



PELS RIJCKEN

10 vragen over toepassing van de Wob en de Woo op informatie over gemeenteraadsverkiezingen en het daaropvolgende proces van coalitievorming



VNG

9 maart 2022

Openbaarheid van informatie rondom gemeenteraadsverkiezingen: 10 vragen over toepassing van de Wob en de Woo op informatie over gemeenteraadsverkiezingen en het daarop volgende proces van coalitievorming

Inleiding: de gemeenteraadsverkiezingen 2022

Op 16 maart 2022 vinden in Nederland gemeenteraadsverkiezingen plaats.¹

Aan gemeenteraadsverkiezingen gaan de nodige (in de Kieswet en in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 geregelde) voorbereidingen vooraf. Zo moeten politieke groeperingen gelegenheid krijgen om zich als deelnemer (onder een partijnaam) aan de verkiezingen te laten registreren, moeten de kandidatenlijsten worden samengesteld en moeten de lijsten worden genummerd en definitief worden vastgesteld. Daarnaast moet de burgemeester zittingsmomenten, stemlokalen en tellocaties van stembureaus waar vervroegd gestemd kan worden, bekendmaken. De openbaarheid van veel van die voorbereidingen is geregeld in de Kieswet.²

Uiterlijk op de veertiende dag na de verkiezingen vangt de zittingsperiode van de nieuwe gemeenteraad aan.³ Na afloop van de gemeenteraadsverkiezingen vergadert de gemeenteraad in nieuwe samenstelling en start de fase waarin wordt onderhandeld over een coalitieprogramma en een nieuw college. Deze onderhandelingen worden veelal (be)geleid door een (in)formateur, die het vertrouwen heeft van de onderhandelende partijen. De (in)formateur kan worden ondersteund door de burgemeester⁴, de raadsgriffier⁵ en de gemeentesecretaris⁶. Deze laatste is in staat om ambtelijke ondersteuning te leveren en de onderhandelende partijen te voorzien van inhoudelijke (beleidsmatige en financiële) informatie op verschillende beleidsterreinen. In de meeste gemeenten is ambtelijke ondersteuning beschikbaar voor het proces van coalitievorming, bijvoorbeeld in de vorm van verslaglegging van vergaderingen, het noteren van afspraken of het opstellen en doorrekenen van het conceptakkoord. Een eventueel ambtelijk secretariaat wordt aangestuurd door de

¹ De twee daaraan voorafgaande dagen maandag 14 maart 2022 en dinsdag 15 maart 2022 zijn in de artikelen art. 2g en 24 van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 aangewezen als dagen waarop vervroegd kan worden gestemd.

² www.kiesraad.nl/verkiezingen/adviezen-en-publicaties/publicaties/2021/11/01/uitgebreide-verkiezingskalender-gemeenteraadsverkiezingen-2022

³ Artikel 18 van de Gemeentewet gelezen in samenhang met artikel C4 van de Kieswet en artikel 1b van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19.

⁴ Artikel 35, tweede lid, van de Gemeentewet luidt: "De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen. Hij wordt alsdan in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken."

⁵ Artikel 107, eerste lid, van de Gemeentewet luidt daarnaast: "De raad wijst de griffier aan. De aanwijzing eindigt van rechtswege met ingang van de datum dat de uitoefening van de functie van griffier geen onderdeel meer uitmaakt van de werkzaamheden van de betreffende ambtenaar."

⁶ Artikel 100 van de Gemeentewet luidt: "In iedere gemeente is een secretaris en een griffier". Artikel 102 van de Gemeentewet luidt daarnaast: "Het college wijst de secretaris aan. De aanwijzing eindigt van rechtswege met ingang van de datum dat de uitoefening van de functie van secretaris geen onderdeel meer uitmaakt van de werkzaamheden van de betreffende ambtenaar."

onderhandelende partijen of de (in)formateur. In voorkomend geval kan ook de ondersteuning van externe deskundigen worden gevraagd.⁷

Omgang met informatie(verzoeken); de Wob en de Woo

De voorbereiding van gemeenteraadsverkiezingen en de daarop volgende periode van coalitievorming brengt omvangrijke informatiestromen op gang, die (ten dele) neerslaat in documenten. Die documenten kunnen bijvoorbeeld berusten onder de gemeenteraad, de burgemeester, de (in)formateur, raadsleden, deelnemers aan coalitiebesprekingen, ambtenaren en griffiemedewerkers die de coalitiebesprekingen ondersteunen.

In het verleden, bij eerdere gemeenteraadsverkiezingen, is gebleken dat vanuit verschillende invalshoeken belangstelling bestaat voor informatie over en rondom de voorbereiding van (gemeenteraads)verkiezingen en de daaropvolgende (in)formatiefase op weg naar een nieuwe coalitie. Die belangstelling voor informatie over de (in)formatiefase ligt ook voor de hand, omdat in die fase het nieuwe gemeentebestuur tot stand komt. De behoefte aan informatie daarover staat op gespannen voet met de daartegenover staande wens van de (in)formateur en de onderhandelende politieke partijen om de verkennende besprekingen en onderhandelingen in vertrouwelijkheid te kunnen voeren.⁸

In dit document beantwoorden wij – mede aan de hand van daarover gevormde rechtspraak – een aantal vaak opgekomen vragen over de omgang met verzoeken om informatie uit documenten die betrekking hebben op de organisatie van gemeenteraadsverkiezingen, respectievelijk de daaropvolgende fase van coalitievorming.

Wij lopen de verschillende fasen voor en na de verkiezingen door en beantwoorden de Wob-gerelateerde vragen die met deze fasen verband houden. Wij staan afzonderlijk stil bij de vraag welke veranderingen de inwerkingtreding van de Wet open overheid brengt voor de antwoorden op de veelgestelde vragen.⁹

De beantwoording van de vragen 5 tot en met 10 hebben wij tevens verwerkt in een stroomschema dat, als bijlage, van dit document deel uitmaakt. Het stroomschema wordt als losse bijlage gepubliceerd.

⁷ Zie: Necker van Naem, *Van oud naar nieuw. Handreiking voor een soepele overgang naar de nieuwe raads- en collegeperiode. Gemeenteraadsverkiezingen 2022.*

⁸ E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 2e druk, Den Haag (2015), p. 99 e.v.

