

Informatie- toegankelijkheid Provincie Noord-Brabant

Rapport van bevindingen
Juli 2022

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.3	Aanpak.....	4
2	Contextinformatie	7
2.1	Wob-verzoeken.....	7
2.2	Vragen vanuit PS	8
3	Aandachtspunten	12
3.1	Aandachtspunten vanuit casuïstiek.....	12
3.1.1	Algemeen aandachtspunt	12
3.1.2	Ontvangst, registreren, uitzetten.....	12
3.1.3	Inventariseren, beoordelen	13
3.1.4	Beantwoorden, zienswijzen, versturen	15
3.2	Aandachtspunten van de provincie	16
Bijlage 1	Geraadpleegde documenten en gebruikte afkortingen	17
Bijlage 2	Lijst gesprekspartners	18
Bijlage 3	Selectie casuïstiek	19

1 Over dit onderzoek

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode januari 2022 – mei 2022 een onderzoek uitgevoerd naar de toegankelijkheid van informatie van de provincie Noord-Brabant. Dit rapport van bevindingen bevat een beschrijving van de bevindingen en aandachtspunten voor de toekomst. Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek, heeft het bestuur van de rekenkamer besloten geen bestuurlijk rapport met conclusies en aanbevelingen op te stellen.

Naast het eigen onderzoek heeft de rekenkamer deelgenomen aan een landelijk onderzoek naar informatietoegankelijkheid¹. Dat heeft geleid tot een rapport dat als bijlage wordt aangeboden bij het voorliggende rapport van bevindingen van de rekenkamer.

1.1 Aanleiding

Het staat buiten kijf dat het zeer belangrijk is dat de informatie waarover de provincie beschikt duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar is. Dit onder andere voor een goede uitvoering van haar taken en verantwoording daarover. Goed informatiebeheer is een zeer belangrijke randvoorwaarde voor het borgen van deze vereisten aan informatie.

Er spelen verschillende actuele ontwikkelingen die ook voor de provincie van belang zijn en nieuwe of extra eisen (zullen) stellen aan informatiebeheer. Een voorbeeld daarvan is de *Wet open overheid* (Woo) die per 1 mei 2022 de *Wet openbaarheid van bestuur* (Wob) heeft vervangen. Deze wet is een resultante van de roep om een transparantere overheid. Op landelijk niveau kwamen de thema's transparantie, openheid en volledigheid van informatie (richting de Tweede Kamer) de afgelopen jaren ook regelmatig naar voren. Dit gebeurde onder andere bij de zogenoemde toeslagenaffaire. Een ander voorbeeld is de verbeteroperatie die op rijksniveau is ingezet om de informatiehuishouding te verbeteren en toekomstbestendig te maken (actieplan 'Open op Orde'), dit als reactie op het rapport 'Ongekend onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.² Voorwaarde om transparant te kunnen zijn, is onder andere dat de informatie *toegankelijk* is.

Met het oog op deze ontwikkelingen heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de toegankelijkheid van informatie van de provincies Noord-Brabant en Limburg.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel is om Provinciale Staten (PS) van de provincie Noord-Brabant inzicht te geven in aandachtspunten voor het toegankelijk maken van informatie die wordt opgevraagd door derden, waaronder we in dit

¹ Het betreft een onderzoek in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies, zie <https://www.nvrr.nl/rekenkamerrapport/10110/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob-doemee/>.

² Een ander voorbeeld is het rapport *Een dementerende overheid 2.0? Een analyse over de informatiehuishouding bij het Rijk; 15 jaar "na een dementerende overheid?"*. Dit rapport werd in februari 2021 gepubliceerd door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed naar aanleiding van haar analyse.

onderzoek ook PS scharen. Hiermee willen we een bijdrage leveren aan een verdere verbetering van de informatietoegankelijkheid van de provincie.

In ons onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen leidend geweest:

1. Hoe verloopt het (proces van) toegankelijk maken van informatie na een informatievraag van derden in de praktijk?
2. Wat zijn eventuele knelpunten, daarbij in termen van snelheid en kwaliteit?
3. Wat zijn achterliggende oorzaken van deze knelpunten?
4. Welke aandachtspunten volgen hieruit voor de toekomst?

1.3 Aanpak

1.3.1 Uitgangspuntenkader

Het onderzoek is niet oordelend van aard, maar gericht op het signaleren en meegeven van aandachtspunten. We hebben daarbij breed aanvaarde uitgangspunten gehanteerd (zie tabel 1). Dit sluit aan bij de hierboven beschreven doelstelling en vragen van het onderzoek. Het heeft tot doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde aandachtspunten.

Tabel 1 Uitgangspunten toegankelijkheid van informatie

Thema	Vraag	Uitgangspunten
Toegankelijkheid	1 ¹ / _m 4	<ul style="list-style-type: none">• Informatie is voldoende snel vindbaar of beschikbaar te stellen.³• Informatie die beschikbaar wordt gesteld is van voldoende kwaliteit.

1.3.2 Onderzoeksmethodiek

Wob-verzoeken en PS-vragen

Door middel van casuïstiek zijn aandachtspunten geformuleerd vanuit ervaringen uit de praktijk. Hiervoor zijn casussen geselecteerd uit twee grotere processen die prototypisch zijn: Wob-verzoeken⁴ en vragen vanuit PS.⁵

- Er is één Wob-verzoek geselecteerd uit alle 205 Wob-verzoeken die de provincie ontving in de periode 2018 tot en met 2020.
- Er is één recente technische vraag vanuit PS geselecteerd. Omdat aanvullend op deze technische vraag een Wob-verzoek is ingediend, is dit Wob-verzoek ook meegenomen.

