

# DE WET OPEN OVERHEID: 10 TIPS VOOR GEMEENTEN

JAN VAN VULPEN

juni\_2023  
Whitepaper Woo

# Inleiding

De Wet open overheid (Woo) raakt - als opvolger van de welbekende Wet openbaarheid van bestuur (Wob) - alle bestuursorganen en dus ook gemeenten. Verzoeken om openbaarmaking, met zogenoemde Woo-verzoeken, kunnen leiden tot complexe vragen en grote werkdruk. Hekkelman Advocaten werkt veel met de Wob en nu de Woo, en staat tientallen overheden bij. Graag praten we jou aan de hand van 10 tips bij over de Woo.



**Jan van Vulpen**

024 - 382 83 10

[j.van.vulpen@hekkelman.nl](mailto:j.van.vulpen@hekkelman.nl)

# 10 TIPS

Klik op de tip voor meer informatie

## 1

Bespreek de tendens van meer transparantie intensief binnen jouw gemeente, en stel een gemeentebreed Woo-team in.

## 2

Bereid je voor op de uitgebreide actieve openbaarmaking. Deze wettelijke verplichting komt eraan en je maakt indruk door dit al op orde te hebben.

## 4

Maak veel informatie standaard openbaar, dat scheelt straks werk en maakt indruk.

## 3

Maak zsm een proces-draaiboek (draaiboek) voor "grote" Woo-verzoeken, hiermee creëer je helderheid binnen jouw organisatie en voorkom je grote dwangsommen wegens niet tijdige besluitvorming.

## 5

Maak een gemeentelijke gedragslijn voor WhatsAppjes en sms'jes.

## 6

Implementeer de Woo-begrippen 'intern beraad' en 'persoonlijke beleidsopvattingen' in jouw overheidsorganisatie.

## 8

Heb grip op de weigeringsgronden 'economische belangen gemeente' en 'goed functionerende overheid'.

## 7

Essentieel in de Woo blijft eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (Verhouding Woo tot AVG/Archiefwet), heb hiervoor duidelijke regels voor jouw gemeente.

## 9

Maak specifiek beleid voor informatie ouder dan vijf jaar, daar moet zorgvuldig mee worden omgegaan.

## 10

Beter en slimmer lakken is cruciaal, de tijd van lomp lakken is voorbij.

# 1

## Bespreek de tendens van meer transparantie intensief binnen jouw gemeente, en stel een gemeentebreed Woo-team in.

De Wet open overheid (Woo) staat voor een cultuurwijziging bij bestuursorganen: van een cultuur van zoveel mogelijk voorkomen van openbaarmaking naar een cultuur van zoveel mogelijk openbaarmaking. Zie bijvoorbeeld het adviesrapport “Kan dit weg? Nee” van 19 januari 2023, [www.acoi.nl](http://www.acoi.nl), van het nieuwe Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ingesteld met de Woo), met het advies om alle werkgerelateerde chatberichten van ministers, staatssecretarissen, bestuurders en hoge

ambtenaren, op te slaan en dat dit centraal en automatisch moet worden geregeld. In de rechtspraak is de tendens naar meer openbaar maken – in lijn met de wens van de wetgever – al langer te zien. Tegelijk zijn er ook geluiden te horen over het te ver doorgeslagen openbaarheidsstreven. Het blijkt niet makkelijk de bestaande cultuur te veranderen. In ieder geval is duidelijkheid over de bedoeling van de Woo binnen de organisaties van bestuursorganen nodig.

Wat kun je concreet doen? Je kunt bijvoorbeeld meerdere discussieavonden houden voor jouw medewerkers en jouw wethouders en raad. En je kunt sowieso een Woo-team instellen die dwars door de gemeentelijke organisatie is samengesteld. Voorkomen moet worden dat er slechts 1 Woo-coördinator is. Het Woo-team kan bijvoorbeeld bestaan uit de gemeentesecretaris, een jurist, de afdeling communicatie, en afdelingen waar veel Woo-verzoeken in voorkomen zoals gebiedsontwikkeling/ruimtelijke ordening/milieu, handhaving en sociale zaken. Verder is een gedragslijn voor alle soorten documenten en informatie nodig.

Naast interne duidelijkheid is ook externe duidelijkheid nodig over hoe het bestuursorgaan vorm geeft aan transparant openbaar bestuur. Kennisgeving op de eigen website is hiervoor natuurlijk een goed eerste middel met informatie voor burgers, organisaties en bedrijven.

