



Openbaarheid van informatie rondom gemeenteraads- verkiezingen

10 vragen over toepassing van de Woo op informatie
over gemeenteraadsverkiezingen en het daaropvol-
gende proces van coalitievorming

Inhoud

Inleiding: de gemeenteraadsverkiezingen 2026	3
Omgang met informatie(verzoeken); de Wet open overheid	4
Informatie over de voorbereiding en organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen	5
Informatie over het verloop en de uitkomst van de verkiezingen	7
Informatie in verband met coalitiebesprekingen	7
Informatie in verband met de coalitiebesprekingen na overdracht aan (één van) de gemeentelijke bestuursorganen	9
Algemene aandachtspunten, met name bij voorbereiding van een Woo-besluit	14
Beantwoording vragen 5 tot en met 10 in een stroomschema	20

Inleiding: de gemeenteraadsverkiezingen 2026

Op 18 maart 2026 vinden in Nederland gemeenteraadsverkiezingen plaats.

Aan gemeenteraadsverkiezingen gaan de nodige (in de Kieswet 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 bekendmaken. De openbaarheid van veel van die voorbereidingen is geregeld in de [Kieswet](#).

Uiterlijk op de veertiende dag na de verkiezingen vangt de zittingsperiode van de nieuwe gemeenteraad aan.¹ 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 burgemeester², de raadsgriffier en de gemeentesecretaris. 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 onderhandelende partijen of de (in)formateur. In voorkomend geval kan ook de ondersteuning van externe deskundigen worden gevraagd.³

1 Artikel 18 van de Gemeentewet gelezen in samenhang met artikel C4 van de Kieswet.

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

3 Zie: Job van Meijeren en Jochem Hoogenboom (Necker van Naem), *Binnenskamers. Alles wat je moet weten over formeren in de lokale democratie*, Utrecht (2025), p. 23, 30-31, 73, 112-113, 137 en p. 144.

Omgang met informatie(verzoeken); de Wet open overheid

De voorbereiding van gemeenteraadsverkiezingen en de daaropvolgende 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)formatiefase⁴ op weg naar een nieuwe coalitie. Die belangstelling voor informatie over het verloop van het formatieproces ligt ook voor de hand, omdat in die periode 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.⁵

De verzoeken om informatie liepen ten tijde van voorgaande gemeenteraadsverkiezingen nog over de band van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Die wet is op 1 mei 2022 vervangen door de Wet open overheid (Woo). In het merendeel van de gevallen brengt de inwerkingtreding van de Woo geen fundamentele koerswijzigingen met zich, zoals door de Afdeling ook bevestigd is in rechtspraak over de uitzonderingsgronden.⁶

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 formatiefase waarin de coalitie wordt gevormd en gewerkt wordt aan een coalitieakkoord. Die fase eindigt met de uiteindelijke benoeming van wethouders door de gemeenteraad.

Wij lopen de verschillende fasen voor en na de verkiezingen door en beantwoorden de Woo-gerelateerde vragen die met deze fasen verband houden. Aan het slot roepen we enkele technische en procedurele aandachtspunten in herinnering die behulpzaam zijn bij het schrijven van een Woo-besluit.

De beantwoording van de vragen 5 tot en met 10 hebben wij ook verwerkt in een [stroomschema](#) dat, als bijlage, van dit document deel uitmaakt.

4 Het proces dat leidt tot de benoeming van nieuwe wethouders, kent verschillende fasen: de verkenningsfase, de informatiefase en de formatiefase. Met 'formatie(-proces/fase/etc)' doelen wij op alle drie die fasen. Als het om een specifieke fase gaat, noemen wij die uitdrukkelijk.

5 E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, 3e druk, Den Haag (2023), p. 80 e.v.

6 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5627, r.o. 6.2.

Informatie over de voorbereiding en organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen



Wie beslist op een Woo-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 centraal stembureau op basis van de Kieswet verantwoordelijk is voor het beheer van deze documenten.⁷ Dit geldt ook voor Woo-verzoeken waarin wordt verzocht om openbaarmaking van de ingeleverde instemmingsverklaringen.⁸ Wordt een dergelijk Woo-verzoek ingediend bij het college of de gemeenteraad, dan zullen deze het Woo-verzoek op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de Woo daarom aan de burgemeester moeten doorsturen.



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

De kandidatenlijsten en verklaringen van ondersteuning hoeven niet openbaar gemaakt te worden. Artikel 8.8 en de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo regelen onder meer dat een aantal bepalingen uit de Kieswet⁹ aangemerkt worden als uitputtend bedoelde openbaarmakingsregelingen die voorrang hebben op de Woo. Dit geldt onder meer voor de kandidatenlijsten, ondersteuningsverklaringen en processen-verbaal van de verkiezingsuitslag en de aantallen stemmen: op deze documenten is de Woo – gelet op het bijzondere openbaarmakingsregime van de Kieswet – niet van toepassing.¹⁰ De Kieswet regelt het ter kennis brengen van de definitief geldige kandidatenlijsten en verklaringen van ondersteuning tijdens de verkiezingsperiode en vernietiging daarvan na vaststelling van de uitslag.¹¹

De burgemeester moet een Woo-verzoek dat ziet op de kandidatenlijsten en ondersteuningsverklaringen dan ook afwijzen: tijdens de verkiezingsperiode op grond van het bijzondere openbaarmakingsregime dat voorgaat op de Woo en na afloop van de verkiezingsperiode omdat de documenten dan niet meer (behoren te) bestaan. Daarbij speelt het gegeven dat voornoemde documenten voorafgaand aan de verkiezingen voor eenieder ter inzage hebben gelegen¹² overigens geen rol: de bestuursrechter heeft meermaals geoordeeld dat deze *tijdelijke* terinzagelegging niet betekent dat de documenten voor altijd en voor iedereen openbaar zijn gemaakt in de zin van de (toen nog:) Wob.

7 Zie de artikelen E 15, en E 19, tweede lid, van de Kieswet en rechtspraak: 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.

8 Zie bijvoorbeeld rb. Overijssel 26 maart 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:1518.

9 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 van de Kieswet. In een conceptvoorstel voor een Wet stroomlijning verkiezingsproces, dat tot 5 januari 2026 in consultatie is geweest, worden hieraan – in de toekomst – mogelijk toegevoegd de artikelen N 31, N 32, N 33, Na 33, Na 34, Na 37, S 13 en Y 17a van de Kieswet. De artikelen N 12, P 25 en Y 17 van de Kieswet verdwijnen mogelijk juist uit de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo. De consultatieversie van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel geeft daarover het volgende weer: "(...) Bij de totstandkoming van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen is abusievelijk nagelaten de Bijlage bij artikel 8.8 van de Wet open overheid te actualiseren. Deze omissie wordt thans hersteld. De verwijzing naar artikel N 12 van de Kieswet wordt vervangen door verwijzingen naar de artikelen N 31, N 32, N 33, Na 33, Na 34 en Na 37 van de Kieswet."

10 Voor zover hier relevant de artikelen I 3 en I 19 van de Kieswet, zie de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo.