³ Artikel 20 van de Archiefregeling 2014 van het ministerie van OCW stelt in dit kader: de zorgdrager zorgt ervoor dat het archiveringssysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn 1) kan worden gevonden (aan de hand van de daaraan gekoppelde metagegevens; of door middel van een andere ontsluitingsmethode) en 2) leesbaar of waarneembaar te maken is. In het in maart 2019 gepubliceerde *Toetsingskader informatie van de centrale overheid* stelt de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed eisen aan de organen van de centrale overheid.

⁴ Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek was de Wob het geldende wettelijk kader. Dit is weliswaar per 1 mei 2022 veranderd in de Woo, de belangrijkste uitgangspunten zoals opgenomen in tabel 1 zijn daar niet door veranderd. Er is vooral sprake van aanscherping op onderdelen.

⁵ Zie bijlage 3 voor de gehanteerde selectiecriteria.

In onderstaande tabel zijn de geselecteerde casussen weergegeven.

Tabel 2 Geselecteerde Wob-verzoeken en vragen vanuit PS

Geselecteerde WOB-verzoeken	Jaar	Aanvrager
Rapportage met de onderzoeksmethode, onderbouwing en uitkomsten van het schade-onderzoek voor de ontwerp-inpassingsplannen voor Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat	2018	Bedrijf
Geselecteerde vragen vanuit PS	Datum	
Lening aan Libema fase 2 voor Safari Resort en documenten m.b.t. het Leisure Ontwikkel Fonds (LOF), inclusief hieraan gekoppeld WOB-verzoek (PVV)	25 januari 2022	

De provincie is gevraagd:

- een reconstructie te maken van het proces/pad dat de Wob-verzoeken en de PS-vraag hebben doorlopen binnen de provincie; van binnenkomst van het verzoek/de vraag tot en met het versturen van het antwoord daarop.
- eventuele knelpunten die zich daarbij hebben voorgedaan en elementen die het makkelijk(er) maakten, aan te geven.

Naar aanleiding van de ontvangen reconstructies zijn verdiepende gesprekken gevoerd met de personen binnen de provinciale organisatie die betrokken waren bij de behandeling van de gekozen casuïstiek.

Contextinformatie

Daarnaast hebben we enige contextinformatie verzameld. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van o.a.:

- de ontvangen reconstructies;
- informatie die is opgenomen in het Stateninformatiesysteem van de provincie (iBabs);
- uitkomsten van het onderzoek dat de rekenkamer in 2021 heeft laten uitvoeren in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK). Dit betreft een breed inventariserend onderzoek naar de Wob, waar landelijk een groot aantal lokale rekenkamers en drie provinciale rekenkamers aan hebben meegedaan. En het onderzoek dat de rekenkamer aanvullend daarop heeft laten uitvoeren naar de praktijk van de Wob.⁶

Ook uit deze laatste twee hebben we aandachtspunten gedestilleerd.

Provinciaal informatiebeheer en -toegankelijkheid

De provincie heeft het belang van goede informatievoorziening (en tekortkomingen daarin) reeds onderkend en is bezig met meerdere verbetertrajecten. We hebben daarom ook aandachtspunten gedestilleerd uit enkele recente provinciale (beleids)documenten. Dit aanvullend op de casuïstiek, iBabs en de hiervoor genoemde onderzoeken naar de praktijk van de Wob. Met de meest betrokken ambtenaren is een interview gevoerd.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten en gebruikte afkortingen.

⁶ Pro Facto/NVRK, De praktijk van de Wob bij decentrale overheden, 23 februari 2022.

Pro Facto, Nota van bevindingen – Zuidelijke Rekenkamer, De praktijk van de Wob in Noord-Brabant, juni 2022.

Bijlage 2 bevat een lijst met gesprekspartners. De conceptversie van voorliggend rapport van bevindingen is half mei aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Op 3 en 7 juni 2022 zijn de ambtelijke reacties ontvangen van respectievelijk de griffie en de ambtelijke organisatie van de provincie. Deze zijn door de rekenkamer besproken en verwerkt in voorliggende definitieve versie, die is vastgesteld door het bestuur van de rekenkamer op 13 juni 2022.

2 Contextinformatie

In dit hoofdstuk geven we enige contextinformatie over zowel Wob-verzoeken als vragen vanuit PS.

2.1 Wob-verzoeken

De Wob geeft iedereen de mogelijkheid tot aanspraak op overheidsinformatie. Het gaat om informatie die nog niet openbaar is. Dit blijft onder de Woo van toepassing: eenieder kan een verzoek doen om openbaarmaking van informatie; een Woo-verzoek.

De Wob op hoofdlijnen⁷

Artikel 3, eerste lid, Wob: Eenieder kan een verzoek om informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid richten tot een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Onder documenten worden verstaan, zowel schriftelijke documenten, als informatie op bijvoorbeeld een USB-stick, harde schijf, netwerkomgeving (cloud) of elektronisch vastgelegde informatie (denk aan WhatsApp, e-mail en sms).