# 2

## **Bereid je voor op de uitgebreide actieve openbaarmaking. Deze wettelijke verplichting komt eraan en je maakt indruk door dit al op orde te hebben.**

Artikel 3.3 van de Woo voor verplichte actieve openbaarmaking is nog niet in werking getreden, maar dat gaat zeker volgen en dan moet je er klaar voor zijn. Op grond van het wel al in werking zijnde artikel 3.1 Woo moet een bestuursorgaan al (steeds meer) actief openbaar maken. De “voorwaarde” op grond van de Woo is dat dit zonder onevenredige inspanning en kosten kan en daarbij verplicht de Woo

tot actieve openbaarmaking van in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie. Voordeel van actieve openbaarmaking is dat je daarmee Woo-verzoeken voorkomt. Maar let op: ook actieve openbaarmaking kan op zichzelf weer tot Woo-procedures leiden als belanghebbenden daartegen bedenkingen hebben.

Ter voorbereiding op de verplichte actieve openbaarmaking is het slim om daarvoor nu al beleid/een plan te maken. Daarin moeten vragen als “Welke soorten documenten kunnen we nu al actief openbaar maken” en “Waarmee moeten we daarbij rekening houden” (denk aan persoonsgegevens, AVG en aan mogelijke bezwaren en weigeringsgronden) aan de orde komen.

Actieve openbaarmaking op grond van artikel 3.3 Woo (verplicht!) komt er nu snel aan en wordt gefaseerd per informatiecategorie ingevoerd. De ontwikkeling van de PLOOI-applicatie in de oorspronkelijk bedoelde vorm is stopgezet en in plaats daarvan komt er een meer eenvoudige (ICT-)variant met een verwijfsfunctie en een zoekfunctie. Zoals in de [brief van 8 juni 2023](#) van de minister van Binnenlandse Zaken aangekondigd is het sinds 19 juni 2023 voor bestuursorganen mogelijk om aan te sluiten op deze Woo-index. Daarmee kun je al jouw documenten die al openbaar op jouw gemeentesite staan voor de burger via [overheid.nl](https://overheid.nl)

vindbaar maken. Je sluit je aan door de locaties waarop je jouw documentcollecties publiceert te registreren in het Register van Overheidsorganisaties (ROO). In eerste instantie heeft de Woo-index nog geen zoekfunctionaliteit, maar die volgt later dit jaar. Aan de hand van praktijkervaringen zullen de Woo-index en zoekfunctionaliteit verder worden ontwikkeld. Het (begin van) het actief openbaar maken is daarmee al begonnen. De Minister en ontwikkelaar KOOP (Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties) willen daarbij nadrukkelijk samen met de bestuursorganen in het veld optrekken. In de brief van 8 juni 2023 is hierover informatie te vinden.



# 3

## **Maak zsm een proces-draaiboek (draaiboek) voor “grote” Woo-verzoeken, hiermee creëer je helderheid binnen jouw organisatie en voorkom je grote dwangsommen wegens niet tijdige besluitvorming.**

Zeker bij “grote” Woo-verzoeken is besluitvorming vaak niet goed mogelijk binnen de aangescherpte wettelijke beslistermijnen. Dit kan worden ondervangen door heldere interne procedures (vaste werkwijze, korte termijnen, snel overleg met verzoeker over deelbesluiten, zienswijzeronde voor derdebelanghebbenden etc.). Ofwel een helder draaiboek. Door duidelijkheid over het te volgen besluitvormingsproces voor bijvoorbeeld grote, middelgrote versus kleine (normale) Woo-verzoeken kan veel tijdverlies door gebrek aan regie worden voorkomen.

Dit alles kan door het binnen jouw overheidsorganisatie in te stellen Woo-team worden georganiseerd. Ook kunnen nu al tests en generale repetities worden uitgevoerd, vergelijkbaar met de ontruimingsoefening bij mogelijke brand.

Overigens bieden de Awb en de rechtspraak (denk aan de Covid-Wob-uitspraak, ECLI:NL:RVS:2021:2346/2348) aan bestuursorganen ruimte voor “meer tijd” in

geval van instemming of overmacht. Let op: hoewel artikel 8.2 van de Woo bepaalt dat de afdeling 4.1.3.2 (Dwangsom bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing is, kan bij te late besluitvorming toch sprake zijn van een termijnstelling door de bestuursrechter met dwangsommen op grond van artikel 8:55, lid 2, Awb) in geval van overschrijding van die door de rechter gestelde termijn (Vgl. ECLI:NL:RBNHO:2023:4358 en ECLI:NL:RBOVE:2023:17).