11 Artikel I 17 respectievelijk artikel I 19 van de Kieswet.

12 Artikel I 3 van de Kieswet.

Mocht om wat voor reden dan ook niet voldaan zijn aan de verplichting tot vernietiging, en wordt er op dat moment een Woo-verzoek gedaan, dan is de Woo wel gewoon van toepassing en is het aan de burgemeester om daarop de beslissen.¹³ Onder verwijzing naar rechtspraak van de Afdeling kan een dergelijk verzoek overigens worden afgewezen, omdat de kandidatenlijsten en verklaringen van ondersteuning hadden moeten zijn vernietigd. De Afdeling leidde uit de parlementaire geschiedenis van de Kieswet af dat de vernietiging van de documenten juist in de Kieswet is vastgelegd om te voorkomen dat gemeenten ver na de verkiezingen verzoeken moeten behandelen om deze documenten openbaar te maken. De Afdeling maakt daaruit op dat de wetgever heeft bedoeld om de kennisneming van kandidatenlijsten en verklaringen van ondersteuning uitsluitend in de Kieswet te regelen. Dat geldt derhalve ook in gevallen waarin de kandidatenlijsten en ondersteuningsverklaringen niet zijn vernietigd.¹⁴ Zie daarvoor de beantwoording van [vraag 3](#).



Moeten instemmingsverklaringen openbaar worden gemaakt als daar met een beroep op de Woo om wordt gevraagd?

Anders dan voor kandidatenlijsten en ondersteuningsverklaringen voorziet de Kieswet niet in vernietiging van instemmingsverklaringen. Op instemmingsverklaringen die op het moment van het Woo-verzoek berusten onder de burgemeester, is de Woo (in ieder geval gedeeltelijk) van toepassing.

Na de formatiefase moet het verzoek om openbaarmaking van instemmingsverklaringen langs reguliere weg, als een Woo-verzoek worden behandeld. Voor instemmingsverklaringen geldt – los van het bepaalde in artikel 5.4 van de Woo – geen bijzonder openbaarmakingsregime dat het algemene regime van de Woo (grotendeels) opzijzet. De rechtbank Overijssel oordeelde in 2015 evenwel dat de (toen nog:) Wob op onderdeel 4 van de instemmingsverklaringen (de vermelding van de kandidaten en bijbehorende gegevens die op de kandidatenlijst staan) niet van toepassing was. De hoogste bestuursrechter heeft daarover (tot op heden) niet geoordeeld. Uit de evenbedoelde rechtbankuitspraak volgt daarnaast dat de burgemeester openbaarmaking van het woonadres, het burgerservicenummer, de handtekening en de kopie van het paspoort uit hoofde van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op goede gronden heeft geweigerd. 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’.”¹⁵ Onder de Woo geeft artikel 5.1, lid 2 onder e de grondslag voor het onleesbaar maken van dergelijke informatie met het oog op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De overige gegevens – de voor- en achternaam, het geslacht en de woonplaats van de kandidaten – moesten volgens de rechtbank wel openbaar worden gemaakt.

13 Zie ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1571, m.nt. P.J. Stolk, r.o. 2.3.1, waarbij aangenomen kan worden dat deze doctrine is ‘meegenomen’ van de Wob naar de Woo.

14 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1455, r.o. 6.

15 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 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.

Informatie over het verloop en de uitkomst van de verkiezingen



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

Voor openbaarmaking van informatie over de vaststelling van de verkiezingsuitslag en het tellen van de stemmen geldt het bijzondere openbaarmakingsregime dat de Kieswet regelt.¹⁶ Het centraal stembureau maakt het proces-verbaal met daarin de verkiezingsuitslag, het aantal stemmen op elke kandidaat en het stemcijfer van elke lijst¹⁷, schriftelijke meldingen van vermeende fouten per stembureau, hoe daarmee is omgegaan, en de bij het centraal stembureau zelf mondeling ingebrachte bezwaren, inclusief reactie daarop, uit eigen beweging openbaar.¹⁸ Het centraal stembureau heeft ook de processen-verbaal van het gemeentelijke stembureau onder zich, waarin de aantallen van de op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen en de som van deze aantallen zijn opgenomen.¹⁹ Ook die informatie is dus openbaar.²⁰ De Woo is op openbare informatie niet van toepassing.

Informatie in verband met coalitiebesprekingen



Berusten stukken die zijn opgesteld tijdens de coalitiebesprekingen en/of die in die periode 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 Woo gevraagd kan worden om openbaarmaking van informatie uit die stukken?

Artikel 5.4 van de Woo – dat ook van toepassing is op de formatie bij gemeenten²¹ – bepaalt dat gedurende geen enkele fase van de formatie (dus: tot aan het moment van benoeming van de nieuwe wethouders) een verzoek om informatie over de formatie kan worden ingewilligd. De Woo bepaalt dat informatie die berust bij de (in)formateur, dan wel informatie die tussen de (in)formateur en een bestuursorgaan is gewisseld, niet openbaar is totdat de formatie is afgerond.

Niet ondenkbaar is dat voor de start van de formatie wordt gevraagd om openbaarmaking van (door ambtenaren opgestelde) stukken die ten behoeve van de formatie zijn opgesteld en dat ook voor aanvang van de formatie op dat verzoek wordt beslist. In dat geval moet worden gezien of het bepaalde in artikel 5.1, tweede lid onder i en/of artikel 5.2, eerste lid, van de Woo in de weg staat aan openbaarmaking van (delen van de) betreffende stukken. Als het besluitvormingsmoment ligt na de start (en voor het einde) van de formatie, staat het bepaalde in artikel 5.4 van de Woo in de weg aan openbaarmaking.

Voor een (in)formateur die niet door de burgemeester of de gemeenteraad wordt aangewezen (maar door één van de partijen die aan de verkiezingen hebben deelgenomen) geldt hoe dan ook dat deze geen orgaan van de gemeente is, zodat in die gevallen al om die reden aan deze (in)formateur niet om openbaarmaking van informatie kan worden verzocht.²² De bepaling was nodig om buiten twijfel te stellen dat openbaarheid gedurende de formatiefase ook achterwege blijft in gevallen waarin de (in)formateur wel door de burgemeester of de gemeenteraad is benoemd, en daarmee als orgaan van de raad, dan wel als werkzaam onder verantwoordelijkheid van de

16 Artikel P 23 van de Kieswet, opgenomen in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo.

17 Het aantal stemmen dat op elke lijst is uitgebracht.

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

19 Zie artikel: Na 26, eerste lid; tweede lid, onder f; en vierde lid, van de Kieswet, en artikel Na 35 van de Kieswet.

20 Zie artikel Na 33 van de Kieswet.

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

22 *Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 59.*

burgemeester zou kunnen worden aangemerkt en dus onder de Woo zou vallen.²³ Artikel 5.4 van de Woo schort de openbaarheid gedurende de formatiefase als het ware op²⁴ en beschermt zo de bij de formatie en coalitieonderhandelingen benodigde vertrouwelijkheid.²⁵

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Woo blijkt dat de verkenningfase tot de formatie moet worden gerekend, voor zover de verkenner wordt aangewezen door de Tweede Kamer²⁶ en dat de formatie eindigt met de benoeming van de Ministers en Staatssecretarissen van het nieuwe kabinet.²⁷ Toegepast op de formatie bij gemeenten, geldt dat de formatie daar wordt geacht aan tevangen vanaf het moment dat (in)formateur (of eventueel: de verkenner) 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.

