



Verantwoording en bevindingen na drie jaar ambassadeurschap Wet open overheid

Peter de Baat en Bert Bouwmeester
Den Haag, 15 november 2025

VNG Realisatie
Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
070 373 80 08

realisatie@vng.nl

November 2025

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1.	Introductie bestuurlijk ambassadeurs	3
2.	Een kijkje in de aanpak door de ambassadeurs	5
2.1.	Niet bij gemeenten alleen	5
2.2.	Over witte en zwarte zwanen.....	6
2.3.	Halen en brengen	7
2.4.	Zoektocht in vele gemeenten.....	8
2.5.	Politiek en bestuurlijk werk aan de winkel	9
3.	Openbaarheid, zo zijn onze manieren	10
3.1.	Openbaar maken als kerntaak.....	10
3.2.	De lokale betekenis van transparantie en openbaarheid	10
3.3.	Burgerlijk en bestuurlijk (on)gemak?	11
3.4.	Woo en Gemeentewet: onderscheid en samenhang	14
3.5.	Bestuurlijk-ambtelijk samenspel bij de invoering	15
3.6.	Ambtseed en leiderschapscompetenties	17
4.	Enkele specifieke thema's.....	18
4.1.	Actieve openbaarmaking vanuit verbindend perspectief	18
4.2.	Beleidsintimiteit behouden.....	19
4.3.	Informatiehuishouding is 'key'	21
4.4.	Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding	22
4.5.	Goed voorbeeld doet goed volgen: Gemeentedelers.....	24
5.	Conclusies en aanbevelingen	25
5.1.	Tussenbalans.....	25
5.2.	Aanbevelingen	25

1. Inleiding

1.1. Introductie bestuurlijk ambassadeurs

Per 1 oktober 2022 zijn wij, Peter de Baat en Bert Bouwmeester, gestart als Bestuurlijk ambassadeurs Wet open overheid. Met deze – voor haar nieuwe – rol beoogde de VNG een verbeterde communicatie met gemeentebesturen, als onderdeel van de dienstverlening van de VNG richting haar leden en als toevoeging aan het reeds bestaande team GRIP op Informatie. Met een VNG-brief van 31 januari 2023 werden wij als ambassadeur geïntroduceerd bij de colleges van B&W met de volgende opdracht:

“U kunt van de ambassadeurs meer vernemen over het belang van een open en transparante gemeente; informatie ontvangen over de wet en de stand van zaken omtrent de implementatie; en advies over de aanpak om te komen tot implementatie van de Woo. Zij zullen u daarbij niet alleen ondersteunen in het voeren van het goede gesprek in de organisatie en met de raad over een open en transparante gemeente, maar zullen ook uw perspectief, dilemma's en vragen meenemen naar het project en de VNG-belangenbehartiging richting het rijk.”

Naast dit 'halen' en 'brengen' hebben wij desgevraagd menigmaal persoonlijk advies aan een bestuurder gegeven, doorgaans over de bestuurder persoonlijk rakende, Woo-gerelateerde aangelegenheden in de gemeente.

Vooraf was bepaald dat onze inzet na drie jaar zou eindigen, daarmee wordt ruimte gecreëerd voor andere vormen van ondersteuning. Met deze verantwoording leggen we onze bevindingen neer bij de diverse belanghebbende actoren, waaronder natuurlijk onze eigen Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Griffiers, het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor u ligt onze rapportage van verantwoording en bevindingen na drie jaar ambassadeurschap Wet open overheid.

- Paragraaf 2 van deze rapportage gaat in op onze werkwijze en de bewegende bestuurlijke context rondom de Woo in de periode 2022-2025. Ook is hier een summiere beschrijving opgenomen van de kwantiteit van het werk dat wij hebben verricht.
- In paragraaf 3 gaan wij in op de wisselwerking in gemeenten tussen transparantie en openbaarheid en op de samenhang met de politieke, bestuurlijke en ambtelijke cultuur in gemeenten.
- Paragraaf 4 diept enkele relevante thema's meer uit. De keuze hiervan is enigszins subjectief, omdat er keuze moest worden gemaakt uit de vele invalshoeken en perspectieven die in onze gesprekken ter sprake zijn gekomen. Wij hebben ons beperkt tot de thema's waar in onze ogen urgentie tot handelen zit.
- In paragraaf 5 trekken wij enkele voorzichtige en minder voorzichtige conclusies en formuleren enkele aanbevelingen. Ook hier hebben wij ons beperkt.

