, publiceert HHNK op zijn website.²² Op de site zijn echter alleen de documenten die het afgelopen jaar openbaar zijn gemaakt terug te vinden; documenten die eerder openbaar zijn gemaakt zijn niet vindbaar.

4.5.2 Vergelijking

Een van de bevindingen uit het NVRR DoeMee-onderzoek is dat de regel dat informatie die aan een Wob-verzoeker is verstrekt ook openbaar moet worden gemaakt niet in praktijk wordt gebracht. Minder dan 25% van de overheden maakt Wob-verzoeken, beslissingen daarop en de naar aanleiding daarvan verstrekte documenten openbaar. HHNK maakt deze informatie wel openbaar, maar slechts voor een beperkte periode.

Waterschap AGV

Openbaar gemaakte stukken worden door AGV toegezonden aan de verzoeker, maar niet feitelijk toegankelijk gemaakt voor een ieder door bijvoorbeeld plaatsing op de website.

4.5.3 Woo

De Woo verplicht bestuursorganen tot elektronische openbaarmaking van documenten die betrekking hebben op Woo-verzoeken: het verzoek, de beslissing en de verstrekte documenten moeten online worden gepubliceerd, het liefst via PLOOI. Afhankelijk van het type informatie, dienen deze documenten voor langere tijd beschikbaar te blijven. Met het oog op de Woo zal HHNK ervoor moeten zorgen dat deze documenten langer beschikbaar zijn (conform de bewaarbepalingen uit de Selectielijsten archiefbescheiden waterschappen 2012).

²² Zie bijvoorbeeld www.hhnk.nl/wob-verzoeken-van-15-april-2021-en-13-mei-2021/.



4.6 Rechtsbescherming

In deze paragrafen wordt ingegaan op de rechtsbescherming rondom het afhandelen van verzoeken om informatie. We maken inzichtelijk hoe de processen rondom bezwaar zijn ingericht en beantwoorden de vraag of de beoordelaars van bezwaar- en beroepschriften inzage hebben in de volledige documentatie.

4.6.1 Bezwaar

Bij HHNK wordt zelden bezwaar gemaakt tegen een beslissing op grond van de Wob. Het aantal Wob-verzoeken varieert tussen de 23 en 27 stuks per jaar. Het aantal bezwaarschriften ligt tussen de één en vier op jaarbasis.

BEZWAARSCHRIFTEN 2018-2020 (UITGEDRUKT IN PERCENTAGES VAN HET TOTAAL AANTAL INGEDIENDE VERZOEKEN)

| | HHNK ²³ | AGV | Deelnemers NVRR DoeMee-onderzoek |
|------|--------------------|-----|----------------------------------|
| 2018 | 8,7% | 0% | 7% |
| 2019 | 14,8% | 0% | 7% |
| 2020 | 4,2% | 0% | 6% |

Veruit de meeste deelnemers aan het NVRR DoeMee-onderzoek 2021, bijna 70% (vragenlijst inhoud, n=93) maakt bij de behandeling van het merendeel van hun bezwaarschriften, waaronder die tegen Wob-beschikkingen, gebruik van een externe adviescommissie. Zo ook waterschap HHNK (en AGV). In de jaarverslagen van externe commissies die in het kader van de documentenstudie bekeken zijn wordt vrijwel geen tekst gewijd aan de procedure rondom Wob-beschikkingen en -bezwaren. Ook de jaarverslagen van de commissie van HHNK bevat geen opmerkingen over de behandeling van Wob-verzoeken. Nu aan de commissie bezwaarschriften in de periode 2018-2020 slechts eenmaal een bezwaarschrift ter advisering is voorgelegd is dit niet verwonderlijk.²⁴ De commissie heeft in dat ene geval geadviseerd het ingediende bezwaarschrift ongegrond te verklaren; dat advies is overgenomen door het dagelijks bestuur. De overige bezwaarzaken zijn behandeld door de Wob-behandelaar of team mediation 'waardoor de bezwaren zijn ingetrokken'.²⁵ Volgens respondenten hadden de bezwaarzaken vrijwel allemaal betrekking op het verzoek om nog meer informatie te ontvangen dan in eerste instantie was opgevraagd. Zoals blijkt uit de bovenstaande tabel, heeft AGV in de periode 2018-2020 geen bezwaarschriften met betrekking tot Wob-verzoeken ontvangen.