Artikel 5.4 van de Woo ziet alléén op stukken die zijn opgesteld ten behoeve van de formatie. 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. Daaruit kan worden afgeleid dat documenten die niet specifiek ten behoeve van de formatie zijn opgesteld, maar wel aan de (in)formateur worden gezonden, nog steeds gedurende de formatiefase *bij het bestuursorgaan onder wie ze berusten*²⁸ kunnen worden opgevraagd. Als ook de besluitvorming op een openbaarmakingsverzoek voor het einde van de formatieperiode plaatsvindt, staat artikel 5.4 van de Woo aan openbaarmaking in de weg.²⁹ Voor informatie die ambtelijk is opgesteld maar die niet aan de (in)formateur is gezonden, geldt artikel 5.4 van de Woo niet. Een besluit op een verzoek om openbaarmaking van dergelijke informatie moet worden voorbereid aan de hand van het bepaalde in artikel 5.1 en 5.2 van de Woo. Artikel 5.4 van de Woo bepaalt dus niet meer dan dat gedurende de formatie informatie *over de formatie* niet openbaar is. Voor de periode daarna valt informatie uit die stukken, voor zover die (zijn komen te) berusten bij een bestuursorgaan, wel gewoon onder de Woo. Op dat moment komt de vraag in beeld in hoeverre informatie die in formatieonderhandelingen een rol heeft gespeeld, openbaar kan worden gemaakt.



Als de gemeentesecretaris, ambtenaren en/of de raadsgriffier beschikken over stukken waaruit informatie wordt verzocht, berusten die dan onder het college respectievelijk de gemeenteraad zodat met een beroep op de Woo kan worden gevraagd om openbaarmaking?

Ten tijde 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. Dat kunnen stukken zijn die *ten behoeve van* de formatie zijn opgesteld of gewisseld, maar ook andere stukken. Voor de beantwoording van de vraag of enige van deze stukken na afloop van de formatie onder de gemeentelijke bestuursorganen berusten, is relevant *in welke hoedanigheid* de desbetreffende ambtenaar de stukken onder zich heeft.

23 *Tijdens* de formatiefase is – anders dan onder de Wob – wat betreft stukken opgesteld of gewisseld *ten behoeve van de formatie* niet meer relevant of een (in)formateur wel of niet onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan opereert: tijdens de formatie zijn genoemde stukken hoe dan ook niet openbaar en na afloop van de formatie is er geen (in)formateur meer om die stukken bij op te vragen. Na de formatie is het aan het bestuursorgaan waaronder de stukken berusten om te beslissen op Woo-verzoeken die zien op openbaarmaking van de stukken.

24 De verkenning moet tot de formatie worden gerekend voor zover de verkenner wordt aangewezen door de gemeenteraad of de burgemeester. Kamerstukken I 2021/2022, 33 328, nr. Q, p. 20.

25 Daalder, *a.w.*, p. 94.

26 Kamerstukken I 2021/22, 33 328 en 35 112, nr. Q, p. 20.

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

28 Dus niet bij een (in)formateur die niet is aangewezen door de burgemeester of de gemeenteraad.

29 *Handelingen I* 2021/22, nr. 1, item 11, p. 9 en p. 66, en *Kamerstukken I* 2020/21, 33 328, nr. P, p. 9-10.

Berusten de gevraagde stukken onder een gemeenteambtenaar die niet tevens werkzaam is (of, nadat de formatie is afgerond: was) als ondersteuner van de (in)formateur, dan zullen deze stukken (conform de 'normale' Woo-praktijk) veelal worden geacht onder het bestuursorgaan te berusten waarvoor de ambtenaar werkzaam is. Aan de hand van artikel 5.1 en 5.2 van de Woo zal dan moeten worden beoordeeld of de gevraagde stukken openbaar kunnen worden gemaakt. Voor de vraag of stukken die betrekking hebben op de coalitievorming openbaar moeten worden gemaakt, verwijzen wij naar de beantwoording van [vraag 5](#) en [vraag 8](#).

Anders wordt het wanneer de desbetreffende ambtenaar bijvoorbeeld ook de coalitiebesprekingen faciliteerde en uitsluitend in die hoedanigheid, dus als ondersteuner van de (in)formateur, de betreffende stukken heeft opgesteld en gedeeld of daarover beschikte. In dat geval worden de stukken niet geacht onder (één van) de gemeentelijke bestuursorganen te berusten, op grond waarvan de informatie (naar aanleiding van een daarop gericht Woo-verzoek) openbaar moet worden gemaakt. In een procedure die draaide om de vraag of onder de (in)formateurs berustende documenten mede berustten 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 4.1, eerste lid, van de Woo³⁰ ontstaat.³¹ 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"*.³²

De kans op grensdiscussies over de hoedanigheid van ambtenaren die aan of met formatiestukken (zullen) werken kan aan de voorkant worden geminimaliseerd door in het document vast te leggen met welk oogmerk het betreffende document is opgesteld - bijvoorbeeld: in opdracht of ten behoeve van de (in)formateur.

Informatie in verband met de coalitiebesprekingen na overdracht aan (één van) de gemeentelijke bestuursorganen



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

Als de (in)formateur stukken op enig moment overdraagt aan het college, de burgemeester of de gemeenteraad, dan berusten die documenten vanaf dat moment onder de evengenoemde bestuursorganen en is het aan die bestuursorganen om een beslissing te nemen op aan hen

30 De wetgever heeft met dit artikellid geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van (artikel 3 van) de Wob, zo blijkt uit ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:922, r.o. 4.5.2.

31 ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8867, r.o. 2.5 en Daalder, a.w., p. 87-88.

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

gerichte Woo-verzoeken die zien op openbaarmaking van die documenten.³³ Voor de periode na de formatie – dus na de benoeming van de wethouders – valt informatie uit met de (in)formateur gewisselde stukken, voor zover die informatie berust bij een bestuursorgaan, gewoon onder de Woo. Het bestuursorgaan dat de stukken onder zich houdt (gemeenteraad, college) zal op Woo-verzoeken hebben te beslissen en met toepassing van de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo moeten beoordelen in hoeverre er aanleiding is om informatie uit deze documenten aan de openbaarheid te onthouden.