Tot slot, wij hebben onze werkzaamheden verricht als gezicht van de VNG. Daarbij hebben wij de ruimte gewaardeerd die ons werd geboden om bij ons werk te steunen op onze langjarige ervaring bij gemeenten en andere overheidsorganisaties. Zoals in de afgelopen drie jaar ligt ook nu de verantwoordelijkheid voor deze tekst geheel bij de auteurs.

2. Een kijkje in de aanpak door de ambassadeurs

2.1. Niet bij gemeenten alleen

In december 2022 traptten wij onze gesprekken af met een bezoek aan de Friese griffierskring te Leeuwarden. Sindsdien hebben wij in de regel intensieve gesprekken gevoerd met naar schatting tweederde van de 342 Nederlandse gemeenten. De meeste van onze gesprekken waren met gemeenten afzonderlijk; meer dan 100 keer spraken wij met de burgemeester en/of portefeuillehouder(s), met de interne driehoek, met het college of met de gemeenteraad. Daarnaast volgden meer collectieve bijeenkomsten, waarbij wij het gesprek voerden met gezamenlijke colleges, regionale raadsledenbijeenkomsten, burgemeesterskringen, griffierskringen en directieteam. Ook spraken wij met directies van veiligheidsregio's, GGD's en omgevingsdiensten, om een indruk te krijgen van de implementatie van de Wet open overheid bij gemeenschappelijke regelingen.



VNG
Realisatie

TIP: Nodig VNG ambassadeurs Woo uit voor een gesprek met het College van B&W en/of gemeenteraad.

Ambassadeurs voor open en transparante overheid
Nieuws

vrijdag 10 februari 2023

Peter de Baat (oud-burgemeester Montferland) en Bert Bouwmeester (oud-burgemeester Montferland) zijn ambassadeurs Wet open overheid (Woo). Zij gaan gemeenten actief benaderen om te helpen bij de implementatie van deze wet voor de gemeenteraad, het college en de gemeentelijke organisatie.

Advies en ondersteuning

De ambassadeurs adviseren over de aanpak om te komen tot implementatie van de Woo en halen signalen uit de praktijk op. Daarnaast ondersteunen ze bij het voeren van het goede gesprek in de organisatie en met de raad over een open en transparante overheid. Hun inzet is onderdeel van het project [Grip op Informatie](#).

Meer informatie

Al deze gesprekken zijn als waardevol ervaren, waarvoor onze grote dank aan onze gesprekspartners. Als ambassadeurs hebben wij steeds de 'Chatham House Rules' als uitgangspunt gehanteerd, waardoor gesprekken in alle vrijheid en openheid konden plaats vinden, omdat gesprekspartners niet hoefden te vrezen dat ongewild hun identiteit of situatie door ons bekend zou worden gemaakt.

Zo hadden wij ook gewaardeerde gesprekken met enkele Commissarissen van de Koning, de voorzitter van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de directie van Nationaal Archief, de voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, het bestuur van de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de directie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, leden van de maatschappelijke coalitie Over Informatie Gesproken en de Regeringscommissaris voor de duurzame digitale informatiehuishouding. Ook tijdens congressen, waaronder het jaarcongres van de VNG, en andere bestuurlijke bijeenkomsten hebben wij met vele gemeenteraadsleden en bestuurders, maar ook ambtenaren, van gedachten gewisseld over transparantie en de Wet open overheid.

2.2. Over witte en zwarte zwanen

Hoewel wij veel gemeenten hebben gesproken, hebben wij waarschijnlijk niet de hele werkelijkheid gezien. In de door ons gekozen benaderingswijze zijn wij altijd ingegaan op verzoeken vanuit gemeenten zelf. Daarnaast hebben wij ook zelf gemeenten aangeschreven met het aanbod voor een bestuurlijk bezoek aan de gemeente. Zo'n bezoek is in de regel voorafgegaan door een ambtelijk vooroverleg, meestal met de projectleider en de ambtelijk opdrachtgever.

Maar er waren ook gemeenten die een bezoek weigerden, ook indien wij later nog eens de aandacht vestigden op die mogelijkheid. In een aantal gevallen was de ambtelijke organisatie niet gecharmeerd van een bezoek, soms echter ook het bestuur zelf. In al deze gevallen hadden wij niet de indruk dat de weigering werd ingegeven door het feit dat de gemeente de zaken op orde had.

Tot slot hebben wij ook in diverse columns en artikelen geschreven, waarvan de meeste zijn verschenen op i-bestuur.nl.

2.3. Halen en brengen

Het aspect in onze ambassadeursrol van niet alleen 'komen brengen', maar ook 'komen halen' werd door onze gesprekspartners zeer gewaardeerd. Helaas echter bleek het niet altijd eenvoudig om onze ervaringen in de gemeenten daadwerkelijk vertaald te zien naar de belangenbehartiging door de VNG of naar handelen door het rijk. 'Den Haag' bood naar onze indruk altijd wel een luisterend oor! Maar of 'Den Haag' over voldoende handelend of corrigerend vermogen beschikt, blijft de vraag.