De commissie bezwaarschriften krijgt bij de beoordeling van een ingediend bezwaarschrift in principe toegang tot de 'ongelakte' informatie. Volgens de respondenten van het NVRR DoeMee-onderzoek heeft bij 57 van de 78 overheden de (externe) commissie of beoordelaar toegang tot deze stukken.²⁶ In het dossieronderzoek dat voor HHNK verricht is, was eenmaal een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaar werd ingetrokken voordat het ter advisering aan de commissie werd aangeboden waardoor de stukken in het geheel niet aan de commissie zijn aangeboden.

Bij de gemeenten is de doorlooptijd tussen beschikking en beslissing op bezwaar veertien weken (vragenlijst cijfers, n=27). Van de beide waterschappen is hierover geen informatie bekend.

²³ Het exacte aantal bij HHNK ingediende Wob-verzoeken is volgens respondent niet te achterhalen, nu hiervan geen aparte administratie wordt bijgehouden. In de praktijk zijn het vermoedelijk meer verzoeken.

²⁴ Vragenlijst cijfers.

²⁵ Vragenlijst cijfers.

²⁶ Vragenlijst inhoud.



4.6.2 (Hoger) beroep en verzoeken om voorlopige voorziening

In de jaren 2018, 2019, 2020 is tegen een beslissing op bezwaar van een bestuursorgaan van waterschap HHNK nooit beroep ingesteld. Uit het NVRD DoeMee-onderzoek kwam naar voren dat bij de deelnemers ongeveer eenmaal per jaar een beroepschrift wordt ingediend (vragenlijst cijfers, n=53). Van hoger beroep is in die jaren nauwelijks sprake geweest (<1%, vragenlijst cijfers, n=58). Een gelijke constatering kan gedaan worden waar het (hoger) beroep tegen het niet tijdig beslissen op een ingediend verzoek betreft (0,1 keer, vragenlijst cijfers, n=57 resp. 0 keer, n=60). Ook dit type beroepschrift is niet ingediend betreffende een procedure bij waterschap HHNK.



5 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we achtereenvolgens de conclusies van het onderzoek en de daaruit voorkomende aanbevelingen.

Actieve openbaarmaking

HHNK heeft geen beleid, werkinstructies of procesbeschrijvingen met betrekking tot de actieve openbaarmaking van documenten. Omdat de wijze waarop de actieve openbaarmaking uitgevoerd wordt geen onderdeel uitmaakt van het onderzoek is niet vast te stellen of deze afwezigheid beoordeeld zou moeten worden als een gemis.

Passieve openbaarmaking - werkwijze

De tot voor kort binnen HHNK gehanteerde werkwijze heeft tot gevolg dat veel verschillende personen zich bezig houden met de inhoudelijke behandeling van Wob-verzoeken. Teneinde de ongewenste gevolgen daarvan - het op wisselende wijze afhandelen van verzoeken - te beperken is een nieuwe procesbeschrijving opgesteld. Hoewel het nog onduidelijk is in hoeverre dit document de gewenste verandering teweeg brengt, doen wij op deze plaats een suggestie voor de aanscherping hiervan.

Bij bestudering van de nieuwe procesbeschrijving valt een aantal zaken op. In de eerste plaats is niet duidelijk wat onder 'gegevens die vertrouwelijk zijn' wordt verstaan. Dit klemmt te meer nu het weglakken van deze gegevens opgenomen is als processtap *voorafgaand* aan de beoordeling van de wettelijke weigeringsgronden. In de tweede plaats lijkt de procesbeschrijving te suggereren dat persoonsgegevens standaard worden weggelakt. Dit is, met uitzondering van bijzondere persoonsgegevens, niet eerder toegestaan dan na een belangenafweging. Het betreft immers een relatieve, en geen absolute, weigeringsgrond. Ten slotte is niet geheel duidelijk wat onder 'doorzending naar de juiste instantie' wordt verstaan. Als hier wordt gedoeld op doorzending in de zin van de Wob (bij Wob-verzoeken die zien op documenten die zich bij andere overheden bevinden), is het de vraag of deze stap niet eerder in het proces moet worden genomen.