⁹ De Wet open overheid treedt, met uitzondering van artikel 3.3, eerste en tweede lid, in werking op 1 mei 2022.

INFORMATIE OVER DE VOORBEREIDING EN ORGANISATIE VAN DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN

1. Wie beslist op een Wob-verzoek waarin wordt verzocht om openbaarmaking van de documenten die voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen zijn ingeleverd bij het centraal stembureau?

De burgemeester moet op zo'n verzoek beslissen. De kandidatenlijsten en ondersteuningsverklaringen worden geacht te berusten onder de burgemeester, omdat de burgemeester als voorzitter van het hoofdstembureau (tevens centraal stembureau) op basis van de Kieswet verantwoordelijk is voor het beheer van deze documenten.¹⁰ Dit geldt ook voor Wob-verzoeken waarin wordt verzocht om openbaarmaking van de ingeleverde instemmingsverklaringen.¹¹ Wordt een dergelijk Wob-verzoek ingediend bij het college of de gemeenteraad, dan zullen deze het Wob-verzoek op grond van artikel 4 van de Wob daarom aan de burgemeester moeten doorsturen.

2. Moeten kandidatenlijsten en verklaringen van ondersteuning openbaar gemaakt worden als daarom met een beroep op de Wob wordt gevraagd?

De kandidatenlijsten en verklaringen van ondersteuning hoeven niet openbaar gemaakt te worden. De wetgever heeft met (de regels in) de Kieswet beoogd kennisneming van deze documenten uitputtend te regelen.¹² Deze bijzondere regeling zet de werking van de Wob opzij. De burgemeester moet een Wob-verzoek dat ziet op de kandidatenlijsten en ondersteuningsverklaringen dan ook afwijzen. Daarbij speelt het gegeven dat voornoemde documenten voorafgaand aan de verkiezingen voor eenieder ter inzage hebben gelegen overigens geen rol: de bestuursrechter heeft meermaals geoordeeld dat deze *tijdelijke* terinzagelegging niet betekent dat de documenten openbaar zijn gemaakt in de zin van de Wob.¹³

3. Moeten instemmingsverklaringen openbaar worden gemaakt als daarom met een beroep op de Wob wordt gevraagd?

De Wob is op instemmingsverklaringen die op het moment van het Wob-verzoek onder de burgemeester berusten (in ieder geval gedeeltelijk) van toepassing. Dit, omdat de Kieswet – anders dan voor kandidatenlijsten en ondersteuningsverklaringen – niet voorziet in vernietiging van instemmingsverklaringen. Daaruit kan worden afgeleid dat voor instemmingsverklaringen geen bijzonder openbaarmakingsregime geldt dat de

¹⁰ Zie de artikelen E 7, tweede lid, en E 11, vijfde lid, van de Kieswet alsmede ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1571, m.nt. P.J. Stolk, r.o. 2.6.1. en ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1455, r.o. 5.1.

¹¹ Zie bijvoorbeeld rb. Overijssel 26 maart 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:1518 en rb. Overijssel 2 juni 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2674.

¹² Zie de artikelen I 3 en I 19 van de Kieswet, alsmede *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 268, nr. 3, p. 4-5 en ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6666, r.o. 2.3.1; ABRvS 11 april 2012; ECLI:NL:RVS:2012:BW1571, m.nt. P.J. Stolk, r.o. 2.3.1.; ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6488, r.o. 4.1.; ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2513, r.o. 4.1 en ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1455, r.o. 6.

¹³ Zie onder meer ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1571, m.nt. P.J. Stolk, r.o. 2.3.1.

werking van de Wob opzij zet. De rechtbank Overijssel oordeelde in 2015 evenwel dat de Wob op onderdeel 4 van de instemmingsverklaringen (de vermelding van de kandidaten en bijbehorende gegevens die op de kandidatenlijst staan) niet van toepassing is. De hoogste bestuursrechter heeft daarover (tot op heden) niet geoordeeld. Uit voornoemde uitspraak volgt daarnaast dat de burgemeester het woonadres, het burgerservicenummer, de handtekening en de kopie van het paspoort op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e van de Wob (de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) heeft kunnen weigeren. De rechtbank Overijssel oordeelde in de hiervoor aangehaalde uitspraak namelijk dat de burgemeester "(...) *de instemmingsverklaringen openbaar had moeten maken, waarbij [de woonadresgegevens], de handtekening en het burgerservicenummer [...] (indien aanwezig) aangehechte kopie van het identiteitsbewijs, worden 'weggelakt'.*"¹⁴ De overige gegevens [de voor- en achternaam, het geslacht en de woonplaats van de kandidaten] moeten volgens de rechtbank openbaar worden gemaakt.

INFORMATIE OVER HET VERLOOP EN DE UITKOMST VAN DE VERKIEZINGEN

4. Moet de (schriftelijke neerslag van de) vaststelling van de verkiezingsuitslag en het tellen van de stemmen naar aanleiding van een Wob-verzoek openbaar worden gemaakt?

Voor openbaarmaking van informatie over de vaststelling van de verkiezingsuitslag en het tellen van de stemmen geldt een bijzonder openbaarmakingsregime. Het centraal stembureau maakt het proces-verbaal met daarin de verkiezingsuitslag en de ingebrachte bezwaren uit eigen beweging openbaar.¹⁵ In dit proces-verbaal worden ook de aantallen van de op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen en de som van deze aantallen opgenomen.¹⁶ Ook die informatie is dus openbaar. De Wob is op openbare informatie niet van toepassing.

INFORMATIE IN VERBAND MET COALITIEBESPREKINGEN

5. Berusten onderhandelingsstukken die in verband met de (in)formatie tussen deelnemers en de (in)formateur worden gewisseld (ook) onder de gemeenteraad en/of de burgemeester zodat bij die bestuursorganen met een beroep op de Wob gevraagd kan worden om openbaarmaking van informatie uit die documenten?