VNG Realisatie

Wat doen Ambassadeurs Wet open overheid?

Tweeledig doel:

- vergroten van het bewustzijn bij raden, colleges en (top)management van het belang van een transparante overheid.
- versnellen van implementatie van de Woo bij gemeenten.

Aanpak:

- Communicatie, communicatie, communicatie..!
- Dialoog met raadsleden, bestuurders en (top)managers in 342 gemeenten.
- Aandacht voor bewustzijn, kennis, handelingsperspectieven, methoden, ervaringen, dilemma's, reflectie.
- Vanuit VNG bij dragen aan oplossingen.

VNG Realisatie Grip op Informatie

Meerjarenplan om de Wet open overheid (Woo) bij gemeenten te implementeren

In onze gesprekken bijvoorbeeld 'halen' wij al drie jaar op dat de Woo te scherpe kantjes heeft als het gaat om de mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik, hetgeen het draagvlak onder deze wet uitholt bij iedere gemeente die met dat misbruik en oneigenlijk gebruik te kampen heeft. En dat zijn vele gemeenten en andere overheidsorganisaties, blijkt inmiddels ook uit de vele evaluerende onderzoeken. Toch laat reparatie van de wet op dit punt al ruim drie jaar op zich wachten. Mogelijk speelt daarbij politieke koudwatervrees een rol. Maar mogelijk ook dat er ruimte voor verbetering is in de ambtelijke samenwerking tussen BZK, OCW, ACOI, KOOP en Nationaal Archief. Daardoor zou de onderlinge afstemming en coördinatie en daarmee het handelend vermogen kunnen worden bevorderd, ten gunste van het draagvlak en daarmee de uitvoering van de Woo.

2.4. Zoektocht in vele gemeenten

Menigeen zou de stelling onderschrijven dat de al veertig jaar oude voorganger van de Woo, de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uit 1982, doorgaans niet geliefd was in bestuurlijk en ambtelijk Nederland. Schaarse uitzonderingen, die wij ook hebben gesproken, daargelaten. Ook de informatiehuishouding, waaronder de uitvoering van de Archiefwet, stond al vele jaren niet bovenaan de bestuurlijke prioriteitenlijst in gemeenten. Ook hier uitzonderingen daargelaten.

Hoewel de modernisering en aanvulling van de Wet openbaarheid bestuur uit 1980 al vanaf medio 2012 op de landelijke politieke agenda stond, kwam de snelle implementatie op 1 mei 2022 bovendien voor veel gemeenten als een verrassing. Niet vreemd dus dat, ondanks ruim veertig jaar ervaring met de uitvoering van de Wob, veel gemeenten een zoektocht begonnen, met als startpunt de versnelde verwerking van Woo verzoeken. De beleving liep aanvankelijk soms uiteen van ambtelijk 'moetje' tot bestuurlijke 'bananenschil' en alles daar tussenin.

VNG **Transparantie en de hitte van de dag ...**

Wethouder stapt op vanwege doofpotaffaire

Doordrukken 2,5 miljoen zonnepanelen op IJsselmeer moest onder de pet blijven

Opmerking over verwijderden gevoelige e-mails kost Purmerendse wethouder de kop: Harry Rotgans dient per direct ontslag in

Robert Jan van der Woud
13.02.24, 13:00 uur
13.02.24, 13:00

PURMEREND De uitlatingen die wethouder Harry Rotgans heeft gedaan over het verwijderen van berichten om te voorkomen dat die door een beroep op de Wet openbaarheid openbaar gemaakt zouden worden, hebben hem de kop gekost. De voltallige gemeenteraad wilde Rotgans daarvoor aan de land voelen tijdens een extra raadsvergadering. Maar hij wacht dat niet af en heeft per

Illustratief voor de uitersten in opvatting waren enerzijds portefeuillehouders die in de afkorting Woo de 'Wet ondermijning overheid' lazen. Dit bijvoorbeeld vanwege de media-aandacht die de afdoening van Woo-verzoeken op een bepaald dossier kreeg, of vanwege frustratie over de oplopende noodzakelijk te plegen inzet op het beantwoorden daarvan. In dat kader is ook het thema 'beleidsintimiteit' en de afbakening van openbaar te maken informatie een overal terugkerend onderwerp in onze gesprekken over de Woo geweest. Maar anderzijds waren er ook portefeuillehouders die zonder omhaal maximale openheid en transparantie bepleiten.