De werkwijze kan op een aantal punten worden verbeterd. Onze eerste aanbeveling is om de beoordeling van de weigeringsgronden uitsluitend onder te brengen bij de Wob-coördinator of de Adviseur Juridische Zaken. Deze beoordeling houdt in dat wordt onderzocht of bepaalde persoonsgegevens of bepaalde vertrouwelijke gegevens afgelakt dienen te worden op grond van art. 10 Wob (of art. 5.1 Woo). Pas nadat deze beoordeling heeft plaatsgevonden, kan worden overgegaan tot het feitelijk aflakken van de persoonsgegevens of vertrouwelijke gegevens. Onze tweede aanbeveling is dat bij ontvangst meer nadruk wordt gelegd op de beoordeling van het verzoek. Dit houdt in de eerste plaats in dat wordt vastgesteld of sprake is van een Wob-verzoek en – als dat onduidelijk is – contact wordt opgenomen met de verzoeker.

Passieve openbaarmaking - wijze van indienen verzoeken

Binnen HHNK is het indienen van Wob-verzoeken per online formulier toegestaan. Hiermee voldoet het waterschap aan de eis van de Woo om per 1 mei aanstaande elektronische indiening van verzoeken mogelijk te maken. HHNK zou, aanvullend op het beschikbare webformulier, kunnen overwegen om een mailadres voor indiening van Wob-verzoeken beschikbaar te stellen, omdat sommige indieners van informatieverzoeken een voorkeur voor e-mail lijken te hebben.



Passieve openbaarmaking – beoordeling van een verzoek

Geconstateerd is dat HHNK een verzoek waarbij getwijfeld kan worden of verzoeker wel het oogmerk heeft de gevraagde informatie voor een ieder openbaar te maken - zonder afstemming met de verzoeker - afhandelt als een Wob-verzoek. Dat betekent dat een verzoek om inzage in bijvoorbeeld een eigen dossier - mogelijk onbedoeld - tot gevolg heeft dat de informatie openbaar toegankelijk wordt en blijft. Ook in de omgekeerde situatie, waarin een verzoek niet als zijnde Wob-verzoek wordt ingediend, maar openbaarmaking mogelijk wel de intentie van de verzoeker is, wordt hierover geen navraag gedaan bij de verzoeker.

Hoewel van een bestuursorgaan verwacht wordt dat belangenafwegingen inzichtelijk gemaakt worden, wordt door HHNK het weglakken van persoonsgegevens zonder belangenafweging uitgevoerd en ook niet gemotiveerd in de beschikkingen. Terwijl het zelfs nodig kan zijn om een betrokkene om zijn of haar zienswijze te vragen *voordat* besloten kan worden de betreffende persoonsgegevens weg te lakken.

Passieve openbaarmaking – beslistermijnen

Binnen HHNK is geen registratie van de behandeltijd van Wob-verzoeken bijgehouden. De resultaten van het onderzoek wijzen er echter op dat over het algemeen binnen de wettelijke termijn van vier weken - en dus tijdig - wordt besloten. Dat betekent dat het verkorten van de verdagingstermijn van vier naar twee weken onder de Woo voor de uitvoeringspraktijk van HHNK geen nadelige gevolgen zal hebben.