Daarmee is niet gezegd dat al die informatie – na een daarop gericht Woo-verzoek – zonder meer openbaar moet zijn. De stukken worden getoetst op artikel 5.1 en 5.2 van de Woo.³⁴ Het belang van (behoud van) vertrouwelijkheid moet worden afgewogen tegen het belang van openbaarheid van de informatie. Naar aanleiding van het Woo-verzoek moet worden beoordeeld of de openbaarmaking van de (informatie in de) documenten de vertrouwelijkheid van de gevoerde formatieonderhandelingen kan schaden en of het belang van het goed functioneren van (bestuursorganen van) de gemeente als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder i van de Woo daardoor zozeer wordt geschaad dat openbaarmaking achterwege moet blijven. Zie hiervoor ook de beantwoording van [vraag 8](#) (en de aandachtspunten bij [vraag 10](#)).



Moet informatie uit ten behoeve van de formatie opgestelde stukken die berusten bij een bestuursorgaan, naar aanleiding van een daarop gericht Woo-verzoek openbaar worden gemaakt?

De schriftelijke neerslag van de coalitieonderhandelingen in de formatiefase behelst allereerst publieke informatie³⁵ waarover op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Woo een informatieverzoek kan worden ingediend. 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.³⁶ De omstandigheid dat bepaalde onderhandelingen niet (daadwerkelijk) hebben geleid tot een nieuw gemeentebestuur, maakt dit niet anders.³⁷ Dit betekent niet dat de informatie waarom wordt verzocht ook (volledig) openbaar moet worden gemaakt.

Zolang de formatiefase niet is afgerond, staat artikel 5.4 van de Woo in de weg aan openbaarmaking van informatie uit stukken die zijn opgesteld ten behoeve van de formatie, zoals (bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend) de verslaglegging van coalitieonderhandelingen. Documenten die niet specifiek ten behoeve van de formatie zijn opgesteld, kunnen ook gedurende de formatiefase bij het bestuursorgaan onder wie ze berusten – bijvoorbeeld omdat de stukken tussen hem en de (in)formateur zijn gewisseld – worden opgevraagd. Zie daarvoor het antwoord op [vraag 5](#).

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

34 Zie daarvoor in zijn algemeenheid uitgebreid de VNG-Handreiking [De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk](#).

35 In artikel 2.1 van de Woo gedefinieerd als: "informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid [voor zover hier van belang: bestuursorganen], [...]".

36 ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.3 en Daalder, a.w., p. 88-90.

37 Vergelijk ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.3.2 over de kabinetsformatie. Dat dit onverkort geldt voor coalitievorming bij decentrale overheden bevestigt rb. Midden-Nederland 2 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5227, r.o. 7.

Als de documenten³⁸ waar om of waaruit informatie wordt verzocht zijn komen te berusten onder (één van) de gemeentelijke bestuursorganen (raad, burgemeester of college)³⁹, bijvoorbeeld na afronding van de coalitiebesprekingen en overdracht van de stukken, dan moet aan de hand van een daarop gerichte belangenafweging worden beoordeeld of een informatieverzoek dat ziet op die documenten, kan worden ingewilligd, dan wel dat informatie uit die stukken aan de openbaarheid moet worden onthouden, vanwege zwaarder wegende belangen. Die beoordeling moet per (onderdeel van elk) document worden gemaakt aan de hand van de uitzonderingsgronden uit de artikelen 5.1, eerste en tweede lid, en 5.2 van de Woo, met inachtneming van artikel 5.3 van de Woo.

In eerder – onder de Wob gevormde – rechtspraak over het (al dan niet) openbaar maken van informatie kent de bestuursrechter veel gewicht toe aan de gevoelde noodzaak dat 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.⁴⁰ 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 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.”*⁴¹

Daar voegde de rechtbank Midden-Nederland in 2020 nog(maals) expliciet aan toe dat dit ook voor de formatie 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.”*⁴²

Gelet op de – door de rechtspraak onderkende – noodzaak dat formatieonderhandelingen in vertrouwelijkheid moeten kunnen plaatsvinden is goed voorstelbaar dat de belangenafweging (gebaseerd op artikel 5.1, tweede lid, onder i van de Woo) in de weg staat aan openbaarmaking van de gevraagde informatie, bijvoorbeeld om de goede verstandhouding en het vertrouwen tussen zittende coalitiepartijen, het college, specifieke wethouders en raadsfracties met het oog op een goed bestuur van de gemeente niet onder druk te zetten of te verstoren, door openbaarmaking van

38 De Woo verstaat onder document: ‘een door een [bestuursorgaan], opgesteld of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college’. Daaronder vallen ook chatberichten, zoals bijvoorbeeld via sms, WhatsApp of Signal verzonden en ontvangen berichten.

39 Of onder die bestuursorganen ressorterende functionarissen, zoals bijvoorbeeld ambtenaren, of (medewerkers van) de raadsgriffier.

40 Daalder, a.w., p. 104-105.

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

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

informatie over de formatieonderhandelingen.⁴³ Het belang van behoud van 'beleids- en onderhandelingsintimiteit', ook na afronding van het formatieproces, dient ook het belang van deelnemers aan toekomstige (college)onderhandelingen die ook het vertrouwen moeten hebben dat hetgeen zij aan de onderhandelingsstafel wisselen vertrouwelijk blijft, zonder beducht te hoeven zijn op openbaarmaking en de gevolgen daarvan (voor de verhoudingen binnen de coalitie). Openbaarmaking van de formatiedocumenten zou ertoe leiden dat partijen en personen in de toekomst terughoudender worden in wat zij met elkaar willen delen en op welke manier zij dat doen. Dat zou niet bevorderlijk zijn voor het vormen van toekomstige colleges. De Afdeling overwoog in haar uitspraak van 15 februari 2023: *"Het college heeft toegelicht dat openbaarmaking van de formatiedocumenten tot onevenredig nadeel van de aan de formatieonderhandelingen deelnemende partijen en daarvan deel uitmakende individuele personen kan leiden. De personen zijn nog actief in de politiek en als alles wat tijdens de formatievorming onderling is gedeeld op enig moment openbaar gemaakt kan worden, zal dit partijen en personen terughoudender maken in wat zij met elkaar willen delen en op welke manier zij dit doen. Dat is ook niet bevorderlijk voor het vormen van toekomstige colleges, aldus het college. Met de door het college gegeven motivering heeft het college het belang van het voorkomen van onevenredige benadeling zwaarder mogen laten wegen dan het belang van openbaarmaking van de betreffende documenten. Die motivering is toereikend voor alle documenten die over de formatie gaan"*.⁴⁴ Onder de Woo biedt de uitzondering voor het goed functioneren van de overheid (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo) de grondslag voor een dergelijke weigering.

Als de documenten specifiek voor de formatie zijn opgesteld en inzicht geven in de vertrouwelijke onderhandelingen, ligt weigering van de openbaarmaking derhalve op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo voor de hand. Openbaarmaking van dergelijke formatiedocumenten zou ertoe leiden dat partijen en personen in de toekomst terughoudender worden in wat zij met elkaar willen delen en op welke manier zij dat doen. Dat zou niet bevorderlijk zijn voor het vormen van toekomstige colleges.

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 genuanceerder.⁴⁵ In dat verband kan – zo blijkt onder meer uit de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 2 december 2020⁴⁶ – onder meer onderscheid gemaakt worden tussen a) informatie 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, dan kan het bestuursorgaan openbaarmaking van deze informatie (thans, onder de Woo) met een beroep op artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo weigeren. Voor de informatie uit categorie a) ligt dit meer voor de hand dan voor de informatie in categorie b) en c).