Als de (in)formateur zijn/haar opdracht niet heeft gekregen van de gemeenteraad of de burgemeester, geldt hoe dan ook dat de (in)formateur geen deel uitmaakt van de gemeente of ondergeschikt is aan het bestuursorgaan waaraan het Wob-verzoek

¹⁴ Rb. Overijssel 26 maart 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:1518, r.o. 3.4. Zie ook rb. Overijssel 2 juni 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2674. Dat (in ieder geval) de adresgegevens van de kandidaten kunnen worden geweigerd, lijkt in lijn met de bedoeling van de wetgever en de lijn die de door de hoogste bestuursrechter op dit punt hanteerde: *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 268, nr. 3, p. 5 en ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6488, r.o. 6.1.– 6.3.

¹⁵ Zie de artikelen P 22 en P 23 van de Kieswet.

¹⁶ Zie de artikelen artikel O 2 en O 3, eerste en vierde lid, van de Kieswet.

gericht is (de burgemeester of de gemeenteraad). Zo overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) in haar uitspraak van 6 mei 2004: *"Nu de informateur geen onderdeel uitmaakt van het Ministerie van Algemene Zaken, en hij evenmin hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister, kan een informateur niet gerekend worden tot een in artikel 3, eerste lid, van de Wob bedoelde instelling, dienst of bedrijf waarvoor de Minister verantwoordelijk is. Mitsdien is de Minister niet verantwoordelijk voor de afdoening van verzoeken om openbaarmaking van documenten die - mogelijkerwijs - bij een informateur berusten. De omstandigheid dat door de Minister diensten worden verleend om de informatieonderhandelingen te faciliteren, maakt dit niet anders, nu hierdoor niet een verantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob ontstaat."*¹⁷

De rechtbank Overijssel oordeelde in vergelijkbare zin in haar uitspraak van 2 november 2021: *"De rechtbank stelt vast dat de (in)formateur geen onderdeel uitmaakt van de gemeente Staphorst en ook niet ondergeschikt is aan verweerder. Daarom kan de (in)formateur niet worden gerekend tot een in artikel 3, eerste lid, van de Wob bedoelde instelling, dienst of bedrijf waarvoor verweerder verantwoordelijk is. Verweerder is dan ook niet verantwoordelijk voor de afdoening van verzoeken om openbaarmaking van documenten die (mogelijk) bij de (in)formateur berusten."*¹⁸

In gevallen waarin de (in)formateur niet in opdracht van de gemeenteraad of de burgemeester de collegeonderhandelingen (bege)leidt, maar bijvoorbeeld is aangewezen door een van de partijen die aan de verkiezingen heeft deelgenomen, dan worden de documenten dus niet geacht te berusten onder de burgemeester respectievelijk de gemeenteraad. Aan de burgemeester en/of de gemeenteraad gerichte Wob-verzoeken kunnen in dat geval daarom worden afgewezen op de grond dat de documenten met de informatie waarvan openbaarmaking is verzocht, niet berusten onder de burgemeester, respectievelijk de gemeenteraad. De (in)formateur zelf is geen bestuursorgaan. Om die reden kan en hoeft het Wob-verzoek ook niet (op grond van artikel 4 van de Wob) aan de (in)formateur (te) worden doorgezonden.

Wij menen dat de (in)formateur – gelet op diens rol – een eigen verantwoordelijkheid heeft in het (bege)leiden van de coalitieonderhandelingen en om die reden geen bestuursorgaan is, of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van (artikel 5.4 van) de Woo valt echter (a contrario) af te leiden dat een door de gemeenteraad of de burgemeester aangewezen (in)formateur mogelijk wel onderdeel kan zijn van de gemeente.¹⁹ Ook als die lijn zou worden aangehouden, betekent dat niet dat in dergelijke gevallen informatie uit met de (in)formateur gewisselde stukken – na een daarop gericht Wob-verzoek – ook openbaar gemaakt moet worden. Ook hier zal het belang van (behoud

¹⁷ ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8867, r.o. 2.5.

¹⁸ Rb. Overijssel 2 november 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:4116, r.o. 4.6.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 51: *"Daarbij wordt aangetekend dat, in geval een formateur of informateur is aangewezen door een van de partijen die aan de verkiezingen hebben deelgenomen in plaats van door de raad of de burgemeester, hetgeen bij gemeenten en provincies vaak het geval is, deze geen orgaan is van de gemeente, de provincie of het waterschap, zodat ook om die reden aan de formateur of informateur niet om informatie kan worden verzocht."*

van) vertrouwelijkheid moeten worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid van de informatie. Zie hiervoor de beantwoording van **vraag 8**.

6. Als de gemeentesecretaris, ambtenaren en/of de raadsgriffier beschikken over documenten die zijn opgesteld in het kader van de (in)formatie, berusten deze dan onder het college respectievelijk de gemeenteraad op basis waarvan met een beroep op de Wob kan worden gevraagd om openbaarmaking van informatie uit deze stukken?

Stukken waarover de (in)formateur beschikt, berusten niet onder bestuursorganen van de gemeente. Maar hoe zit dat als die stukken die zijn gewisseld in het kader van de coalitieonderhandelingen ook in het bezit zijn van de gemeentesecretaris, ambtenaren en/of de raadsgriffier (en soms zelfs door deze ondersteuners zijn opgesteld)? Wanneer berusten deze stukken onder de gemeentelijke bestuursorganen?

In het kader van de coalitievorming worden op ambtelijk niveau vaak veel stukken opgesteld of verzameld die vervolgens aan de deelnemers aan de coalitieonderhandelingen en/of aan de (in)formateur worden toegezonden. Voor de beantwoording van de vraag wanneer deze stukken onder de gemeentelijke bestuursorganen berusten, is relevant *in welke hoedanigheid* de desbetreffende ambtenaar de stukken onder zich heeft.

Berusten de gevraagde stukken onder een gemeenteambtenaar die niet tevens werkzaam is als ondersteuner van de (in)formateur, dan zullen deze stukken (conform de 'normale' Wob-praktijk) veelal worden geacht onder het bestuursorgaan te berusten waarvoor de ambtenaar werkzaam is. Aan de hand van artikel 10 en 11 van de Wob zal dan moeten worden beoordeeld of de gevraagde stukken openbaar kunnen worden gemaakt. Voor de vraag of stukken die betrekking hebben op de collegevorming openbaar moeten worden gemaakt, verwijzen wij naar de beantwoording van **vraag 8**.