Passieve openbaarmaking – toegankelijkheid openbare informatie

Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, moet ook voor andere personen dan de verzoeker openbaar zijn. Dat suggereert ook dat de informatie voor een ieder toegankelijk wordt gemaakt en niet alleen aan de verzoeker wordt toegezonden bij de beslissing op het verzoek. Art. 2.4, derde lid van de Woo regelt dat het openbaar maken van informatie op verzoek op zodanige wijze moet gebeuren dat de belanghebbende en *belangstellende burger* zoveel mogelijk wordt bereikt en op algemeen toegankelijke wijze in elektronische vorm. Informatie die naar aanleiding van een Wob-verzoek is verstrekt, publiceert HHNK op de website. Op de site zijn echter alleen de documenten die het afgelopen jaar openbaar zijn gemaakt terug te vinden; documenten die eventueel eerder openbaar zijn gemaakt zijn niet vindbaar.

Rechtsbescherming

HHNK heeft de afgelopen periode (2018-2020) een zeer beperkt aantal bezwaarschriften tegen een beslissing op een Wob-verzoek moeten behandelen. Op één bezwaarschrift na zijn al deze zaken in de minnelijke sfeer afgehandeld (en ingetrokken). Eenmaal heeft de Commissie bezwaarschriften een advies uitgebracht. Dat advies, tot ongegrondverklaring van het bezwaarschrift, is door het dagelijks bestuur overgenomen.

Binnen waterschap HHNK is het uitgangspunt dat zowel de Commissie bezwaarschriften als de rechter de beschikking krijgt over de 'ongelakte' documenten. Dit is van belang omdat voor de beoordeling of een tekst of document terecht is geweigerd met een beroep op een van de (absolute of relatieve) weigeringsgronden het veelal noodzakelijk is kennis te nemen van de niet openbaar gemaakte informatie.



Betrokkenheid algemeen bestuur

Er zijn geen afspraken gemaakt met de volksvertegenwoordiging over de informatievoorziening rondom de afhandeling van Wob-verzoeken (bijvoorbeeld over vorm, frequentie en moment).

Slotconclusie en aanbevelingen

De uitvoering van de Wob binnen HHNK voldoet over het algemeen aan de eisen die vanuit de Wob, maar ook vanuit de Algemene wet bestuursrecht gesteld worden. De huidige werkwijze is veelal passend binnen het nieuwe wettelijke kader van de Woo. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek formuleren we concreet zes aanbevelingen aan HHNK:

1. Stem, bij onduidelijkheid over de intentie van een verzoek, met de indiener daarvan af of het openbaar maken van de gevraagde informatie voor een ieder de daadwerkelijke bedoeling is.
2. Motiveer de eventuele toepassing van relatieve weigeringsgronden en lak persoonsgegevens niet standaard weg.
3. Pas de procesbeschrijving voor de afhandeling van Wob-verzoeken aan op de onderdelen aflakken van vertrouwelijke gegevens en beoordeling van een verzoek als zijnde Wob-verzoek.
4. Breng de procesbeschrijving per 1 mei aanstaande in overeenstemming met de wettelijke bepalingen en termen van de Woo.
5. Publiceer openbaar gemaakte informatie op de eigen website en houd deze informatie toegankelijk of opvraagbaar gedurende de bewaarplicht ervan.
6. Vergroot de betrokkenheid van het algemeen bestuur bij de informatiehuishouding van het waterschap en de openbaarheid van overheidsinformatie door halfjaarlijks kennis te nemen van (uitvoerings-)informatie rondom deze onderwerpen en indien gewenst hierover vragen te stellen en/of beleidsmatige uitgangpunten te formuleren.



Zienswijzen van het college van D&H

Aan de leden van de Rekenkamercommissie van
Hoogheemraadschap Hollandse Noorderkwartier

| | | |
|--|---------------------------------|-------------------------------|
| Datum 22 maart 2022 | Uw kenmerk | Contactpersoon M. Ritzema |
| Onderwerp Reactie op het rekenkameronderzoek Onderweg van de Wob naar de Woo | Registratienummer 22.0261646 | Telefoonnummer 072-5827056 |

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij danken we u voor uw rapport over het onderzoek naar de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) door decentrale overheden en de nadere rapportage voor HHNK. Onze reactie concentreert zich op laatstgenoemde rapportage. De centrale vraag daarin is hoe wij uitvoering geven aan de Wob en hoe dit zich verhoudt tot de eisen van de Wet open overheid (Woo) die op 1 mei 2022 in werking treedt.