De wet kent in de artikelen 10 en 11 een aantal uitzonderingsgronden en beperkingen, die regelen wanneer openbaarmaking achterwege kan blijven. Bijvoorbeeld persoonlijke beleidsopvattingen in een document opgesteld ten behoeve van intern beraad en bedrijfs- en fabricagegegevens.

Voor een Wob-verzoek gelden de volgende termijnen.

Beslistermijn	Maximaal vier weken ⁸
Beslistermijn kan verlengd worden (verdaagd)	Maximaal vier weken (Woo: 2 weken)
Beslistermijn kan worden opgeschort*	..

* De termijn kan worden opgeschort tot nadat belanghebbenden naar verwachting bezwaar hebben tegen openbaarmaking van de informatie, hun zienswijze hebben gegeven, en/of tot nadat de verzoeker alle gegevens heeft aangeleverd die nodig zijn voor de afhandeling.

2.1.1 Proces dat Wob-verzoeken binnen de provincie doorlopen

De provincie heeft in augustus 2014 een werkwijze vastgesteld voor het afhandelen van Wob-verzoeken en de coördinatie van Wob-verzoeken. Hierbij is gekozen voor een lichte coördinatietaak door vier of vijf medewerkers (het Wob-coördinatieteam).

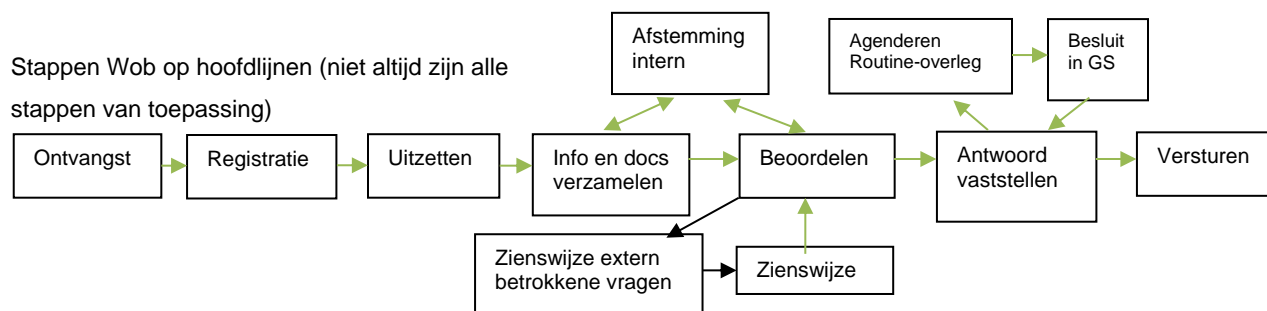
Verzoeken komen binnen bij het Wob-coördinatieteam en het team beoordeelt of er sprake is van een Wob-verzoek. Het verzoek wordt met een advies over de afhandeling doorgezet naar de behandelend ambtenaar. Als het Wob-verzoek gaat over vergunningverlening, toezicht en handhaving, wordt het

⁷ Pro Facto, Nota van bevindingen - Zuidelijke Rekenkamer. De praktijk van de Wob in Noord-Brabant, juni 2022.

⁸ Bij zogenoemde milieu-informatie is de beslistermijn twee weken als belanghebbenden naar verwachting bezwaar hebben tegen openbaarmaking, en mag de beslistermijn alleen worden verdaagd als de omvang of gecompliceerdheid van de milieu-informatie dat rechtvaardigt.

verzoek behandeld door de betreffende omgevingsdienst. Het Wob-coördinatieteam beoordeelt ook de bestuurlijke gevoeligheid van het verzoek.

Figuur 1 Op hoofdlijnen de stappen na binnenkomst Wob-verzoek tot en met versturen.



Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van reconstructies onderzochte Wob-verzoeken.

2.1.2 Omvang en tijdigheid

In de periode 2018-2020 zijn er bij de provincie Noord-Brabant jaarlijks tussen de 61 en 78 Wob-verzoeken ingediend. Zie onderstaande tabel. Categorisering van de verzoekers (burgers, journalisten, advocaten, NGO's, etc.) is niet mogelijk omdat dit niet wordt bijgehouden.

Tabel 3 Aantal Wob-verzoeken Noord-Brabant

	2018	2019	2020
Aantal Wob- verzoeken	66	78	61

Bron: Pro Facto NVRN-Doe-mee-onderzoek Wob, juni 2022.

In het Wob-onderzoek van de NVRN zijn voor elk van deze jaren 10 verzoeken onderzocht. In het onderzoek wordt geconstateerd dat in Noord-Brabant op 25 van de 30 beoordeelde dossiers op tijd is beslist. Eveneens blijkt dat, alle provincies overziend, tijd en capaciteit een belangrijke oorzaak is voor het overschrijden van beslistermijnen.

2.2 Vragen vanuit PS

Het vragenrecht is een individueel recht van Statenleden. Het is één van de instrumenten waarover leden van PS beschikken om invulling te geven aan hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Artikel 151 van de Provinciewet stelt: "Een lid van Provinciale Staten kan Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koning mondeling of schriftelijk vragen stellen." Het recht om vragen te stellen is uitgewerkt in het Reglement van Orde van PS. In 2014 publiceerde de rekenkamer haar rapportage Het schriftelijk vragenrecht van Provinciale Staten. In deze paragraaf borduren we daarop voort.

Er bestaat een onderscheid tussen schriftelijke vragen en technische vragen.