Anders wordt het wanneer de desbetreffende ambtenaar ook de coalitiebesprekingen faciliteerde en (uitsluitend) in die hoedanigheid over de betreffende stukken beschikte. In dat geval worden de stukken niet geacht onder (een van) de gemeentelijke bestuursorganen te berusten, op grond waarvan de informatie (naar aanleiding van een daarop gericht Wob-verzoek) openbaar moet worden gemaakt. In een procedure die draaide om de vraag of onder de (in)formateurs berustende documenten mede berusten onder de Minister van Algemene Zaken heeft de Afdeling geoordeeld dat de informateur geen deel uitmaakt van het Ministerie van Algemene Zaken en hij evenmin hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister. Daarom is de informateur niet aan te merken als een instelling, dienst of bedrijf waarvoor de minister verantwoordelijk is en is de minister niet verantwoordelijk voor de afdoening van verzoeken om openbaarmaking van documenten die mogelijk bij een informateur berusten. De omstandigheid dat door de minister diensten worden verleend om die informatieonderhandelingen te faciliteren, maakt dit niet anders, nu hierdoor niet een

verantwoordelijkheid als bedoeld in artikel 3 van de Wob ontstaat.²⁰ In vergelijkbare zin oordeelde de rechtbank Overijssel in haar uitspraak van 2 november 2021 over ambtelijke ondersteuners van de (in)formateur: *"Verweerder is dan ook niet verantwoordelijk voor de afdoening van verzoeken om openbaarmaking die (mogelijk) bij de (in)formateur berusten. Naar het oordeel van de rechtbank geldt hetzelfde voor de ondersteuners van de (in)formateur en de documenten die (mogelijk) bij hen berusten. Dat deze ondersteuners ten tijde van de (in)formatie in dienst waren bij de gemeente, maakt dit niet anders. Zij hadden de documenten over de (in)formatie en de collegevorming niet onder zich in hun hoedanigheid van gemeenteambtenaar, maar in hun hoedanigheid van ondersteuner van de (in)formateur."*²¹

INFORMATIE IN VERBAND MET DE COALITIEBESPREKINGEN NA OVERDRACHT AAN (EEN VAN) DE GEMEENTELIJKE BESTUURSORGANEN

7. Heeft overdracht van de stukken van de (in)formateur aan de gemeenteraad, het college en/of de burgemeester tot gevolg dat met een beroep op de Wob kan worden gevraagd om openbaarmaking van die stukken?

Als de (in)formateur (in)formatiestukken op enig moment overdraagt aan het college, de burgemeester of de gemeenteraad, dan berusten deze documenten vanaf dat moment onder de evengenoemde bestuursorganen en is het aan die bestuursorganen om een beslissing te nemen op aan hen gerichte Wob-verzoeken die zien op die documenten.²²

Naar aanleiding van een Wob-verzoek zal moeten worden beoordeeld of de openbaarmaking van de (informatie in de) documenten de vertrouwelijke (in)formatieonderhandelingen kan schaden en of de daarbij betrokkenen door openbaarmaking onevenredig worden bevoor- of benadeeld als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob. Zie hiervoor ook de beantwoording van **vraag 8**.

De schriftelijke neerslag van de onderhandelingen heeft betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid waarover op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wob een Wob-verzoek kan worden ingediend. Onder de term 'bestuurlijke aangelegenheid' wordt in de Wob immers (eveneens) verstaan de *voorbereiding van* een bestuurlijke aangelegenheid en het woord 'bestuurlijk' heeft betrekking op het openbaar bestuur in al zijn facetten.²³ Dergelijke stukken hebben betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid. De Afdeling heeft in het verleden de zienswijze verworpen dat

²⁰ ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8867, r.o. 2.5. en Daalder, *a.w.*, p. 106.

²¹ Rb. Overijssel 2 november 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:4116, r.o. 4.6. Vergelijk ook: ABRvS 19 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2003:AF6023, r.o. 2.2.

²² ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8867. Opereert de (in)formateur wel in opdracht van de burgemeester of de gemeenteraad, dan worden de stukken waarover de (in)formateur beschikt ook zonder deze overdracht geacht onder de gemeenteraad respectievelijk burgemeester te berusten.

²³ *Kamerstukken II*, 19 859, nr. 3, p. 25.

dergelijke documenten alleen informatie bevatten over een politiek proces van onderhandelingen en daarmee niet zag op een bestuurlijke aangelegenheid.²⁴ De omstandigheid dat bepaalde onderhandelingen niet (daadwerkelijk) hebben geleid tot een nieuw gemeentebestuur, maakt dit niet anders.²⁵ Dit betekent opnieuw niet dat de informatie waarom wordt verzocht ook (volledig) openbaar moet worden gemaakt. Wij verwijzen hiervoor naar het antwoord op **vraag 8**.

8. Moet informatie uit stukken die in verband met de (in)formatie (tussen deelnemers en de (in)formateur) zijn gewisseld, naar aanleiding van een daarop gericht Wob-verzoek openbaar worden gemaakt?

Zijn de stukken die in verband met de (in)formatie zijn gewisseld, komen te berusten onder (één van) de gemeentelijke bestuursorganen, bijvoorbeeld na afronding van de coalitiebesprekingen en overdracht van de stukken, dan betekent dit niet dat de stukken – naar aanleiding van een daarop gericht Wob-verzoek – openbaar moeten worden gemaakt.

Dergelijke stukken hebben betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid. De Afdeling heeft in het verleden de zienswijze verworpen dat dergelijke documenten alleen informatie bevatten over een politiek proces van onderhandelingen en daarmee niet zag op een bestuurlijke aangelegenheid.²⁶

Dat onder gemeentelijke bestuursorganen rustende (in)formatiestukken informatie bevatten over een bestuurlijke aangelegenheid, betekent echter niet dat alle informatie uit die stukken ook openbaar gemaakt moeten worden. Als met een beroep op de Wob gevraagd wordt om openbaarmaking van de stukken, dan zal per (onderdeel van elk) document moeten worden beoordeeld of openbaarmaking op basis van een van de uitzonderingsgronden uit artikel 10 en 11 van de Wob achterwege moet blijven.