# 4. **Maak veel informatie standaard openbaar, dat scheelt straks werk en maakt indruk.**

Een deel van de informatie waarom in een Woo-verzoek wordt gevraagd, kan al best openbaar zijn. Die informatie valt dan buiten de reikwijdte van het Woo-verzoek. Hoe meer informatie (actief) openbaar is, hoe minder omvangrijk Woo-procedures zijn. Bestuursorganen doen er daarom goed aan

zoveel mogelijk informatie al actief openbaar te maken. Daarvoor zal vooruitlopend op de inwerkingtreding van artikel 3.3 Woo - met gebruikmaking van de Woo-index (zie punt 2!) - de gemeentewebsite passend moeten worden ingericht.

Naast alle vergaderingen en besluiten met onderliggende stukken die nu al steeds meer op gemeentesites zijn terug te vinden, is het ook goed en in lijn met de gedachte van de wetgever om (actief) op de gemeentesite per onderwerp projectstukken, beleidsstukken, memo's, interne discussies etc. te plaatsen. In afwachting van (eventueel) toekomstig openbaarmakingsstelsel kan dat bijvoorbeeld op een speciale "Wob/Woo-pagina" van de gemeentesite overzichtelijk in beeld worden gebracht. Uiteraard moet deze actieve openbaarmaking wel in lijn zijn met stapsgewijze uitrol per informatiecategorie door KOOP.





# 5

## Maak een gemeentelijke gedragslijn voor WhatsAppjes en sms'jes.

Uit rechtspraak volgt dat ook WhatsApps en sms'jes van ambtenaren en bestuurders onder de reikwijdte van Woo-verzoeken kunnen vallen (ECLI:NL:RVS:2019:899 (AB 2019/435) en ECLI:NL:RVS:2022:3027). Probleem is hoe die informatie te achterhalen en te verzamelen om te kunnen verstrekken.

Ambtenaren en bestuurders moeten weten hoe wordt omgegaan met verschillende soorten informatie van adviezen tot mails tot apps. Een gedragslijn is nodig om voor iedereen duidelijk te hebben hoe hiermee moet worden omgegaan. Communiceer de gedragslijn uiteraard en check periodiek en steekproefsgewijs of men zich eraan houdt.

Het nieuwe "Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding" (artikel 7.1 Woo) heeft in haar eerste advies "Kan dit weg? Nee" bijvoorbeeld geadviseerd sleutelfunctionarissen verplicht een rol te geven om hun (zakelijke) appjes en sms-jes te archiveren. Andere ambtenaren zouden de huidige lijn (Rutte) van zelf beslissen of een appje of sms-je moet worden bewaard, kunnen blijven volgen.

## 6

## ■ Implementeer de Woo-begrippen ‘intern beraad’ en ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ in jouw overheidsorganisatie.

De begrippen intern beraad en persoonlijke beleidsopvattingen zijn belangrijk voor de Woo. Je moet hier zelf nu invulling aan geven voor jouw gemeente. Wanneer is sprake van intern beraad en, als sprake is van intern beraad, wat zijn nog wel/niet meer persoonlijke beleidsopvattingen?

De trend in de rechtspraak is dat steeds minder informatie als persoonlijke beleidsopvatting is aan te merken en/of dat persoonlijke beleidsopvattingen toch openbaar kunnen/moeten worden gemaakt in niet tot personen herleidbare vorm (ECLI:NL:RVS:2023:939). Nieuw is het derde lid van artikel 5.2 dat voor formele bestuurlijke besluitvorming door B&W, de burgemeester of wethouder zelfs de plicht geeft om persoonlijke beleidsopvattingen (in niet tot personen herleidbare vorm) openbaar te maken. Bepaal hoe hier binnen jouw overheidsorganisatie mee om te gaan, en gebruik bijvoorbeeld eigen definities en formats waarin je de definities toepast. Ook kun je afspraken maken over een standaardwijze voor het opstellen van gemeentelijke (beslis)documenten om “verweving” (ECLI:NL:RVS:2023:1046) van persoonlijke beleidsopvattingen met feiten te voorkomen en het zogenaamde lakken te vergemakkelijken.