De ervaren politieke kwetsbaarheid van de bij een Woo-dossier betrokken bestuurders zette frequent de toon. Veelal nam het ongemak voor deze bestuurders verder toe op het moment dat zij de eigen tekstberichten - ook Whatsappjes e.d in de privé-telefoons - ter bewaring en beoordeling aan gemeentelijke it-ers en juristen moesten overdragen. Voor sommigen voelde dit als een inbreuk op de privacy of zelfs als twijfel aan hun persoonlijke integriteit.

De afgelopen drie jaar is vooral sprake geweest van een zoektocht naar een werkbare omgang met de Woo. Dit is in ieder geval onze waarneming bij de gemeentelijke overheden. Invoering van de Wet open overheid is geen geringe opgave voor de gemeentelijke overheden gebleken, waarbij wij ons realiseren dat "de" overheid in gemeenteland vele gezichten kent. 342 democratisch gekozen raden bepalen de prioriteiten en budgetten in evenzoveel gemeenten variërend van 971 inwoners (Schiermonnikoog, 2025 bron CBS) tot 935.000 (Amsterdam, id). En wat te denken van 420 gemeenschappelijke regelingen.

2.5. Politiek en bestuurlijk werk aan de winkel

Bovenstaande geeft al aan dat de implementatie van de Woo politiek en bestuurlijk niet viel in te schatten als een willekeurige uitvoeringsmaatregel waar de gemeentelijke organisatie zich wel mee zou moeten redden. Het 'VNG Meerjarenplan om de wet open overheid bij gemeenten te implementeren' uit 2022 legde intussen achteraf gezien de lat voor gemeenten vrij hoog.

In 2023, 2024 en 2025 is met een Woo-monitor, uitgevoerd door de VNG Grip-op-informatie, steeds beter zichtbaar geworden hoe gemeenten vorderen met de implementatie van de Woo op alle pijlers van de Woo: de passieve- en actieve informatievoorziening en de verbetering van de informatiehuishouding. Aanvankelijk namen portefeuillehouders soms met enige schrik en verbazing kennis van de schets die wij bij ieder bezoek weergaven van wat in openbare bronnen terug te vinden is over het al dan niet voldoen aan de eisen die de wet stelt. De uitkomsten van de monitor 2025 onderstrepen dat gemeenten collectief in beweging zijn, waarbij de nadruk van aanvankelijk de passieve openbaarmaking steeds meer komt te liggen op actieve openbaarmaking en de informatiehuishouding.

De monitor richt zich vooral op meetbare zaken, maar de politiek-bestuurlijke dimensie van het werken aan transparantie en openbaarheid en de informatiehuishouding op lokaal niveau wordt echter met deze monitor niet in beeld gebracht. Als ambassadeurs zijn wij in staat geweest hier in talloze contacten de vinger aan de pols te houden.

3. Openbaarheid, zo zijn onze manieren

3.1. Openbaar maken als kerntaak

De wetgever is duidelijk geweest door in artikel 1.1. Woo het recht op toegang te formuleren als een subjectief recht, derhalve als een recht waarvoor een beroep op de rechter kan worden gedaan: “Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.” En wettelijke subjectieve rechten, zoals bijvoorbeeld het recht op een vergunning, het recht op een uitkering of het recht op een voorziening, worden binnen gemeenten doorgaans beschouwd als kerntaak. Belangrijke onderdelen van de organisatie bestaan vanwege deze kerntaken. Maar zien gemeenten ‘openbaar maken’ ook als kerntaak? En hoe hebben zij deze georganiseerd?

In deze paragraaf gaan we in op de opvattingen en gebruiken binnen gemeenten over transparantie en openbaarheid en de relatie met de veranderaanpak bij invoering van de Wet open overheid als wettelijke kerntaak.

3.2. De lokale betekenis van transparantie en openbaarheid

Juist ook op lokaal niveau, bij de gemeenten als eerste overheid, zijn de publieke waarden ‘transparantie’ en ‘openbaarheid’ een basale voorwaarde voor het blijvend werken aan het vertrouwen in het gemeentebestuur. In de afgelopen drie jaar hebben wij in gemeente de gehele bandbreedte beluisterd, van uitgesproken politieke en bewuste bestuurlijke ambities tot grote terughoudendheid. Van gemeenten die transparantie en openbaarheid als kansen zien, bijvoorbeeld in relatie tot draagvlak voor besluiten of participatie, tot gemeenten die meer gereserveerd zijn, met de focus op vragen rond persoonlijke kwetsbaarheid en de bestuurbaarheid van hun gemeente.