- Schriftelijke vragen zijn in briefvorm gericht aan GS en gaan over een politiek oordeel (opvattingen

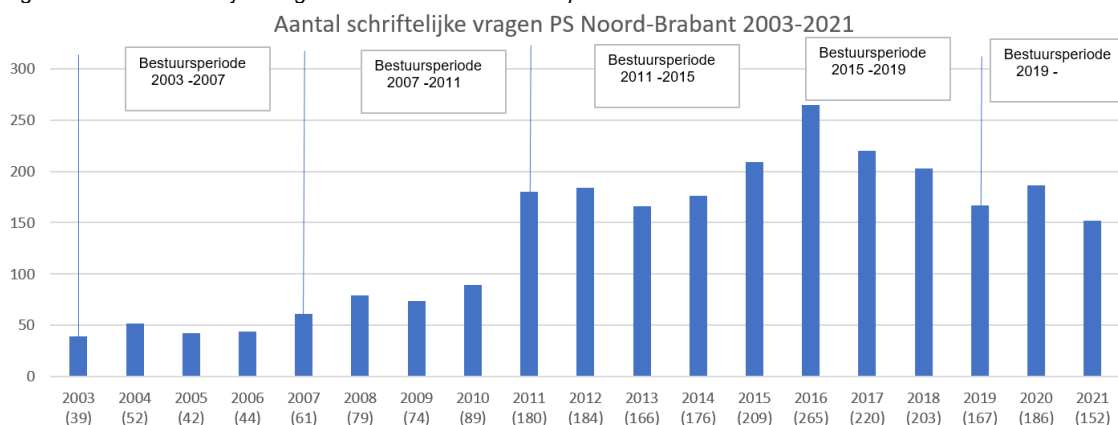
van het college).

- Technische vragen komen meestal per mail binnen, gericht aan de griffie. Het zijn vragen die door middel van feiten beantwoord kunnen worden, zoals 'Hoeveel?' of 'Wat zijn de?'

2.2.1 Schriftelijke vragen Noord-Brabant

De mate waarin leden van PS in Noord-Brabant gebruik maken van het schriftelijke vragenrecht laat in de periode 2013 tot en met 2016 over het algemeen een duidelijke stijging zien, met een forse toename in 2011 en 2016. In de periode 2017-2021 neemt het aantal schriftelijke vragen in het algemeen af. Het aantal schriftelijke vragen dat wordt gesteld ligt de afgelopen 11 jaar grofweg tussen de 150 en 265 per jaar. Daarvoor lag het aantal grofweg tussen de 40 en 90. Zie onderstaande figuur.

Figuur 4 Aantal schriftelijke vragen PS Noord-Brabant in de periode 2003 tot en met 2021⁹



Voor de jaren 2020 en 2021 hebben wij overschrijdingen van de beantwoordingstermijn geanalyseerd:

- Iets meer dan 15% van de vragen werd in 2021 buiten de geldende termijn van vier tot zes¹⁰ weken beantwoord: 23 van de 152 vragen.
- In 2020 lag dit percentage op 9%: 17 van de 186.

Bij overschrijding van de beantwoordingstermijn dient een *tussenbericht* te worden verstuurd naar de vragensteller. In 18 van de 40 gevallen (46%) is dat gedaan. Onderstaande tabel 4 laat zien dat bij beperkte overschrijdingen geen tussenbericht wordt verstuurd, maar dat bij grotere overschrijdingen nagenoeg altijd een tussenbericht is verstuurd.

Tabel 4 Schriftelijke vragen 2020-2021 met termijn overschrijdingen. Wel/geen tussenbericht verstuurd

Dagen overschrijding	1	2	3	4	5	7	9	10	>10
Aantal vragen	14	2	2	2	2	2	1	1	14

⁹ Bron: eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van iBabs.

¹⁰ De beantwoordingstermijn is 6 weken indien de termijn van vier weken afloopt binnen de zomervakantie voor het voortgezet onderwijs.

Tussenbericht	0	0	0	2	0	2	1	0	14
---------------	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Redenen voor overschrijdingen zijn¹¹:

- Vakantie: 9x, waarvan 6x kerstreces
- Afstemming met/afhankelijk van informatie derden: 5x
- Bundeling van vragen: 2x
- Afstemming met/afhankelijk van informatie intern: 2x
- Geen redenen genoemd: 2x
- Omvang van de informatievraag: 2x
- Complexiteit van de vraag: 2x
- Personeelwisseling: 1x

2.2.1.1 Technische vragen en informatieverzoeken

Statenleden kunnen ook technische vragen stellen, als vorm van ambtelijke bijstand. Bovendien hebben Statenleden de mogelijkheid om een verzoek te doen tot inzage in of afschrift van documenten.

In het Reglement van orde Provinciale Staten Noord-Brabant 2020 is niets vastgelegd over technische vragen of informatieverzoeken. Artikel 2 van de Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Provinciale Staten Noord Brabant 2018 telt 10 leden over informatieverzoeken van Statenleden.