In de rechtspraak over het (al dan niet) openbaar maken van dergelijke informatie kent de bestuursrechter veel gewicht toe aan de gevoelde noodzaak dat (in)formatieonderhandelingen in vertrouwelijkheid moeten kunnen plaatsvinden en dat openbaarmaking van informatie over dit vertrouwelijke proces ook na voltooiing van de onderhandelingen kan leiden tot onevenredige bevoor- of benadeling van de daarbij betrokken partijen en individuele personen.²⁷ De Afdeling overwoog daarover: "*Bij de door de Minister gemaakte afweging mocht door hem een groter gewicht worden toegekend aan het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling respectievelijk behandeling van de bij de aangelegenheid betrokkenen, dan aan het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking van de documenten. Nu de documenten inzicht bieden in – al dan niet daadwerkelijk in de*

²⁴ ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.3. en Daalder, *a.w.*, p. 107-109.

²⁵ Vergelijk ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.3.2 over de kabinetsformatie en rb. Midden-Nederland 2 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5227 over de gemeenteraadsverkiezingen.

²⁶ ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.3. en Daalder, *a.w.*, p. 107-109.

²⁷ Daalder, *a.w.*, p. 104-105.

*informatieonderhandelingen ingebracht en al dan niet nadien gehandhaafde – interne standpunten van de aan de informatieonderhandelingen deelnemende partijen en de daarvan deel uitmakende individuele personen, doet openbaarmaking daarvan afbreuk aan de bescherming van de vertrouwelijkheid waarin deze standpunten zijn geformuleerd. In de beslissing op bezwaar heeft de Minister met juistheid gesteld, dat het vertrouwen en de verstandhouding tussen regeringspartijen, kabinet, specifieke bewindspersonen en kamerfracties, ook na de voltooiing van de formatie van het huidige kabinet daardoor verstoord kan worden en onder druk kan komen te staan.*²⁸

Daar voegde de rechtbank Midden-Nederland in 2020 nog(maals) expliciet aan toe dat dit ook voor het (in)formatieproces op lokaal niveau geldt: *"De rechtbank is van oordeel dat verweerder zich voldoende gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat ook op lokaal niveau en binnen de huidige tijd, het doorbreken van de vertrouwelijkheid van het onderhandelingsproces door openbaarmaking van stukken de betrokkenen onevenredig kan schaden, ook indien de onderhandelingen zijn afgerond en het college is gevormd. De rechtbank vindt steun voor dit oordeel in de door verweerder aangehaalde uitspraak van de ABRvS.*²⁹ Als de documenten specifiek voor het (in)formatieproces zijn opgesteld en inzicht geven in de vertrouwelijke onderhandelingen, ligt weigering van de openbaarmaking derhalve op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob (resumerend) voor de hand. Als het gaat om informatie die geen inzicht geeft in het vertrouwelijke onderhandelingsproces (zoals louter feitelijke en procesmatige informatie) en/of informatie die niet specifiek voor het onderhandelingsproces is opgesteld, ligt dat anders.³⁰ In dat verband kan – zo blijkt onder meer uit de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 2 december 2020³¹ – onder meer onderscheid gemaakt worden tussen informatie die a) die gaat over het vertrouwelijke proces van onderhandeling b) feitelijke en procesmatige informatie en c) achtergrondinformatie. Voor al deze categorieën documenten geldt: als aannemelijk wordt gemaakt dat de informatie inzicht geeft in het vertrouwelijke proces van onderhandelingen en dat openbaarmaking daarvan tot onevenredige benadeling kan leiden, kan het bestuursorgaan openbaarmaking van deze informatie met een beroep op artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob weigeren. Voor de informatie uit categorie a) ligt dit meer voor de hand dan voor de informatie in categorie b) en c).

Voor toekomstige gevallen, na inwerkingtreding van de Wet open overheid op 1 mei 2022, staat artikel 5.4 van de Woo overigens hoe dan ook aan openbaarmaking van informatie over coalitieonderhandelingen *tijdens de formatiefase* in de weg.

²⁸ ABRvS 6 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.4.1.

²⁹ Rb. Midden-Nederland 19 maart 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5227, r.o. 7.

³⁰ ABRvS 6 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873; Vzr. rb. Utrecht 30 augustus 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX6725 en *Kamerstukken I* 2021/22, nr. 1, item, 11, p. 9 en 66.

³¹ Rb. Midden-Nederland 2 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5227, r.o. 10-13.

9. Kan met een beroep op de Wob worden gevraagd om openbaarmaking van informatie in de stukken die bij de (in)formatie een rol hebben gespeeld, en die de burgemeester in verband met artikel 35 van de Gemeentewet of anderszins onder zich heeft gekregen?

Artikel 35, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen en alsdan in de gelegenheid wordt gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken. Als de stukken op enig moment aan de burgemeester zijn overhandigd, wordt de informatie in deze stukken daarmee onder het toepassingsbereik van de Wob gebracht.³² De stukken kunnen vanaf deze overhandiging met een beroep op de Wob worden opgevraagd. Daarmee is (wederom) niet gezegd dat al deze informatie ook openbaar moet worden gemaakt.

In de stukken die aan de burgemeester worden verstrekt in het kader van de collegevorming (en indien daarvoor wordt gekozen: de totstandkoming van het collegeprogramma) kan evengoed informatie vervat zijn die inzicht geeft in het vertrouwelijke (in)formatieproces. Deze informatie kan met een beroep op de Wob worden geweigerd indien de informatie specifiek voor het vertrouwelijke onderhandelingsproces is opgesteld en openbaarmaking daarvan bij de vertrouwelijke onderhandelingen betrokken personen en partijen onevenredig kan bevoor- of benadelen (artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob). Dit geldt eveneens wanneer de desbetreffende documenten meer richting het eind van het onderhandelingsproces aan de burgemeester worden verstrekt: de bestuursrechter heeft namelijk bepaald dat het vertrouwen en de verstandhouding tussen de partijen die betrokken zijn bij de formatie ook na de voltooiing van de formatie onder druk kan komen te staan.³³

Hoewel niet door de bestuursrechter bevestigd, laat de situatie zich (ook) indenken dat met een beroep op de Wob wordt verzocht om openbaarmaking van de (in documenten vervatte) inbreng van de burgemeester in het vertrouwelijke (in)formatieproces. Ook dan zal moeten worden overwogen of (de betrokkenen bij) het vertrouwelijke (in)formatieproces – waartoe de burgemeester naar moet worden aangenomen op dat moment ook behoort – door openbaarmaking onevenredig worden bevoor- of benadeeld als bedoeld in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob. Zie hiervoor ook de beantwoording van **vraag 8**.