In onze gesprekken bleek overwegend dat de normatieve kant van transparantie als publieke waarde stevig verankerd lijkt in de gemeentelijke bestuurscultuur. “Openheid is in mijn gemeente de norm”, zo gaven gesprekspartners in de regel zonder omwegen aan. Als voorbeeld wezen velen er vervolgens op dat het aantal geheim verklaarde stukken in hun gemeente in een aantal jaren naar een minimum is teruggebracht. In hun lokale zoektocht naar wat moet en kan binnen de beschikbare kaders bleken echter weinig gemeenten met hun gemeenteraad of zelfs hun college of ambtelijke organisatie het bredere gesprek te hebben gevoerd over de betekenis van transparantie als publieke waarde, en over de concrete invulling daarvan in hun gemeente. In ieder geval heeft een aantal gemeenten naar aanleiding van ons bezoek aangegeven hier werk van te willen maken. Hoewel in die lokale dialoog en visievorming naar onze mening een grote meerwaarde ligt, vraagt de Wet open overheid daar strikt genomen niet om. Dat de wetgever gemeenten niet heeft verplicht iets als een ‘beleidskader openbaarheid’ op te stellen, zien wij als een gemiste kans.

Inmiddels menen wij in gemeenten wel enige verruiming naar aandacht voor de politieke en bestuurlijke relevantie van de Woo, en hoe daaraan vorm te geven, waar te nemen. Dit komt mede doordat raadsleden en griffies bewuster kijken naar de Woo. Met belangstelling kijken wij daarom uit naar het thema transparantie en openbaarheid in de verkiezingsprogramma's en collegevorming bij de gemeenteraadsverkiezingen 2026.

Tip: Woo en gemeenteraadsverkiezingen 2026

- Wat nemen partijen over transparantie en de Woo op in hun verkiezingsprogramma?
- Welke ambities over transparantie en de Woo worden afgesproken tijdens coalitiebesprekingen?
- Welke doelstellingen komen op dit gebied in het uitvoeringsprogramma van het college?
- Hoe vindt de bestuurlijke en ambtelijke sturing daarop plaats?
- Wat is nodig om de organisatie er verder op in te richten?

Zou ons gevraagd worden een voorzet te leveren voor de verkiezingsprogramma's, coalitieakkoorden of raadsprogramma's, dan zouden wij zeggen dat daarin een paragraaf over transparantie en openbaarheid en over de gemeentelijke informatiehuishouding niet mag ontbreken. Welke ambitieniveau daarin wordt opgenomen is uiteraard afhankelijk van de lokale context. Maar zeker is wel dat gemeenten die verzaken op deze gebieden voor de periode 2026 – 2030 een ambitie te formuleren zich plaatsen buiten de ontwikkelingen die moderne en toekomstgerichte gemeenten in Nederland hebben ingezet.

Natuurlijk realiseren wij ons dat er ook op rijksniveau verkiezingen en een formatie zullen volgen. Hier is vooral van belang dat het rijk de gemeenten financieel ondersteunt in de gezamenlijke ambities die zijn neergelegd de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS). Als het Rijk dat niet vrijblijvend, maar verplichtend zou willen, doen gemeenten er in onze ogen verstandig aan dat te aanvaarden. Daarbij kijken wij vooral naar de steeds weer uitgesproken behoefte aan ondersteuning in honderden kleine en middelgrote gemeenten, waar zo'n 2/3 van de bevolking woont en de eigen middelen vaak aanzienlijk beperkter zijn dan in grote gemeenten.

3.3. Burgerlijk en bestuurlijk (on)gemak?

Onze gesprekspartners onderschreven zonder uitzondering dat inwoners van hun gemeente niet alleen verwachten dat deze 'de goede dingen doet', en 'ook doelmatig', maar ook dat de gemeente dat 'op rechtvaardige wijze doet'. Onderdeel van die rechtvaardigheid (ook wel rechtsstatelijkheid genoemd) is het waarborgen van transparantie en openbaarheid.

Andere en niet de minste aspecten van de relatie tussen gemeente en inwoner, zoals integriteit van overheidsbestuur en rechtsbescherming tegen de overheid, maar bijvoorbeeld ook kiesrecht, participatie en inspraak kunnen niet effectief zijn, als de gemeente niet transparant is over plannen en besluitvorming, motieven en beleidsalternatieven. In onze gesprekken kwam dan ook steevast aan de orde dat openbaarheidswetgeving en de invoering daarvan niet op zichzelf staan, maar in die ruimere context van de relatie tussen overheid en samenleving en van het onderling

vertrouwen. In menige gemeente werd gezegd dat die relatie in dit tijdsgewricht ook in de gemeente onder druk staat, hoewel misschien niet zozeer als dat landelijk evident is. Uiteindelijk gaat het steeds om de waardering door inwoners van hun gemeentebestuur en daarmee om het vertrouwen. Het blijft daarbij gunstig, zo vinden gemeenten, dat de gemeente als overheid en dienstverlener – samen met vele gemeentelijke c.q. regionale netwerkpartners – het dichtst bij de burger en diens leefwereld staat. Vanwege die nabijheid is de gemeente bij uitstek in staat bij te dragen aan het oplossen van problemen in die leefwereld, met daarbij een grotere kans op direct persoonlijk contact en herkenbaarheid van gemeentebestuurders en politici en ambtenaren. Maar voldoende is het op die manier nabij en transparant zijn als ‘eerste overheid’ niet.