Technische vragen komen meestal per mail binnen via statengriffie@brabant.nl. Deze mailbox wordt door alle statenadviseurs (bij toerbeurt) beheerd. De statenadviseurs zorgen dat de vragen worden uitgezet naar de betrokken ambtenaren die zorg dienen te dragen voor beantwoording. Statenleden kunnen voor een technische vraag ook direct contact opnemen met een ambtenaar (artikel 2, lid 2), maar dat gebeurt zeer weinig. In de praktijk leeft een hardnekkig idee, dat ambtenaar en Statenlid niet rechtstreeks met elkaar zouden mogen praten.¹²

Hoewel in de artikel 2 van de Verordening ambtelijke bijstand niets is opgenomen over termijnen, kunnen Statenleden in principe binnen twee werkdagen een antwoord verwachten. De ervaring is dat voor het grootste deel van de technische vragen dit wel lukt.¹³ Als beantwoording niet haalbaar is binnen 2 dagen, dan krijgt het Statenlid een mailtje van de organisatie (griffie in cc). Vaak gaat het dan om vragen waarbij informatie van derden nodig is (Omgevingsdienst, Waterschap, BIJ12, etc.).

Technische vragen zitten (meestal) niet in het Stateninformatiesysteem (iBabs), behalve als ze te relateren zijn aan een vergaderstuk van PS. Technische vragen worden wel opgenomen in het dagbericht op Brains PS. Statenleden ontvangen deze dagberichten ook per email.

¹¹ Bij 6 beantwoordingen werden er 2 redenen opgevoerd.

¹² Ambtelijke reactie, 3 juni 2022.

¹³ Gesprek griffie, 23 maart 2022.

Vanaf 2018 registreert de griffie de beantwoording op technische vragen in het documentmanagementsysteem (DMS). Dit is op verzoek van PS. Via de zoekfunctie [document] en [selectiecode A84] zijn de antwoorden op de technische vragen in het DMS raadpleegbaar. Tabel 5 geeft een overzicht van de aantallen technische vragen voor de periode 2019-2021.

Tabel 5 Technische vragen 2019-2021 Noord-Brabant¹⁴

Technische vragen	Noord-Brabant		
	2019	2020	2021
Aantal vragen	118	171	157

Informatieverzoeken van statenleden (opvragen documenten) zijn in de meeste gevallen heel snel af te handelen, aldus de griffie.¹⁵ Dan gaat het bijvoorbeeld over jaarverslagen, onderzoeksrapporten. De afhandeling is minder snel indien:¹⁶

- het informatie van derden betreft;
- niet om specifieke informatie wordt gevraagd, maar om alle beschikbare documenten.

¹⁴ Bron: eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van het provinciale document-management-systeem (Corsa).

¹⁵ Gesprek griffie, 23 maart 2022.

¹⁶ Gesprek griffie, 23 maart 2022.

3 Aandachtspunten

3.1 Aandachtspunten vanuit casuïstiek

Uit de reconstructies van de geselecteerde casussen komen de onderstaande aandachtspunten naar voren. De punten worden per (groep van) stap(pen) gegeven.

3.1.1 Algemeen aandachtspunt

- **Zorg voor vakantieplanning en achtervang**

Vakantieperiodes en het ontbreken van achtervang door vakantie en/of ziekte zijn aandachtspunten voor het gehele proces van beantwoording van Wob-verzoeken en Statenvragen. Informatieverzoeken worden hierdoor niet altijd snel opgepakt, of er ontstaat gedurende de afhandeling vertraging. Omdat beantwoordingstermijnen kort en formeel zijn, wordt hiermee kostbare tijd verloren. Bij een van de onderzochte casussen zorgde de Carnavalsvakantie voor een vertraging van meer dan een week en tijdens de beoordelingsfase was een cruciale spil (Wob-jurist) niet beschikbaar vanwege ziekte. Noodgedwongen is daardoor gebruik gemaakt van externe juridische inhuur.¹⁷

Ook bij het beantwoorden van schriftelijke Statenvragen (zie paragraaf 2.2.1) was 'vakantie/reces' de voornaamste reden voor termijnoverschrijdingen.

3.1.2 Ontvangst, registeren, uitzetten

- **Zorg voor snelle start**

Omdat beantwoordingstermijnen kort en formeel zijn, is het proces gebaat bij een snelle start. Bij de onderzochte casussen was dit niet het geval. Een Wob-verzoek was een bijlage bij een zienswijze, waardoor het pas werd opgemerkt, nadat (een maand later) de termijn voor indienen van zienswijzen was verstreken. Het andere Wob-verzoek werd verkeerd geregistreerd in het documentmanagementsysteem (DMS), waardoor het enkele dagen later werd opgepakt.

- **Goed delegeren**

Delegeren betekent niet snel doorschuiven, maar prioriteren, overdragen en zorg dragen.

- Zorg er voor dat beantwoording daadwerkelijk wordt opgepakt door de personen met de benodigde kennis en kunde.
- Zorg ervoor dat deze personen tijd en ruimte krijgen om de vragen te beantwoorden.

Op bovenstaande punten is het belangrijk dat binnen de ambtelijke organisatie, dicht tegen GS (goede informatievoorziening is een bestuurlijke verantwoordelijkheid van GS), de regie wordt gevoerd op de

¹⁷ Indien in een programma te weinig juridische capaciteit beschikbaar is, is het niet ongebruikelijk dat een externe jurist helpt bij de afhandeling.

beantwoording. Een belangrijke stap daarbij is een inhoudelijke beoordeling van de informatiebehoefte: is voldoende duidelijk wat er wel/niet wordt gevraagd? Vervolgens is het cruciaal dat de beantwoording wordt uitgevoerd door beleidsmedewerkers met voldoende kennis van zaken. Is dit het geval, dan blijkt uit onze reconstructies dat beantwoording soepeler en sneller verloopt. Het tegenovergestelde hebben we echter ook geconstateerd. Als een informatieverzoek belandt bij beleidsmedewerkers die inhoudelijk geen kennis hebben, dan moeten zij gaan 'winkelen' binnen de organisatie. Dit kost veel tijd en zorgt voor onrust, want verantwoordelijke medewerkers zijn niet *in control*. Zij moeten op zoek: Wie zijn de juiste collega's, hebben ze tijd?