43 ABRvS 6 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.4.1 en rb. Midden-Nederland 2 december 2020, ECLI:NL:2020:5227, r.o. 7. Het goed functioneren van de overheid kan zich tegen openbaarmaking van tijdens onderhandelingen ingenomen standpunten verzetten, ongeacht of die onderhandelingen al dan niet zijn afgerond. Vergelijk: ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2699, Gst. 2024/85, m.nt. D.I. van Weerden.

44 ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:556, r.o. 15.

45 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 p. 66.

46 Rb. Midden-Nederland 2 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5227, r.o. 10-13 (toen nog over de Wob).



Kan met een beroep op de Woo aan de burgemeester worden gevraagd om openbaarmaking van stukken die de burgemeester in verband met artikel 35 van de Gemeentewet onder zich heeft gekregen?

Artikel 35, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester – die deel uitmaakt van het te vormen college – 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. De burgemeester maakt deel uit van het college, zo bepaalt artikel 34 van de Gemeentewet. Gelet daarop moet deze worden geïnformeerd over de collegevorming en moet hij gelegenheid hebben zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma aan de onderhandelaars kenbaar te maken. Op het moment dat de burgemeester wordt geïnformeerd, mag het collegeprogramma nog niet zijn ondertekend. Zo wordt gewaarborgd dat de burgemeester daarbij wordt betrokken. Aangenomen mag worden dat de burgemeester wordt geïnformeerd voordat de raadsvergadering plaatsvindt waarin de wethouders worden benoemd (en de formatiefase eindigt).⁴⁷

Voor de periode dat de formatie niet is afgerond, staat artikel 5.4 van de Woo in de weg aan openbaarmaking van de aan de burgemeester verstrekte stukken, voor zover die ook bij de formateur berusten.

Na de formatiefase moet een Woo-verzoek dat ziet op informatie uit de aan de burgemeester verstrekte stukken op de reguliere wijze worden behandeld. Aan de hand van de uitzonderingsgronden van artikel 5.1, eerste en tweede lid, en artikel 5.2 van de Woo moet worden beoordeeld of er belangen spelen die aan openbaarmaking van informatie uit de betreffende documenten in de weg staan.

In de stukken die aan de burgemeester worden verstrekt in het kader van de collegevorming (en als daarvoor wordt gekozen: de totstandkoming van het collegeprogramma) kan evengoed informatie vervat zijn die inzicht geeft in het vertrouwelijke deel van de formatie. Deze informatie kan met een beroep op artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo worden geweigerd als 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. Dit geldt ook wanneer de desbetreffende documenten meer richting het eind van het onderhandelingsproces aan de burgemeester worden verstrekt: de bestuursrechter heeft geoordeeld 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.⁴⁸

Hoewel niet door de bestuursrechter bevestigd, laat de situatie zich (ook) indenken dat met een beroep op de Woo wordt verzocht om openbaarmaking van de (in documenten vervatte) inbreng van de burgemeester in het vertrouwelijke deel van de formatie. Ook dan zal moeten worden gezien of (de betrokkenen bij) het vertrouwelijke deel van de formatie – waarvan naar moet worden aangenomen op dat moment de burgemeester er één van is⁴⁹ – door openbaarmaking onevenredig worden bevoor- of benadeeld als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo. Zie hiervoor ook de beantwoording van [vraag 8](#) (en de aandachtspunten bij [vraag 10](#)).

⁴⁷ *Kamerstukken I* 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 55.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Artikel 34 van de Gemeentewet bepaalt immers dat de burgemeester deel gaat uitmaken van het college van B en W in wording.

Algemene aandachtspunten, met name bij voorbereiding van een Woo-besluit



Wat zijn technische en procedurele aandachtspunten bij het schrijven van een goed (gemotiveerd) Woo-besluit?

Algemeen aandachtspunt

De VNG-Handreiking [De Wet open overheid in de gemeentelijke praktijk](#) geeft veel algemene informatie over toepassing van de Woo in de gemeentelijke praktijk.

Samenstelling en mogelijk actieve openbaarmaking van het formatiedossier en bewaring van andere documenten

De rol van de formateur is tijdelijk en eindigt bij afronding van de formatie (het moment waarop de wethouders worden benoemd). Het formatiedossier moet in algemene zin de politieke verantwoordingsplicht van het aantredende college aan de gemeenteraad kunnen dienen.⁵⁰ De Woo regelt niet hoe de formateur moet omgaan met door hem zelf (of onder zijn verantwoordelijkheid door ondersteunende medewerkers) in het kader van de formatie opgestelde documenten. Aan de hand van de doelen die het formatiedossier na afronding van de formatie dient, kan de formateur de stukken op relevantie beoordelen voor opname in het formatiedossier. Na afronding van de onderhandelingen en presentatie van een coalitieakkoord, kan de formateur de daarvoor in aanmerking komende informatie (zoals inhoudelijke en ambtelijke achtergrondinformatie en alle ingekomen stukken, zoals brieven van derden aan de onderhandelaars) actief openbaar (laten) maken door deze als onderdelen van het formatiedossier aan de gemeenteraad over te dragen, waarbij eventuele persoonsgegevens onleesbaar worden gemaakt.

Ambtelijke stukken die niet exclusief ten behoeve van de formatie of de formateur zijn opgesteld en die tijdens de formatie aan de formateur zijn gestuurd (bijvoorbeeld financiële scenario's), vallen na afronding van de formatie niet meer onder het bereik van artikel 5.4 van de Woo. Of verzoeken om openbaarmaking van dergelijke stukken moeten worden geweigerd, moet door het college worden beoordeeld aan de hand van de uitzonderingsgronden van de Woo. Datzelfde geldt voor stukken die de formateur na afronding van de formatie ter bewaring heeft overgedragen aan het college (bijvoorbeeld concepten van het coalitieakkoord en reacties daarop, gespreksverslagen) en die vanaf dat moment berusten in het archief van het college.⁵¹

50 Zie over de vergelijkbare kabinetsformatie: Kamerstukken II 1988/89, 19 859, nr. 6 (memorie van antwoord), p. 16-17: "Wij menen dat een formateur de formatie zo behoort af te sluiten dat de basisstukken openbaar zijn en het dossier overigens niet meer bevat dan noodzakelijk is voor de politieke verantwoording die de optredende minister-president voor het formatieproces in de Tweede Kamer aflegt. Het dossier is daardoor toegesneden op het informatieverkeer tussen regering en parlement in het kader van diens ministeriële verantwoordelijkheid." en voorts Kamerstukken II, 2018-2019, 34 700, nr. 64 (Evaluatie Kabinetsformatie 2017), p. 83: "Zoals in het voorgaande is geschetst werd het formatiedossier vanaf 1989 aangelegd met het oog op transparantie: de scheidend formateur, tevens de aankomend premier, nam met het ter inzage leggen van het formatiedossier bij de Tweede Kamer verantwoordelijkheid voor de relevante stukken die in de formatie ter tafel geweest waren, alsmede voor de aan hem en de informateurs gerichte brieven, nota's en adviezen. Achterliggend was daarbij de gedachte dat hij op al die stukken als aantredend premier aanspreekbaar was in het debat over de regeringsverklaring."