We beluisterden dat gemeenten zich ook zorgen maken over de afstand die inwoners ervaren door digitalisering van het contact met ambtenaren, bestuurders en politici evenals over anonimisering daarvan, over te ingewikkelde procedures die soms slagvaardigheid en maatwerk in de weg staan, en over de perceptie dat de politiek onvoldoende resultaten levert in een snel veranderende samenleving. Ook werd gezegd dat bestuurders en raadsleden nogal eens selectief luisteren, waardoor sommige inwoners zich niet gehoord voelen. Per saldo bleken veel gemeenten zich bewust van een verlies van vertrouwen of het risico daarop. Niet alleen betreffende de gemeente, maar ook betreffende haar politici en bestuurders als het levende gezicht van de gemeente. Bij gemeenten waar deze context aanwezig is, werden Woo-verzoeken veel vaker als een risico gezien dan als een kans.



Omgekeerd hebben wij diverse gemeenten gesproken die er met spijt op terug kijken bij een maatschappelijk gevoelig onderwerp niet voldoende of eerder transparant te zijn geweest. In die gemeenten bleken de nadelen van niet of niet tijdig openbaar maken achteraf zeer aanzienlijk. Niet alleen bleken de financiële kosten van Woo-verzoeken en rechtszaken achteraf in de tonnen euro's te kunnen belopen.

Maar ook resteerde politieke of reputatieschade voor de gemeente en de betrokken bestuurder(s), doordat anderen het niet tijdig openbaar maken politiek gingen inzetten. In diverse gemeenten heeft een beroep op de Woo uiteindelijk zelfs geleid tot het aftreden van bestuurders. In die gemeenten zijn harde lessen geleerd, dat transparantie noodzakelijk is om effectief om te gaan met de steeds vaker voorkomende polarisatie rond maatschappelijke vraagstukken op lokaal niveau.

Andere gemeenten hebben bij maatschappelijk complexe onderwerpen bewust gekozen voor maximale transparantie. Zij ondervinden daar de voordelen van in de vorm van begrip en aanvaarding in brede kring van het besluitvormingsproces en van het uiteindelijke besluit. En zij aanvaarden dat, ondanks en misschien zelfs wel juist door deze transparantie, een kleine minderheid aan belanghebbenden de gemeentelijke besluitvorming alsnog aanvecht bij de rechter.

Weer andere gesprekspartners hadden de indruk dat transparantie juist polarisatie in de hand kan werken, vooral bij onderwerpen die door (delen van) de inwoners als een 'nimby'-worden ervaren. Zij wezen erop dat er (juist) bij een transparante besluitvorming altijd geharnaste tegenstanders van besluiten kunnen blijven. En zij zien als groot nadeel dat deze ook goed de weg naar de (social) media en naar (sommige partijen in) de gemeenteraad en uiteindelijk de rechter kunnen weten te vinden. Ook wordt de link gelegd naar maatschappelijk geweld en de bedreiging van ambtenaren, bestuurders en politici.

Door een gepolariseerd maatschappelijk klimaat en verharding in de (lokale) politiek wordt in gemeenten anno 2025 besturen soms ronduit als onaangenaam ervaren. Ook zijn er al wethouders en een college gevallen op Woo-gerelateerde transparantie. Maar maatschappelijke onvrede en politieke risico's, zijn toch ook van alle tijden, zoals minister Dales al lang geleden benadrukte met de woorden: "Democratie is niet voor bange mensen". Transparantie en openbaarheid - en de Woo als uitwerking daarvan - mogen soms als ongemakkelijk worden ervaren, tegelijkertijd vinden onze gesprekspartners ze ook randvoorwaardelijk voor de relaties die de gemeente en inwoner met elkaar hebben.

3.4. Woo en Gemeentewet: onderscheid en samenhang

Hoewel in het merendeel van de gemeenten het gesprek met de raad over transparantie, openbaarheid en de Woo nog heeft ontbroken, speelden er in menige gemeente wel dilemma's op het grensvlak van de Woo en de Gemeentewet.