Omdat het beantwoorden van vragen altijd bovenop de reguliere werkzaamheden komt, kan dit leiden tot twee knelpunten:

- Gebrek aan tijd en capaciteit voor het beantwoorden van de vragen.
- Gebrek aan tijd en capaciteit voor het reguliere werk.

3.1.3 Inventariseren, beoordelen

- **Zorg dat er duidelijkheid is over de vraag/gevraagde informatie**

De omvang, complexiteit, mate van concreetheid en politieke gevoeligheid van een vraag heeft invloed op de snelheid en het gemak van beantwoording van vragen. Om gericht te kunnen zoeken is het belangrijk dat duidelijk is welke informatie wordt gevraagd. Indien dat niet het geval is, is het voor het tempo van het proces en goede beantwoording van belang dat direct contact met de vrager wordt opgenomen om de vraag helder te krijgen.

Maar ook andersom geldt dat het gewenst is dat de vrager bewust is van het belang van duidelijke vragen en afbakening, mede gezien de consequenties van bepaalde (soort) vragen. Zo bleek bijvoorbeeld uit een onderzoek van de rekenkamer uit 2014 dat het voor een doeltreffende inzet van het schriftelijke vragenrecht goed is om periodiek afspraken te maken tussen PS en GS over de toepassing van de verschillende instrumenten waarover PS beschikken, bijvoorbeeld aan het begin van een nieuwe bestuursperiode. In dat verband, zo werd gesteld, is met name een scherpere afweging van de keuze van het instrument, van de timing en de concrete informatie en actie waar om gevraagd wordt, belangrijk. Het doel, zo werd opgemerkt, zou moeten zijn om een situatie te voorkomen die volgens Enthoven (2011) voor de Tweede Kamer geldt: "De uitwisseling van informatie tussen regering en parlement bij het formuleren en beantwoorden van mondelinge of schriftelijke vragen is regelmatig weinig productief. Het is te vaak een schimmig spel met 'niet ter zake doende vragen' en 'nietszeggende antwoorden'".

- **Bewustwording nut en noodzaak van toegankelijk archiveren en het opschonen van informatie**

Bewustwording van nut en noodzaak van toegankelijk archiveren en het opschonen van informatie is een cruciaal aandachtspunt. Bij een informatieverzoek moet eerst worden uitgezocht of de provincie over de gevraagde informatie beschikt. Soms is dit gemakkelijk en voor de hand liggend, maar vaker is het helemaal niet zo eenvoudig. De informatie die gevraagd wordt kan zich in verschillende systemen

bevinden, maar kan ook in bezit zijn van individuele medewerkers. Vaak is het al een hele toer om de juiste medewerker(s) te vinden (zie voorgaand punt).

Voor een Wob-verzoek en in sommige gevallen ook voor PS-vragen geldt dat alle gevraagde informatie moet worden beoordeeld. In een van onze casussen leidde dit tot de vondst van ruim 1.300 mogelijk relevante documenten op de zogenoemde netwerkschijven en ruim 400 treffers in het officiële DMS. Veel documenten op de netwerkschijven blijken werkbestanden, kattedelletjes of conceptversies die niet zijn opgeschoond. Vandaar het grote verschil in aantallen.

Tegelijkertijd kan er niet zondermeer van worden uitgegaan dat alle relevante en/of officiële informatie in het DMS staat. Daardoor dienen alle documenten (in deze casus dus 1700 documenten) te worden nagelopen op mogelijke relevantie.

- **Stel zo vroeg mogelijk het niveau van accordering van de beantwoording vast**

Het niveau van accordering van de beantwoording is erg bepalend voor de planning. Indien accordering plaatsvindt in een traject van beleidsoverleg en GS-vergadering, dan resteert er maar maximaal 2 weken voor het verzamelen en beoordelen van documenten en het beantwoorden van het informatieverzoek. Vanaf 1 mei 2022 is met de Woo, de verlenging van de beslistermijn nog maar twee weken, waarmee dit aandachtspunt alleen maar urgenter wordt.

- **Zorg voor duidelijke procedures, richtlijnen en voldoende (specifieke) ondersteuning**

Medewerkers geven aan dat het fijn zou zijn als er meer procedures of richtlijnen waren: bijvoorbeeld een Wob-toolbox. Het Wob-coördinatieteam geeft (alleen) adviezen, maar kijkt niet inhoudelijk mee. Daardoor moeten (onervaren) medewerkers het nodige zelf 'uitvogelen': wat zijn uitzonderingssituaties van de Wob, wat zijn weigeringsgronden van de Wob, wat impliceert de AVG, wanneer en op welke wijze verzoek ik derden om een zienswijze, welke termijn is daaraan verbonden?

Uit onze reconstructies blijkt dat een Wob-verzoek vooral niet bij één persoon moet worden neergelegd. Er moet een soort van team worden samengesteld, zodat taken kunnen worden verdeeld en kritisch kan worden meegekeken. Beleidsmedewerkers vinden het hierbij noodzakelijk dat een jurist hen begeleidt. De Wob-jurist van het coördinatieteam is echter vaak drukbezet. Medewerkers moeten daardoor vooral zelf binnen de organisatie op zoek naar ondersteuning, en zijn daarbij in grote mate afhankelijk van bereidwilligheid en expertise van collega's.