# 7.

## **Essentieel in de Woo blijft eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (Verhouding Woo tot AVG/Archiefwet), heb hiervoor duidelijke regels voor jouw gemeente.**

Het belang van behoud van privacy en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn de inzet van veel Woo-procedures. Wanneer zijn die belangen in het geding, om welke gegevens gaat het? Hoe zit het met indirecte persoonsgegevens zoals adressen en (soms) bedrijfsnamen? In jouw handreiking kun je hier handen en voeten aan geven. Het Woo-team kan een en ander uitwerken en uitdragen.



## 8

## Heb grip op de weigeringsgronden 'economische belangen gemeente' en 'goed functionerende overheid'.

Niet in alle gevallen hoeft volgens de Woo informatie openbaar gemaakt te worden.

Sommige belangen van de gemeente kunnen aanleiding zijn om informatie voor het niet openbaar te maken. De relatieve weigeringsgronden 'Economische belangen gemeente' en 'goed functionerende overheid' kunnen bijvoorbeeld worden ingezet om gebiedsontwikkelingsovereenkomsten niet openbaar te maken (ECLI:NL:RVS:2023:1015). Dat geldt ook voor informatie over overleg met andere bestuursorganen en derden of informatie in bepaalde (crisis-)gevallen over prognoses of beleidsalternatieven.

Let wel, ook hier is in de rechtspraak de tendens van "meer openbaar" zichtbaar. En het Adviescollege heeft in zijn tweede advies (Covid-19) al aangegeven dat bestuursorganen terughoudend moeten zijn met het toepassen de (i-) weigeringsgrond 'goed functionerende overheid'. Volg de jurisprudentie goed om verantwoord en afgewogen met deze weigeringsgronden om te gaan.

## 9

**Maak specifiek beleid voor informatie ouder dan vijf jaar, daar moet zorgvuldig mee worden omgegaan.**

De Woo verplicht tot extra motivering van het niet openbaar maken van informatie ouder dan 5 jaar. Met deze verplichting volgt de Woo de trend in de rechtspraak dat voor verouderde informatie minder snel aanleiding bestaat tot geheimhouding. In veel maar niet in alle gevallen is tijdsverloop

van invloed op het belang bij wel of niet openbaar maken (ECLI:NL:RVS:2020:1228). Voor (veel) informatie geldt dat met het verstrijken van de jaren het belang bij niet-openbaarheid vermindert of zelfs alleen gedurende het onderhandelingsproces (ECLI:NL:RVS:2023:1015).

Bepaal voor het tijdsverloop van documenten – zo mogelijk – een algemene lijn en betrek dit aspect bij de Woo-procedures. Ook hier kan jouw Woo-team mee aan de slag.



# 10. **Beter en slimmer lakken is cruciaal, de tijd van lomp lakken is voorbij.**

Uit de rechtspraak volgt dat de openbaarmaking van informatie tot op alinea-niveau kan/moet worden beoordeeld (ECLI:NL:RVS:2022:1542). Beoordeling per zelfstandig onderdeel versus per eenheid (alinea). Wat als het document nu onleesbaar wordt? Wat als openbaar te maken informatie en geheim te houden informatie door elkaar staat en die niet uit elkaar is te halen zonder onleesbaar te worden? Voor het lakken van vele stukken is een belangrijke rol weggelegd voor (intelligente) automatisering.

Al veel gemeenten hebben software aangeschaft om omvangrijke en tijdrovende Woo-verzoek-werkzaamheden goed en consistent uit te voeren. De software en bedrijven die software en “handjes” leveren wordt steeds slimmer. Met de software kan de gelakte informatie ook snel en duidelijk met en zonder lakkingen worden gepresenteerd. Toch kunnen de juridisch lastiger te beantwoorden openbaarheidsvragen (nog) niet door deze software worden beantwoord, ze vergen een grondige menselijke check.

# Verder praten?

Hekkelman staat je graag bij met heldere adviezen en actieve steun.  
Bel gerust met Jan van Vulpen voor meer informatie.

Het laatste nieuws over de Woo niet meer missen? Meld je dan [hier](#)  
gratis aan voor onze nieuwsbrief.



**Jan van Vulpen**

024 - 382 83 10

[j.van.vulpen@hekkelman.nl](mailto:j.van.vulpen@hekkelman.nl)