51 Daarbij gaat het om stukken die volgens de formateur zouden moeten worden bewaard, mogelijk omdat ze relevantie zouden kunnen hebben voor de politieke verantwoordingsplicht van het college. Zie Kamerstukken II 1988/89, 19 859, nr. 9, p. 11: "Wij hebben hiermee willen zeggen dat een (in)formateur die een dossier aan de aantredend minister-president overhandigt ten behoeve van diens politieke verantwoordingsplicht, zich moet realiseren dat de openbaarheid van de daarin opgenomen informatie wordt bepaald door de criteria van de Wob [thans: Woo]"

Vorm van het verzoek en verwijzing naar al toegankelijke bronnen voor de verzochte informatie

Een verzoek om informatie kan op grond van artikel 4.1, tweede lid, van de Woo naast mondeling of schriftelijk, ook elektronisch worden verzonden (op de door het bestuursorgaan aangegeven wijze).

Is de informatie waar om wordt verzocht al in een voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar, dan wijst het bestuursorgaan de verzoeker daarop, zo bepaalt artikel 4.5, tweede lid, van de Woo. Een dergelijke reactie is geen besluit, maar een mededeling van feitelijke aard en dus een feitelijke handeling.⁵²

Bijzonderheid bij besluitvorming tijdens de formatie

Voor behandeling van Woo-verzoeken die zien op openbaarmaking van informatie over verkiezingen en de daaropvolgende coalitievorming is artikel 5.4 van de Woo van cruciaal belang: de Woo-wetgever heeft vanwege de erkende noodzaak van vertrouwelijkheid in artikel 5.4 van de Woo, bepaald dat informatie die bij de (in)formateur berust, dan wel informatie die tussen een bestuursorgaan en de (in)formateur is gewisseld, niet openbaar is totdat de formatie is afgerond. Zie voor de consequenties voor (de timing van) de besluitvorming ook hierna onder het kopje *Timing van de besluitvorming en 'verdaging' vanwege artikel 5.4 Woo*.

Zorg voor een draagkrachtige motivering

Na afronding van de formatie kan bij de bestuursorganen waar de stukken zijn gaan berusten, worden gevraagd om openbaarmaking van informatie uit die documenten. Daarvoor geldt dan 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.

Voor de beoordeling van informatieverzoeken die betrekking hebben op het proces van collegevorming na de gemeenteraadsverkiezingen, is in het bijzonder de uitzonderingsgrond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo relevant: *"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."*⁵³

Het bestuursorgaan zal voor een beroep op deze uitzonderingsgrond moeten aantonen dat bij openbaarmaking van de betreffende informatie het goed functioneren van de gemeentelijke overheid in het gedrang komt.⁵⁴ De belangenafweging moet op het moment van besluitvorming (ex nunc) worden gemaakt. Daarvoor geldt dat in een crisissituatie (als voorbeeld wordt in de wetsgeschiedenis de MH17-ramp genoemd) eerder aanleiding zal zijn de openbaarmaking van documenten te weigeren, terwijl als de kwestie in rustiger vaarwater is gekomen meer informatie openbaar kan worden gemaakt.⁵⁵ 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 gemeentelijke bestuursorganen dat het belang van het voortduren van de vertrouwelijkheid moet prevaleren boven het belang van openbaarmaking. Gedacht kan ook worden aan informatie uit verslagen van gesprekken die zijn gevoerd in het kader van de coalitieverkenningen en -besprekingen, waaruit blijkt welke gedachten zijn geventileerd over (on)wenselijke combinaties van samenwerking, over welke punten is onderhandeld, wie welke concessies heeft gedaan met het

⁵² Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2869, rov. 3.2; en ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2055, rov. 7.1.

⁵³ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

⁵⁴ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

⁵⁵ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

oog op de totstandkoming van een akkoord. Openbaarmaking van dergelijke informatie kan de verhoudingen tussen college(leden), raadsfracties onder druk zetten en mogelijk verstoren, hetgeen afbreuk doet aan het belang van een stabiel gemeentebestuur. Daarbij kan openbaarmaking van dergelijke informatie ertoe leiden dat betrokkenen bij toekomstige verkenningen en formatiebesprekingen minder vrijuit van gedachten en ideeën wisselen, vanwege de vrees dat hetgeen gewisseld wordt op enig moment openbaar gemaakt kan worden. Dat kan het proces van coalitievorming bemoeilijken en daarmee afbreuk doen aan het goed functioneren van (bestuursorganen van) de gemeentelijke overheid.⁵⁶

Kort en goed: in de motivering zal – in ieder geval – aannemelijk gemaakt moeten worden dat het goed functioneren van het college of de burgemeester en het verloop van toekomstige coalitieonderhandelingen nog steeds in het gedrang komt wanneer informatie over de vertrouwelijke formatieonderhandelingen openbaar wordt gemaakt. Het in de uitspraken van de hoogste bestuursrechter van 6 november 2004 en 15 februari 2023 vervatte oordeel dat het vertrouwen en de verstandhouding tussen partijen, bestuurders en volksvertegenwoordiging ook na de voltooiing van de formatie 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.⁵⁷

Daarnaast moet vanzelfsprekend worden gezien of mogelijk ook andere uitzonderingsgronden, waaronder het bepaalde in artikel 5.2, eerste lid, van de Woo (bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen) aan openbaarmaking in de weg staan.

Maak bij voorkeur geen gebruik van de uitzonderingsgrond van onevenredige bevoor- of benadeling

De uitzonderingsgrond van de onevenredige bevoor- of benadeling (artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo) luidt: *“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 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 en er geldt een verzwaarde motiveringsplicht bij gebruik van deze uitzonderingsgrond.⁵⁸ Deze uitzonderingsgrond kan niet langer worden aangevoerd bij een afwijzing op basis van één 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 openbaarmaking van informatie met betrekking tot de vertrouwelijke collegeonderhandelingen niet langer op deze uitzonderingsgrond geweigerd 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

⁵⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 46-50.

⁵⁷ De in de onder de Wob gevormde rechtspraak over bescherming van deze belangen is ook relevant onder de werking van de Woo. Zie: ABRvS 6 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO8873, r.o. 2.4.1 en ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:556, r.o. 15.

⁵⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 30.

in beginsel uitgesloten.⁵⁹ De mogelijkheid van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo lijkt ons een afdoende grondslag voor weigering informatie over de formatiefase openbaar te maken. Wij zien in de gemeentelijke context – bij de huidige stand van de rechtspraak – weinig aanleiding of noodzaak om een weigering van informatie over (het verloop van) de formatie primair en uitsluitend te baseren op artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo.