De timing van deze rapportage vlak voor de inwerkingtreding van de wet stellen we zeer op prijs. Daardoor kunnen we uw aanbevelingen een plek geven in het nieuwe programma Implementatie Woo dat binnenkort start.

Graag geven we onze zienswijze op bovengenoemd rapport en zullen wij hieronder aangeven of we ons kunnen vinden in de conclusie en aanbevelingen.

Conclusie

Op pagina 24 staat de slotconclusie van uw onderzoek:

De uitvoering van de Wob binnen HHNK voldoet over het algemeen aan de eisen die vanuit de Wob, maar ook vanuit de Algemene wet bestuursrecht gesteld worden. De huidige werkwijze is veelal passend binnen het nieuwe wettelijke kader van de Woo.

De invoering van de Woo is een grote opgave. Daarom hebben we er een apart programma voor opgezet. Uw slotconclusie geeft ons moed en vertrouwen dat we de juiste weg bewandelen op dit dossier. Bij de aanbevelingen gaan we in op uw suggesties ter verbetering.

Aanbevelingen

Toename aantal en complexiteit Wob-verzoeken

Voordat we ingaan op uw aanbevelingen willen we kort stilstaan bij de context waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden en de huidige situatie. Het onderzoek beslaat de periode 2018-



2020. Sinds 2020 zien we een groei in het aantal WOB-verzoeken²⁷ en een toename in complexiteit, bijvoorbeeld de verzoeken rond datacentra en de wateroverlast van juni 2021. Dit heeft in 2021 geleid tot een groter bewustzijn binnen onze organisatie en extra aandacht om het werkproces rond de Wob-verzoeken goed in te richten. Zo is er in 2021 een procesbeschrijving opgesteld die wordt verwerkt in het nieuwe programma.

Met het ingaan van de Woo wordt een aparte Woo-functionaris aangewezen. Deze functionaris zal een belangrijke rol gaan vervullen rond de actieve en passieve informatieplicht.

Onze reactie op uw aanbevelingen

In de kaders zijn steeds uw aanbevelingen weergegeven met daaronder onze reactie daarop.

1. Stem, bij onduidelijkheid over de intentie van een verzoek, met de indiener daarvan af of het openbaar maken van de gevraagde informatie voor een ieder de daadwerkelijke bedoeling is.

Deze aanbeveling nemen we ter harte. In het actualiseren van de procesbeschrijving wordt opgenomen dat de Wob-verzoeker telefonisch wordt benaderd. Dit biedt ons de mogelijkheid het Wob-proces nader toe te lichten als dat gewenst is. Ook kan besproken worden of het wenselijk is het Wob-verzoek te preciseren. De eerder genoemde Woo-functionaris gaat hier een belangrijke rol in vervullen.

2. Motiveer de eventuele toepassing van relatieve weigeringsgronden en lak persoonsgegevens niet standaard weg.

We nemen het advies om de toepassing van eventuele relatieve weigeringsgronden uitgebreider te motiveren mee. Wat betreft de aanname dat persoonsgegevens standaard worden weggelakt, willen we meegeven dat hier een belangenafweging bij plaatsvindt, zoals ook aangegeven in het ambtelijk wederhoor, met inachtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Wel is het vaak zo dat de uitkomst hiervan is dat persoonsgegevens weggelakt moeten worden, denk bijvoorbeeld aan persoonsgegevens van inwoners of medewerkers van het hoogheemraadschap die zich niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid begeven.

3. Pas de procesbeschrijving voor de afhandeling van Wob-verzoeken aan op de onderdelen aflakken van vertrouwelijke gegevens en beoordeling van een verzoek als zijnde Wob-verzoek.

Deze aanbeveling nemen we over en verwerken we bij het actualiseren van de procesbeschrijving (zie toelichting onder aanbeveling 2).

4. Breng de procesbeschrijving per 1 mei aanstaande in overeenstemming met de wettelijke bepalingen en termen van de Woo.