³² *Kamerstukken II* 1988/89, 19 859, nr. 9, p. 11. Vergelijk ook: ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8867, r.o. 2.5.

³³ ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.4.1 en rb. Midden-Nederland 2 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5227, r.o. 7.

GEVOLGEN VAN DE INWERKINGTREDING VAN DE WOO

10. Welke wijzigingen brengt de inwerkingtreding van de Wet open overheid met zich voor het nemen van beslissingen op verzoeken om openbaarmaking van informatie uit documenten die bij de collegeonderhandelingen zijn gebruikt?

Op 1 mei aanstaande treedt de Wet open overheid in werking. Die wet is ten dele een codificatie van onder de Wob gevormde rechtspraak over openbaarmaking naar aanleiding van Wob-verzoeken en de uitzonderingen op het beginsel van openbaarheid van overheidsinformatie. Veel meer hierover kunt u lezen in de VNG-Handreiking "*Van Wob naar Woo*".³⁴

Heel in het kort brengt de Woo voor het onderwerp van deze Factsheet als belangrijkste verandering dat de wetgever, vanwege de erkende noodzaak van vertrouwelijkheid in artikel 5.4 van de Woo, bepaalt dat informatie die bij de (in)formateur berust dan wel informatie die door een bestuursorgaan aan de (in)formateur is toegezonden, niet openbaar is totdat de informatie is afgerond. Na afronding van de informatie kan bij de bestuursorganen waar de (in)formatiestukken zijn gaan berusten, worden gevraagd om openbaarmaking van informatie uit die documenten. Daarvoor geldt dan – net als onder de Wob – dat aan de hand van de wettelijke uitzonderingsgronden beoordeeld moet worden welke informatie aan de openbaarheid moet worden onthouden, vanwege het voortdurende belang van vertrouwelijkheid.

Tot slot is in artikel 8.8 van de Woo de verhouding tussen de Woo en andere wetten geregeld. Daarin wordt (onder meer) geregeld dat een aantal bepalingen uit de Kieswet³⁵ aangemerkt worden als bijzondere openbaarmakingsregelingen die voorrang hebben op de Woo. Dit geldt onder de Woo (in lijn met de in de beantwoording van vraag twee aangehaalde rechtspraak) onder meer voor de kandidatenlijsten, ondersteuningsverklaringen en processen-verbaal van de verkiezingsuitslag en de aantallen stemmen: op deze documenten is de Wob – gezien het bijzondere openbaarmakingsregime van de Kieswet – niet van toepassing.

Relevante uitzonderingsgronden in de Woo

Ten opzichte van de Wob zijn de uitzonderingsgronden op grond waarvan informatie onder de Woo kan worden geweigerd (in materiële zin) grotendeels hetzelfde gebleven. Ook wat betreft de systematiek van de uitzonderingsgronden komen de Wob en de Woo grotendeels overeen. Zo zijn de absolute uitzonderingsgronden in het eerste lid

³⁴ E.C. Pietermaat e.a., *VNG-Handreiking Van Wob naar Woo*, 2e druk (2022), te raadplegen via <https://vng.nl/nieuws/handreiking-van-wob-naar-woo-is-geactualiseerd>.

³⁵ Het betreft de artikelen I 3, I 17, I 19, M 8, N 12, O 4, O 5, P 23, P 25, S 15, U 16, U 18 en Y 17 uit de Kieswet.

en de relatieve uitzonderingsgronden³⁶ in het tweede lid van artikel 5.1 van de Woo opgenomen (waar de absolute en relatieve uitzonderingsgronden van de Wob in – respectievelijk – het eerste en tweede lid van artikel 10 te vinden zijn). De uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke beleidsopvattingen in documenten die zijn opgesteld voor intern beraad uit artikel 11 van de Wob is daarnaast (in iets gewijzigde vorm) verhuisd naar artikel 5.2 van de Woo en de uitzonderingsgrond van de onevenredige (bevoor- en) benadeling naar artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo. Met de Woo worden evenwel enkele ‘nieuwe’³⁷ uitzonderingsgronden geïntroduceerd, waaronder de uitzonderingsgrond op basis waarvan informatie die het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen zou kunnen schaden niet openbaar hoeft te worden gemaakt (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo).

Uitzonderingsgrond van het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Voor de beoordeling van informatieverzoeken die betrekking hebben op het proces van collegevorming na de gemeenteraadsverkiezingen, is de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo relevant. De uitzonderingsgrond komt te luiden: “2. *Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen: (...) i. het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen.*”

Onder de Wob kon informatie die het goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen zou kunnen schaden niet openbaar gemaakt worden op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob (het voorkomen van onevenredige benadeling). Voor deze informatie heeft de wetgever – vanwege de aanscherping van het gebruik van de uitzonderingsgrond in verband met de onevenredige bevoor- en benadeling, waarover later meer – een nieuwe uitzonderingsgrond in de vorm van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i Woo geïntroduceerd.³⁸

Het bestuursorgaan zal voor een beroep op deze uitzonderingsgrond moeten aantonen dat bij openbaarmaking van de betreffende informatie het goed functioneren van de overheid in het gedrang komt.³⁹ De belangenafweging moet op het moment van besluitvorming (ex nunc) worden gemaakt. Daarvoor geldt dat in een crisisachtige situatie (als voorbeeld wordt in de wetgeschiedenis de MH17-ramp genoemd) eerder aanleiding zal zijn de openbaarmaking van documenten te weigeren, terwijl als de

³⁶ Ten aanzien van deze uitzonderingsgronden moet – anders dan ten aanzien van de uitzonderingsgronden uit artikel 5.1, eerste lid, van de Woo respectievelijk artikel 10, eerste lid, van de Wob – het door de uitzonderingsgrond beschermde belang worden afgewogen tegen het belang bij openbaarheid van de betrokken informatie.

³⁷ Ten aanzien waarvan aldus geldt dat het voornamelijk gaat om de codificatie van reeds onder de Wob – en derhalve onder de in de Wob bestaande uitzonderingsgronden – tot stand gekomen rechtspraak en (veelal) niet om de introductie van ‘nieuwe’ gronden waarmee aanvullend categorieën van informatie geweigerd kunnen worden.

³⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

³⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

kwestie in rustiger vaarwater is gekomen meer informatie openbaar kan worden gemaakt.⁴⁰

De uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld van toepassing zijn op door een bestuursorgaan gevoerd beraad, voor zover dat niet onder de bescherming valt van de uitzonderingsgrond voor persoonlijke beleidsopvattingen voor intern beraad. Dit is bijvoorbeeld het geval bij informatie van meer feitelijke aard als prognoses en beleidsalternatieven waarvan openbaarmaking desalniettemin dusdanig schadelijk kan zijn voor het goed functioneren van de overheid dat het belang van vertrouwelijkheid moet prevaleren boven het belang van openbaarmaking. Gedacht kan ook worden aan informatie uit gespreksverslagen en verklaringen met betrekking tot binnen of door de overheid uitgevoerde onderzoeken, zoals disciplinaire onderzoeken of onderzoeken naar een bepaalde gebeurtenis (bijvoorbeeld door de rijksrecherche of een rekenkamer, of in het kader van een integriteitsonderzoek). Openbaarmaking kan er dan uiteindelijk toe leiden dat men bij toekomstige onderzoeken terughoudender zal worden met het afleggen van verklaringen bij vergelijkbare onderzoeken, dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van deze onderzoeken en daarmee van het goed functioneren van de overheid.⁴¹

Hoewel dit niet expliciet door de wetgever wordt genoemd, laat de situatie zich indenken dat ook openbaarmaking van informatie die betrekking heeft op de vertrouwelijke (in)formatieonderhandelingen met een beroep op deze uitzonderingsgrond kan worden geweigerd. Daarvoor zal – in ieder geval – aannemelijk gemaakt moeten worden dat het goed functioneren van het college of de burgemeester (ten tijde van de openbaarmaking nog steeds) in het gedrang komt wanneer informatie over de vertrouwelijke (in)formatieonderhandelingen openbaar wordt gemaakt. Het in de uitspraak van de hoogste bestuursrechter van 6 november 2004 vervatte oordeel dat het vertrouwen en de verstandhouding tussen regeringspartijen, kabinet, specifieke bewindspersonen en kamerfracties ook na de voltooiing van de formatie van het kabinet door openbaarmaking van de informatie over de formatieonderhandelingen verstoord kon worden en onder druk kon komen te staan, kan bijvoorbeeld een aanknopingspunt bieden voor de motivering van dit standpunt.⁴²

Uitzonderingsgrond van onevenredige bevoor- of benadeling

De uitzonderingsgrond van de onevenredige bevoor- of benadeling (in de Wob neergelegd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g) is in de Woo aldus overgebracht naar het vijfde lid van artikel 5.1. De uitzonderingsgrond komt te luiden: "*5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het*

⁴⁰ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

⁴¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

⁴² ABRvS 6 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.4.1.

algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.”

Deze uitzonderingsgrond kan onder de Woo alleen in uitzonderlijke gevallen worden ingeroepen. Daarmee wordt de motiveringsplicht ten aanzien van deze uitzonderingsgrond (ten opzichte van de Wob) verzwaaard.⁴³ Nieuw is (naast de gewijzigde formulering) daarnaast dat deze uitzonderingsgrond niet langer subsidiair kan worden aangevoerd bij een afwijzing op basis van een van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste of tweede lid van de Woo. Dit betekent (bijvoorbeeld) dat een bestuursorgaan ten aanzien van informatie over de vertrouwelijke collegeonderhandelingen niet én een beroep kan doen op de uitzondering voor het goed functioneren van het bestuursorgaan én op het voorkomen van onevenredige benadeling voor de bij deze onderhandelingen betrokkenen. Met de inperking van de reikwijdte van deze uitzonderingsgrond is niet (direct) gezegd dat informatie met betrekking tot de vertrouwelijke collegeonderhandelingen niet langer op deze uitzonderingsgrond gebaseerd kan worden. Wel vergt dit (naar moet worden aangenomen) in ieder geval een zwaardere motivering dan voorheen en wordt daarmee (aldus) de toepasselijkheid van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo in beginsel uitgesloten.⁴⁴

Informatie ouder dan vijf jaar

Bij de beoordeling of voornoemde uitzonderingsgronden in de concrete situatie van toepassing zijn, moet ook acht geslagen worden op artikel 5.3 van de Woo. In dit (ten opzichte van de Wob 'nieuwe') artikel is bepaald dat indien een afwijzing betrekking heeft op een verzoek om informatie die ouder is dan vijf jaar, een verzwaaarde motiveringsplicht geldt ten aanzien van de relatieve uitzonderingsgronden (artikel 5.1, tweede en vijfde lid, Woo) en de uitzondering voor persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad (artikel 5.2 Woo). In dat geval moet het bestuursorgaan uitdrukkelijk motiveren waarom het belang van de betreffende uitzondering(en), ondanks het tijdsverloop, zwaarder weegt (wegen) dan het algemeen belang van openbaarheid.

Het uitgangspunt is daarmee dat de uitzonderingen van artikel 5.1, tweede en vijfde lid, Woo en artikel 5.2 Woo na vijf jaar niet meer van toepassing zijn, tenzij het bestuursorgaan kan motiveren dat dit in het voorliggende geval anders is.⁴⁵ Met deze bepaling is niet bedoeld dat informatie ouder dan vijf jaar automatisch openbaar moet worden gemaakt als daartoe een verzoek wordt ingediend.⁴⁶ Als de

⁴³ *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 30.*

⁴⁴ Indien het beroep op een uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste of tweede lid, Woo door de rechter wordt afgewezen, kan de rechter het bestuursorgaan nog wel door middel van een bestuurlijke lus in staat stellen om een nieuwe afwijzing te baseren op artikel 5.1, vijfde lid, Woo – zo blijkt uit *Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 80-81.*

⁴⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 9, p. 81.*

⁴⁶ *Kamerstukken II 2013/14, 33328, nr. 12, p. 48-49.*

uitzonderingsgronden daartoe aanleiding geven, kan een verzoek om dergelijke informatie alsnog worden afgewezen.⁴⁷ Ziet een Woo-verzoek derhalve op (in)formatiestukken ouder dan vijf jaar en stelt het bestuursorgaan zich op het standpunt dat de informatie geweigerd moet worden, dan zal het bestuursorgaan expliciet(er) moeten motiveren waarom openbaarmaking van de informatie het vertrouwelijke onderhandelingsproces – ook na 5 jaar nog – schaadt. Zoals in de beantwoording van vraag 8 is toegelicht, kan openbaarmaking van informatie over de (in)formatie ook na voltooiing van de onderhandelingen nog leiden tot onevenredige bevoor- of benadeling van de daarbij betrokken partijen en individuele personen.⁴⁸ Daarmee is niet gezegd dat dit in elke situatie – ook na verloop van vijf jaar – het geval is, dit behoeft een uitdrukkelijke en voldragen motivering.