Tip: verwar Woo en gemeentewet niet

- Gemeentewet regelt informatieverstrekking aan de raad.
- Woo regelt openbaarmaking van documenten aan ieder.
- Geheime informatie / geheime documenten.
- Vertrouwelijke informatie / niet openbare documenten.
- Openbare informatie / openbare documenten.

Raadsleden hebben op grond van de Gemeentewet toegang tot veel meer informatie dan burgers op grond van de Woo. Regelmatig kwamen dilemma's voort uit het feit dat documenten die onder de Woo niet voor de samenleving openbaar zijn omdat ze onder een uitzonderingsgrond vallen, wel op grond van de Gemeentewet ruimhartig met de raad worden gedeeld. Dilemma's ontstaan dan wanneer raadsleden, veelal vanuit de oppositie, deze weliswaar niet geheime, maar ook niet openbare informatie soms toch openbaar willen maken. Er zijn voorbeelden van gemeenten waarin raadsleden Woo-verzoeken indienen om de rechter te laten oordelen of informatie die het college met hen deelde ook openbaar mag worden voor de samenleving. Zo iets roept in die gemeenten serieuze spanningsvelden op binnen en tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

Terzijde staat onze indruk dat informatie tussen ambtelijke organisatie, college en raad in sommige gemeenten dermate ruim wordt gedeeld dat sprake leek van rolverving tussen ambtenaren, bestuur en politiek. Hoewel dit strikt genomen niet passend lijkt met het dualisme uit de Gemeentewet, kan het lokaal mogelijk wel passend en effectief zijn.

3.5. Bestuurlijk-ambtelijk samenspel bij de invoering

In schril contrast met de invoering van de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding keer op keer werd uitgesteld met het oog op vlekkeloze invoering, trad de Woo met 'stoom en kokend water' in werking op de symbolische datum van 1 mei 2022. Min of meer op de koop toe werd genomen dat vele overheidsorganisaties, waaronder vele gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, daar absoluut niet op waren voorbereid.

De wetgever bleek de verplichtingen in de Woo op het gebied van passieve en actieve openbaarmaking zodanig vorm te hebben gegeven, dat deze in wezen geen politieke of bestuurlijke besluitvorming vragen, maar vooral beleidsneutrale, ambtelijke uitvoering. In het meerjarenplan van de VNG werd dit implementeren van de verplichtingen, waaronder de verplichte categorieën voor openbaarmaking, omschreven als implementeren op niveau 'basis'. Wij denken dat dit een onderschatting is geweest van de potentiële betekenis van de Woo op lokaal niveau.

Vanzelfsprekend is de vorm van een (project)organisatie voor de Woo-opgave aan de gemeente zelf. In menige gemeente werd volstaan de gemeentesecretaris/algemeen directeur te belasten met de uitvoering van de verplichtingen in de wet. Dat gebeurde doorgaans met een incrementele (project) aanpak met de nadruk vooral op procesverbetering en minder op het versterken of vormgeven van een cultuur van openheid. De Woo-contactpersoon is weliswaar wettelijk verplicht, maar kan weinig beginnen als die niet in verbinding staat met de collega's van de postkamer, archief, juridische zaken, informatiebeheer, communicatie en natuurlijk de 'behandelende ambtenaar'.

Wij hebben in 2022 en 2023 maar weinig gemeenten gesproken die collegespecials of raadsinformatie-bijeenkomsten over transparantie, openbaarheid en de Woo hebben gehouden. Aldus kwamen wij in diverse gemeenten aanvankelijk tegen dat het projectplan – slechts - in de directie was vastgesteld en niet in het college of de raad en ook niet ter kennis van college of raad werd gebracht. In het verlengde daarvan bleef het gesprek tussen de ambtelijke leiding, bestuur en politiek over transparantie vaak beperkt tot een gesprek over middelen. Vooral in gemeenten waar veel eigen middelen en personele inzet nodig bleken voor de afhandeling van Woo-verzoeken, ging dat ten koste van de politiek-bestuurlijke en ambtelijke waardering voor Woo.

Uiteraard is onze aanbeveling om via de portefeuillehouder(s) ook het college van B&W en (mede via de griffier) de gemeenteraad in positie te brengen. Hier geldt natuurlijk de zorgplicht van de burgemeester.