Medewerkers geven aan goede en eerlijke informatie te willen geven, maar tegelijkertijd kan niet zomaar vertrouwelijke informatie of informatie van een totale andere organisatie, zomaar op internet belanden. Dat betekent voor de medewerkers telkens afwegen: Kunnen we het openbaar maken? Hoe schadelijk is dat? Wie moeten we daarover informeren? Afwegingen hierover moeten worden getoetst aan de zogenaamde uitzonderingsgronden uit de Wob (art. 10 en 11). In alle reconstructies werd aangegeven dat het AVG-technisch beoordelen van informatie als zeer lastig wordt ervaren. Het verlengen van de beslistermijn valt hier meestal op terug te voeren. Informatie is al wel op tijd verzameld, maar voor het beoordelen ontbreekt

dan tijd en capaciteit. Als het inventariseren en beoordelen beter op elkaar zou zijn afgestemd, dan zou verlenging van beslistermijnen minder vaak nodig zijn.

Bij een van de door ons onderzochte casussen is door de provincie externe juridische ondersteuning ingehuurd. De Wob-jurist van het coördinatieteam was ziek, de medewerkers bezaten onvoldoende Wob-expertise en er was onvoldoende capaciteit om alle documenten Wob-technisch te beoordelen. Deze juridische ondersteuning leidt tot extra kosten en administratieve last¹⁸.

- **Zorg voor een helder kader bij omvangrijke informatieverzoeken van Statenleden**

Een Statenlid heeft het recht om documenten op te vragen. Vaak gaat het om eenduidige verzoeken (jaarverslag, rapport, e.d.), maar een Statenlid kan ook vragen om *alle* informatie. Op dat moment verschilt het informatieverzoek niet van een Wob-verzoek, maar volgt het niet (automatisch) dit kader.

In principe geldt voor informatieverzoeken van Statenleden een beantwoordingstermijn van 2 dagen. Als dit niet haalbaar is, wordt het Statenlid hiervan op de hoogte gesteld, maar er is geen officiële beslistermijn.

Vragen van statenleden worden rechtstreeks vanuit beleidsmedewerkers beantwoord en gaan alleen voor goedkeuring langs een programmamanager. Soms gaat het om best wel lastige vragen en medewerkers beslissen dan dus zelf wat wel en niet openbaar is (ervan uitgaande dat zij überhaupt op de hoogte zijn van AVG-technische zaken). Hierdoor is er meer kans op onzorgvuldigheden. In feite moeten bij technische vragen/informatieverzoeken dezelfde afwegingen worden gemaakt als bij een Wob-verzoek.

3.1.4 Beantwoorden, zienswijzen, versturen

- **Goede tooling kan helpen tijd om zwart te lakken fors te reduceren**

Is er iets dat wellicht niet openbaar mag worden gemaakt (vanwege een van die uitzonderingsgronden), dan print de medewerker de betreffende stukken uit. Dat kan zomaar gaan om duizenden pagina's aan tekst, correspondentie, e-mails, contracten, etc. Vervolgens wordt er een 'lakstift' gebruikt, hetgeen leidt tot de bekende zwartgelakte passages en worden de stukken opnieuw gescand. Dit is erg tijdrovend werk.

Vanwege hoge licentiekosten is een digitaal laksysteem geen standaardapplicatie voor medewerkers. Er kan bij ICT wel een applicatie worden aangevraagd, maar de aanvraag hiervan kost tijd, net als het opdoen van gebruikerservaring.

- **Snel zicht op wel/geen zienswijzen**

In het geval van (vertrouwelijke) informatie van derden, moeten de belanghebbenden daarvan gelegenheid krijgen om daar iets van te vinden (zienswijze). Mogelijk hebben zij bedenkingen tegen openbaarmaking

¹⁸ Vergelijkend proces als dat iemand in dienst komt: instroomformulier, ID-vragen, personeelszaken, ICT-toegang, toegangspas.

van de documenten, of willen ze dat er meer/minder wordt gelakt. Deze belanghebbenden krijgen, afhankelijk van de omstandigheden, een bepaalde termijn om hun mening te geven. Het is daarom van belang om snel zicht te krijgen op mogelijke zienswijzen, omdat dit van invloed is op de beantwoordingstermijn. In het geval van zienswijzen wordt de termijn voor openbaarmaking altijd verlengd.

3.2 Aandachtspunten die de provincie heeft geïnventariseerd

De provincie is al meermaals geweest op het belang van goede informatievoorziening en tekortkomingen daarin.¹⁹ Dit is ook reeds onderkend en er lopen diverse projecten en trajecten om hier de juiste stappen in te zetten. In 2021 is het 'speelveld' in beeld gebracht en is gestart met het project Informatiebeheer fase 1. De aandachtspunten²⁰ van de provincie komen goed overeen met de aandachtspunten vanuit de casuïstiek:

- Onvoldoende inzicht en overzicht (ontbreken van "registers"); gebrek aan inzicht in processen, systemen, én taken en verantwoordelijkheden.
- Voordat informatie wordt opgeslagen dienen afspraken gemaakt te worden over het doel, het beheer, de opslagplaats en de doorlooptijd van de informatie.
- De hoeveelheid digitale informatie die geproduceerd wordt blijft toenemen. Naast het DMS is er een groeiend aantal IT-systemen en applicaties waarmee belangrijke informatie wordt opgeslagen. Wat zijn de officiële digitale archiefwaarplaatsen?
- De individuele ambtenaar is verantwoordelijk voor zijn/haar archivering.
 - Maar wie is dat dan? En weet ie dat? Kan die dat? Wil die dat? Snapt die waarom?
 - Wie spreekt aan en stuurt daarop?
 - Wie helpt hem/haar waarmee?
- Proces WOB-verzoeken en Statenvragen:
 - Tijdig kunnen vinden en leveren van de gevraagde informatie.
 - Privacy- en veiligheidsaspecten (o.a. zwart lakken).
- De ondersteuning voor de ambtelijke organisatie dient verbeterd, doorontwikkeld, te worden.
- Achteraf controleren is inefficiënt. De uitdaging is om zoveel als mogelijk controle achteraf te voorkomen door het bedenken en inzetten van processen 'aan de voorkant' en slimme (IT)-oplossingen.

¹⁹ Jaarverslagen 2019 en 2020 van de provinciearchivaris; Memo gedeputeerde, Onderzoek kwaliteit van archivering, 21 oktober 2020; Zuidelijke Rekenkamer, Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie provincie Noord-Brabant, 18 december 2014.

²⁰ 'Opdrachtformulier project Informatiebeheer', 12 oktober 2021.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten en gebruikte afkortingen

Provincie Noord-Brabant

- Jaarverslag van de provinciearchivaris van Noord-Brabant over 2019.
- Jaarverslag van de provinciearchivaris van Noord-Brabant over 2020.
- Beleidslijn Digitaal Duurzaam Informatiebeheer. Visie en kaders over digitale archivering binnen de Provincie Noord-Brabant, mei 2021.
- Uitvoeringsplan Informatiebeheer, 10 juni 2021.
- Project Informatiebeheer, Speelveld in beeld, Versie 1.0, november 2021.
- Project Impuls aan informatiebeheer. Multi project Governance. Versie 1.0, november 2021.
- Informatiebeheer fase 1. Opdrachtformulier project Informatiebeheer, 12 oktober 2021.
- Ambitie 'Impuls aan Informatiebeheer'. Versie 1.1, 4 november 2021.
- Project Informatiebeheer. Projectplan. Versie 2.0, 14 februari 2022.
- BrainS, Omgaan met Wob-verzoeken, 19 januari 2022.

Niet provincie Noord-Brabant

- Zuidelijke Rekenkamer, Het schriftelijk vragenrecht van Provinciale Staten, oktober 2014.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, Toetsingskader informatie van de centrale overheid, maart 2019.
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, Een dementerende overheid 2.0? Een analyse over de informatie-huishouding bij het Rijk, februari 2021.
- Pro Facto/NVRR, De praktijk van de Wob bij decentrale overheden, februari 2022.
- Pro Facto, Nota van bevindingen – Zuidelijke Rekenkamer, De praktijk van de Wob in Noord-Brabant, juni 2022.

Gebruikte afkortingen

- AVG: Algemene verordening gegevensbescherming
- GS: Gedeputeerde Staten
- iBabs: Stateninformatiesysteem
- NVRR: Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies
- PS: Provinciale Staten
- Wob: Wet openbaar bestuur
- Woo: Wet open overheid

Bijlage 2 Lijst gesprekspartners

Provincie Noord-Brabant

- Programmamanager Stuurinformatie en administratie
- Omgevingsmanager Infrastructuur
- Griffier
- Jurist bij het team Verbonden Partijen en deelnemingen
- Coördinator bij het team ICB
- Beleidsmedewerker Vrijtijdseconomie
- Statenadviseur

Bijlage 3 Selectie casuïstiek

Wob-verzoeken

Op basis van onderstaande criteria hebben we uit alle Wob-verzoeken die in de periode 2018 tot en met 2020 zijn ingediend (Noord-Brabant 205) een groslijst opgesteld. Voor Noord-Brabant resulteerde dat in 4 casussen. Daaruit is er vervolgens willekeurig 1 gekozen.

Gehanteerde selectiecriteria:

- Spreiding over soorten aanvragers (journalist, burger, PS-lid/partij, bedrijf/stichting e.d.)
- Aansprekend provinciaal onderwerp
Hiermee bedoelen we een onderwerp dat maatschappelijk relevant is, dat 'interesse (opwekt) bij' groot deel van de lezers/PS-leden (niet ver 'van mijn bed', niet erg technische zaken, etc.) en dat een provinciale taak/beleid betreft: provincie zou moeten beschikken over info die wordt opgevraagd.
- Niet te gevoelig onderwerp
Informatievraag gaat niet om een persoon / integriteit, betreft niet een *zeer* politiek gevoelig onderwerp.
- Prototypisch onderwerp
Het betreft veel voorkomende redelijk grote processen, zoals subsidies, inpassingsplannen, vergunningen e.d.

Vragen vanuit PS

Voor het selecteren van de te onderzoeken beantwoording van PS-vragen zijn de laatste drie van bovenstaande criteria gehanteerd, aangevuld met het criterium:

- Beantwoordingstermijn (ruim) overschreden en/of vervolgvragen.

Dit om gericht casussen te kunnen selecteren die van toegevoegde waarde zijn voor dit onderzoek, omdat gezocht werd naar aandachtspunten.