Deze aanbeveling nemen we over en mee in het op te starten programma.

²⁷ Zoals in het rapport is vermeld, is er in de periode 2018-2020 geen centrale registratie van het aantal WOB-verzoeken bijgehouden. Betrokken medewerkers geven een schatting van 16 tot 20 verzoeken per jaar in die periode en voor 2021 35 verzoeken.



5. Publiceer openbaar gemaakte informatie op de eigen website en houd deze informatie toegankelijk of opvraagbaar gedurende de bewaarplicht ervan.

Deze aanbeveling nemen we over daar waar het gaat over de informatie rond de Wob-verzoeken in de toekomst Woo-verzoeken. De andere informatiecategorieën die volgens de Woo openbaar moeten worden gemaakt, zijn onderdeel van het op te starten programma.

6. Vergroot de betrokkenheid van het algemeen bestuur bij de informatiehuishouding van het waterschap en de openbaarheid van overheidsinformatie door halfjaarlijks kennis te nemen van (uitvoerings-) informatie rondom deze onderwerpen en indien gewenst hierover vragen te stellen en/of beleidsmatige uitgangpunten te formuleren.

Momenteel wordt de opzet van het programma Implementatie Woo uitgewerkt. Op basis daarvan zullen wij in gesprek gaan met het algemeen bestuur over de ambities omtrent de Woo en de daaruit voortvloeiende (budgettaire) consequenties. De frequentie van rapporteren, evenals de integratie van rapportering in bestaande rapportages, maakt onderdeel uit van dit gesprek.

Tot slot

We willen deze reactie afronden met u nogmaals te bedanken voor dit onderzoek en de timing daarvan. We onderschrijven het belang van openbaarheid van overheidsinformatie, zowel passief als actief. De reeds ingezette acties zullen we aanvullen conform bovenstaande beantwoording.

Met vriendelijke groet,

namens het college van dijkgraaf en hoogheemraden,

de secretaris,

M.J. Kuipers

de voorzitter,

drs. L.H.M. Kohsiek



Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden voor de op 22 maart 2022 toegezonden reactie. Tevens wil de rekenkamercommissie alle betrokkenen bedanken voor hun medewerking en geleverde inbreng.

De invoering van de Woo is inderdaad een grote opgave. Met het college is de rekenkamercommissie van mening dat het hoogheemraadschap op de goede weg is. De in 2021 opgestelde procesbeschrijving en het voornemen tot het aanwijzen van een Woo-functionaris zijn hier goede voorbeelden van. Dat het college voornemens is alle aanbevelingen van de rekenkamercommissie onverkort over te nemen is dan ook een plezierige bevestiging van de bereidheid om tot een goede uitvoering van de Woo te komen.

Het college geeft aan dat de frequentie van rapporteren aan het algemeen bestuur, evenals de integratie van rapportering in bestaande rapportages, onderdeel is van het programma Implementatie Woo. Het wekt geen verwondering dat de rekenkamercommissie met deze aandacht voor de informatiepositie van het algemeen bestuur content is.

De rekenkamercommissie wenst de organisatie en het college veel succes met het vervolgen van de ingeslagen goede weg van Wob naar Woo.



Bijlage 1 Artikelen Wet Open Overheid

Artikel 5.1 Woo: Uitzonderingsgronden

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;
- e. nummers betreft die dienen ter identificatie van personen die bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn voorgeschreven als bedoeld in artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de levenssfeer maakt.

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

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

(...)

Art. 5.2 Woo: Persoonlijke beleidsopvattingen

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter.

(...)



Bijlage 2 Lijst van afkortingen

| | |
|-------|--|
| ABRvS | Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State |
| AGV | Waterschap Amstel, Gooi en Vecht |
| AVG | Algemene Verordening Gegevensbescherming |
| HHNK | Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier |
| NGO | Non-gouvernementele organisatie |
| PLOOI | Platform Open Overheidsinformatie |
| Wob | Wet openbaarheid van bestuur |
| Woo | Wet open overheid |