Let op de verzwaarde motiveringsplicht bij informatie ouder dan vijf jaar

Zoals bij alle Woo-verzoeken waarin wordt verzocht om informatie die ouder is dan vijf jaar, geldt vanwege artikel 5.3 van de Woo een verzwaarde motiveringsplicht voor weigering van informatie. Informatie die minstens vijf jaar oud is, verliest door het tijdsverloop in beginsel het vertrouwelijk karakter. 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.⁶⁰ Dat vraagt een op de informatie en het tijdsverloop toegespitste motivering. Met artikel 5.3 van de Woo is niet bedoeld dat informatie ouder dan vijf jaar automatisch openbaar moet worden gemaakt als daartoe een verzoek wordt ingediend.⁶¹ Als de uitzonderingsgronden⁶² daartoe aanleiding geven, kan een verzoek om dergelijke informatie alsnog worden afgewezen.⁶³ Vanwege de 'gedateerdheid' van de 'oudere' informatie over voorbije formatie(s), waarin de onderhandelingen meer dan vijf jaar geleden zijn afgerond, moet echter uitdrukkelijk en extra worden gemotiveerd waarom de door de relatieve uitzonderingsgronden beschermde belangen, of het belang van bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen nog altijd zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid. Bezie *bijvoorbeeld* of destijds bij de formatie betrokken wethouders of raadsleden nog zitting hebben, waardoor gevoeligheden ook ten tijde van de besluitvorming nog actueel kunnen zijn en de politieke werkverhoudingen zouden kunnen verstoren.

Ziet een Woo-verzoek derhalve op 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 formatie ook na voltooiing van de onderhandelingen nog leiden tot onevenredige bevoor- of benadeling van de daarbij betrokken partijen en individuele personen.⁶⁴ Daarmee is niet gezegd dat dit in elke situatie – ook na verloop van vijf jaar – het geval is; het behoeft een uitdrukkelijke en voldragen motivering. Bij het opstellen van die motivering (en de rechterlijke toetsing daarvan) zal het onderscheid tussen informatie die geen inzicht geeft in het vertrouwelijke onderhandelingsproces van destijds – zoals louter feitelijke en procesmatige informatie en/of informatie die niet specifiek voor het onderhandelingsproces is opgesteld – en informatie die wel raakt aan de vertrouwelijk gevoerde onderhandelingen een belangrijk aandachtspunt zijn.⁶⁵

59 Indien het beroep op een uitzonderingsgrond van artikel 5.1, eerste of tweede lid, van de 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, van de Woo – zo blijkt uit Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 80-81.

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

61 Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 48-49.

62 Van artikel 5.1, tweede of vijfde lid, of artikel 5.2 van de Woo.

63 Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 50; rb. Midden-Nederland 2 mei 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:2877, r.o. 17; en rb. Limburg 24 maart 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:2659, r.o. 9.2, 11.2 en r.o. 12.2.

64 Daalder, *a.w.*, p. 104-105.

65 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 p. 66.

Verzoek om precisering van een te algemeen geformuleerd Woo-verzoek

Voor bepaling van de reikwijdte van een verzoek om informatie gelden volgens vaste rechtspraak de gebruikte bewoordingen van het verzoek en de context waarin het verzoek wordt gedaan. De Woo voorziet in de mogelijkheid om op grond van artikel 4.1, vijfde lid, een precisering van een informatieverzoek te vragen. Een reden tot precisering doet zich in het algemeen pas voor als een verzoek in eerste instantie te algemeen geformuleerd is. Bedacht moet worden dat een breed informatieverzoek op zichzelf genomen voldoende gepreciseerd en dus behandelbaar kan zijn, zij het dat de omvang van het informatieverzoek aanleiding kan zijn om met de verzoeker in overleg te treden over de wijze en termijn van afdoening.

Van de mogelijkheid tot precisering moet gebruik worden gemaakt binnen twee weken na ontvangst van het verzoek. Het betrokken bestuursorgaan moet de verzoeker behulpzaam zijn bij het preciseren van het verzoek. Als de verzoeker niet of onvoldoende meewerkt aan het verzoek tot precisering, kan het bestuursorgaan besluiten om het verzoek buiten behandeling te stellen. Het verzoek kan immers zonder de geleverde informatie niet in behandeling worden genomen. Een dergelijk besluit tot buitenbehandelingstelling wordt aan de verzoeker bekendgemaakt binnen twee weken nadat het verzoek is gepreciseerd of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.⁶⁶

Beslistermijn, verdaging; (en) afspraken over afhandeling van omvangrijke verzoeken

De termijn voor het nemen van een beslissing op een Woo-verzoek bedraagt in beginsel vier weken, zo bepaalt artikel 4.4, eerste lid, van de Woo. Deze termijn kan echter op grond van artikel 4.4, tweede lid, van de Woo met twee weken worden verdaagd als de omvang of de gecompliceerdheid een verlenging rechtvaardigt. Het bestuursorgaan moet de verzoeker wel voor het verstrijken van de initiële termijn schriftelijk gemotiveerd van deze verdaging op de hoogte stellen.

Artikel 4.2a van de Woo bepaalt uitdrukkelijk dat het bestuursorgaan, als 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 kan treden en afspraken kan maken over de prioritering van de afhandeling van het verzoek. Daarbij moeten de documenten zoveel mogelijk in de door de verzoeker gewenste volgorde worden verstrekt. Uit artikel 8.4 van de Woo volgt dat geschillen over de afhandelingstermijn van een (omvangrijk) Woo-verzoek door de rechter kunnen worden beslecht via de band van het instellen van een beroep tegen niet tijdig beslissen. In de praktijk worden die afspraken lang niet altijd gemaakt én wordt de beslistermijn overschreden. Door het uitblijven van tijdige besluiten wordt regelmatig bij de rechtbank een beroep 'niet-tijdig' ingesteld. De bestuursrechter wordt in dat geval gevraagd een termijn te bepalen waarbinnen alsnog op het verzoek moet worden beslist.⁶⁷

Als de rechtbank het beroep gegrond verklaart vanwege niet-tijdig beslissen, kan niet zonder meer met toepassing van artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb worden bepaald dat binnen twee weken alsnog een besluit moet worden genomen. Als de omvang van het verzoek hiertoe aanleiding geeft, moet de bestuursrechter op grond van artikel 8.4 Woo de termijn bepalen waarbinnen het bestuursorgaan alsnog een besluit bekendmaakt. De bestuursrechter moet in dat geval een verantwoorde keuze maken in het dilemma tussen snelheid en zorgvuldigheid. De rechter moet een nadere termijn stellen die niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is.⁶⁸ Dat is maatwerk en de bestuursrechter zal daarom niet snel kunnen afzien van een zitting.⁶⁹ Het vraagt van het bestuursorgaan dat het de bestuursrechter goed voorlicht over de stand van zaken in het besluitvormingsproces, de inspanningen die tot dan toe zijn verricht en de verwachte tijd die nog

⁶⁶ Artikel 4.1, zesde lid, van de Woo.

⁶⁷ Artikel 8.4, eerste en tweede lid, van de Woo en zie ABRvS 22 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3583.