Uitzonderingsgrond (in)formatiestukken

Artikel 5.4 van de Woo bepaalt dat gedurende de formatie geen verzoek om informatie over de formatie kan worden gedaan. Artikel 5.4 is ook van toepassing op het (in)formatieproces bij gemeenten. Daarnaast kan uit de bepaling worden afgeleid dat deze zowel geldt wanneer de (in)formateur door de gemeenteraad of de burgemeester als wanneer de (in)formateur door een van de partijen is aangewezen.

In het kader van de totstandkoming van de Woo is uitgesproken dat de verkenningsfase tot de formatie moet worden gerekend, voor zover de verkenners wordt aangewezen door de Tweede Kamer⁴⁹ en dat de formatie eindigt met de benoeming van de Ministers en Staatssecretarissen van het nieuwe kabinet.⁵⁰ Toegepast op de (in)formatie bij gemeenten, geldt dat de (in)formatie daar wordt geacht aan te vangen vanaf het moment dat (in)formateur aangewezen wordt en eindigt op het moment dat de wethouders door de gemeenteraad (op grond van artikel 35, eerste lid, van de Gemeentewet) worden benoemd. Voor een (in)formateur die niet door de burgemeester of de gemeenteraad wordt aangewezen (maar door een van de partijen die aan de verkiezingen hebben deelgenomen) geldt aldus dat deze geen orgaan van de gemeente is, zodat ook om die reden aan deze (in)formateur niet om informatie kan worden verzocht.⁵¹

De initiatiefnemers van de Woo hebben daarnaast aangegeven dat dit artikel ziet op stukken die zijn opgesteld ten behoeve van de kabinetsformatie.⁵² Dit betreft alle informatie die van de formatie deel uitmaakt, zoals voorbereidende notities, gespreksverslagen of informatie die door bestuursorganen op verzoek aan de (in)formateur is verstrekt.⁵³ Daaruit kan worden afgeleid dat documenten die niet specifiek ten behoeve van de (in)formatie zijn opgesteld, maar wel aan de

⁴⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 35112, nr. 9, p. 50.

⁴⁸ Daalder, *a.w.*, p. 104-105.

⁴⁹ *Kamerstukken I 2021/22*, 33 328 en 35112, nr. Q, p. 20.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 81.

⁵¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 51.

⁵² *Kamerstukken I 2021/22*, nr. 1, item 11, p. 9 en 66.

⁵³ *Kamerstukken I 2020/21*, 33 328, P. p. 9-10.

(in)formateur worden toegezonden, nog steeds gedurende de (in)formatie bij het bestuursorgaan onder wie ze berusten kunnen worden opgevraagd.⁵⁴

Procedurele veranderingen

Voor (de behandeling van) verzoeken om openbaarmaking van informatie brengt de Woo tot slot een aantal procedurele veranderingen met zich, waarvan de belangrijkste hieronder (kort) worden opgesomd.

De termijn voor het nemen van een beslissing op een Woo-verzoek bedraagt ingevolge artikel 4.4, eerste lid, van de Woo (net als bij de Wob) in beginsel vier weken. Deze termijn kan echter op grond van artikel 4.4, tweede lid, van de Woo (anders dan de in artikel 6, tweede lid, van de Wob genoemde vier weken) met twee weken worden verlengd als de omvang of de gecompliceerdheid een verlenging rechtvaardigt. Het bestuursorgaan moet de verzoeker (net bij de Wob) wel voor het verstrijken van de initiële termijn schriftelijk gemotiveerd van deze verdaging op de hoogte stellen. Nieuw aan de Woo is voorts dat een bestuursorgaan op grond van artikel 4.1, vijfde lid, van de Woo van de bevoegdheid om een specificatie van het verzoek te vragen, gebruik moet maken binnen twee weken na ontvangst van het verzoek. De inhoudelijke verplichting om verzoeker om precisering te vragen bestond al op grond van artikel 3, vierde lid, van de Wob, maar daarin werd geen termijn om hiertoe over te gaan bepaald.

Nieuw aan de Woo is tot slot dat in artikel 4.2a van de Woo expliciet wordt bepaald dat het bestuursorgaan, indien een verzoek (hoewel voldoende gespecificeerd) zodanig omvangrijk is dat niet binnen de termijn van artikel 4.4, eerste lid, van de Woo kan worden beslist, met verzoeker in overleg treedt en afspraken maakt over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Daarbij moeten de documenten zoveel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde worden verstrekt. Door middel van artikel 8.4 van de Woo heeft de wetgever daarnaast (anders dan in de Wob) expliciet bepaald dat bij zeer omvangrijke verzoeken van verzoeker wordt verwacht dat hij meewerkt aan opschorting van de beslistermijn.⁵⁵

Een verzoek om informatie kan daarnaast op grond van artikel 4.1, tweede lid, van de Woo naast (net als in de Wob) mondeling of schriftelijk, ook elektronisch worden verzonden (op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze). Is de informatie waarom wordt verzocht reeds in een voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar, dan wijst het bestuursorgaan de verzoeker ingevolge artikel 4.5, tweede lid, van de Woo daarop.

⁵⁴ *Kamerstukken I* 2021/22, nr. 1, item 11, p. 66.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 328, nr. 20, p. 8.



ALGEMEEN

T: +31 70 515 30 00
F: +31 70 515 31 00
E: info@pelsrijcken.nl

BEZOEKADRES

New Babylon
Bezuidenhoutseweg 57
2594 AC Den Haag

POSTADRES

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.
Postbus 11756
2502 AT Den Haag