⁶⁸ ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348, r.o. 12.6.

⁶⁹ Artikel 8:55b, eerste lid, van de Awb jo. 8:54 van de Awb.

met de afhandeling van het verzoek gemoeid zal zijn. Op die manier stelt het bestuursorgaan de bestuursrechter in de gelegenheid om een redelijke termijn voor besluitvorming te bepalen.⁷⁰

Timing van de besluitvorming en ‘verdaging’ vanwege artikel 5.4 Woo

Artikel 5.4 van de Woo bepaalt dat informatie die berust bij de (in)formateur dan wel informatie die tussen een bestuursorgaan en de (in)formateur is gewisseld, niet openbaar is totdat de formatie is afgerond (dat wil zeggen: het moment waarop de wethouders in het nieuwe college zijn benoemd). Het gaat daarbij om informatie uit documenten die ten behoeve van de formatie zijn opgesteld.

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo bepaalt dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het goed functioneren van bestuursorganen.

Een Woo-verzoek dat ziet op (informatie uit) ten behoeve van de formatie opgestelde documenten moet worden afgewezen op grond van artikel 5.4 van de Woo, als het besluit op dat verzoek wordt genomen op een moment dat de formatie niet is afgerond.

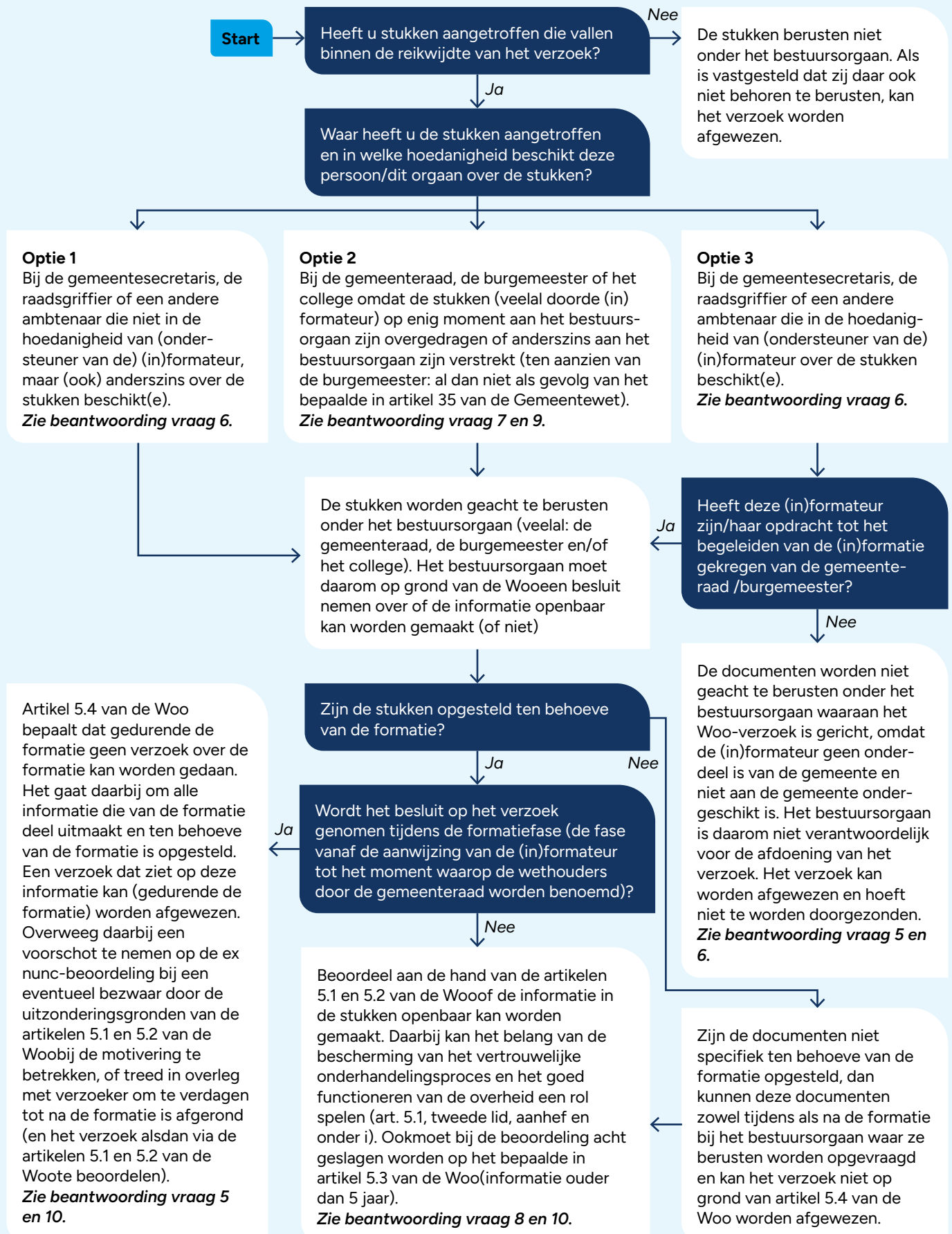
Na afronding van de formatie kan andermaal worden verzocht om openbaarmaking van de eerder gevraagde (maar toen geweigerde) informatie, of kan tegen de afwijzing op grond van artikel 5.4 van de Woo bezwaar worden gemaakt. In dergelijke gevallen, waarin besluitvorming (op het nieuwe verzoek, of op bezwaar) plaatsvindt na afronding van de formatie, moet een reguliere (her) beoordeling aan de hand van de uitzonderingsgronden van de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo plaatsvinden.

Als in de formatiefase aanstonds duidelijk is dat naast artikel 5.4 van de Woo, later ook artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i van de Woo aan openbaarmaking in de weg zal staan, dan kan dit alvast (subsidiar) aan de weigering ten grondslag worden gelegd. Een andere denkbare optie is om in overleg met de verzoeker de besluitvorming op een tijdens de formatiefase ingediend Woo-verzoek te verdagen tot een moment na afronding van de formatie. Daartoe kan overleg worden gezocht met de verzoeker met het oog op het verkrijgen van instemming met uitgestelde besluitvorming, tot na de formatiefase. Uitgelegd kan worden dat artikel 5.4 van de Woo gedurende de formatiefase hoe dan ook aan openbaarmaking van de gevraagde informatie in de weg staat en dat uitstel van de besluitvorming (onnodige) bezwaren en/of hernieuwde verzoeken voorkomt.⁷¹

⁷⁰ Vergelijk ABRvS 22 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3583.

⁷¹ Over de beslistermijn op een Woo-verzoek maakt artikel 4.4, derde lid, van de Woo – door de frase ‘onverminderd artikel 4.15 van de Awb’ – duidelijk dat ook de in artikel 4:15 van de Awb genoemde opschortingsgronden van toepassing zijn. Artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder a van de Awb bepaalt dat de termijn voor het geven van een beschikking (ook) wordt opgeschort gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met het uitstel heeft ingestemd.

Beantwoording vragen 5 tot en met 10 in een stroomschema





**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

januari 2026