Toch konden in andere gemeenten wel integrerende effecten van de aanpak worden aangetroffen; dit waren gemeenten die goed oog hadden voor uitwerking van de Woo op de bestuurlijke en de organisatiecultuur, met andere woorden op 'onze manieren'. Al in 2022 was er een gemeentesecretaris die dit vorm gaf door informatiebijeenkomsten voor ambtenaren, bestuurders en raadsleden te organiseren tijdens een of meer 'Woo-mondays'. In menige andere gemeente echter hebben wij een zekere kloof waargenomen tussen de projectorganisatie Woo enerzijds en de politieke leiding anderzijds, simpelweg omdat ze – nog - niet rechtstreeks met elkaar in gesprek waren.

Hoewel wij een aantal malen positief zijn verrast doordat gemeenten in een regio in gezamenlijkheid het thema Woo ambtelijk oppakten, en bijvoorbeeld ook raadsledenbijeenkomsten organiseerden, is onze indruk dat het onderwerp in regionale samenwerkingsverbanden nauwelijks op de agenda staat. Dat is jammer, want er valt veel van elkaar te leren en afstemming op inhoud is vaak efficiënt.

3.6. Ambtseed en leiderschapscompetenties

Dat transparantie en openbaarheid moderne en toekomstgerichte publieke waarden zijn, die als onderdeel van de integriteit nog diep in het openbaar bestuur zullen doorwerken, leiden wij onder meer af uit de dit jaar gewijzigde ambtseed voor rijksambtenaren. De nieuwe ambtseed luidt: "Ik werk in het algemeen belang voor onze samenleving en zet mij daar volledig voor in. Ik werk integer en behandel iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect. Ik ga zorgvuldig om met informatie. ***Ik draag bij aan een open overheid*** en weet ook dat ik vertrouwelijke informatie geheim moet houden."



Nieuwe ambtseed benadrukt transparantie



Van: "Ik zweer/beloof dat ik plichtsgetrouw en nauwgezet de mij opgedragen taken zal vervullen en zaken die mij uit hoofde van mijn functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan ik het vertrouwelijke karakter moet inzien, geheim zal houden voor anderen dan die personen aan wie ik ambtshalve tot mededeling verplicht ben;"



Naar: "Ik werk in het algemeen belang voor onze samenleving en zet mij daar volledig voor in. Ik werk integer en behandel iedereen rechtvaardig, gelijkwaardig en met respect. Ik ga zorgvuldig om met informatie.
Ik draag bij aan een open overheid en weet ook dat ik vertrouwelijke informatie geheim moet houden."

Op grond van de Ambtenarenwet zijn ook gemeenten verplicht ervoor te zorgen dat een ambtenaar bij indiensttreding de eed of belofte aflegt, waarvan tekst bij besluit van het college wordt voorgeschreven. Nu de sector gemeenten op dit type onderwerpen in de regel in afstemming is met de sector rijk, denken wij ervanuit te kunnen gaan dat vele gemeenten de ambtseed van het rijk zullen volgen. Het is immers eigenlijk ondenkbaar dat gemeenteambtenaren niet zouden bijdragen aan een open overheid.

In het verlengde van de ambtseed achten wij het voorstelbaar dat transparantie en openbaarheid zich op termijn ook zullen vertalen naar de vereiste leiderschapscompetenties voor topambtenaren en bestuurders.

4. Enkele specifieke thema's

4.1. Actieve openbaarmaking vanuit verbindend perspectief

Tallose gemeenten hebben in de afgelopen drie jaar moeite gedaan en moeite ervaren in te spelen op de gegroeide informatiebehoefte van onze steeds mondiger en steeds digitalere samenleving. Of aan die toenemende vraag op termijn tegemoet kan worden gekomen door de verplichte actieve openbaarmaking van de in de Woo genoemde categorieën valt te bezien.

Feit is wel dat gemeenten enorm veel werk hebben verzet om aan de verplichte actieve openbaarmaking inhoud te geven, ondanks tegenslagen welke hun oorsprong vonden bij het rijk. In vrijwel al onze gesprekken werd niet alleen het fiasco van het mislukken van PLOOI genoemd, maar bijvoorbeeld ook de vertraging bij het definiëren van de informatiecategorieën. Dit soort tegenslagen helpt ook niet bij het orde brengen van de gemeentelijke informatiehuishouding.



VNG **TIP: Zie openheid als verbindend thema**

Actieve openbaarmaking: kunt u lokale accenten in uw gemeente leggen?

- *Wat zijn onze belangrijke maatschappelijke thema's?*
- *Wat is onze gemeentelijke visie op openheid?*
- *Hoe komt openheid tot uitdrukking in onze dienstverlening?*
- *Hoe werkt openheid door in ons participatiebeleid?*

INFORMATIE-SAMENLEVING

Actieve openbaarmaking staat niet op zichzelf. Dat hebben wij al gehoord. Transparantie over beleidsvoorbereiding en besluitvorming, motieven en beleidsalternatieven, maar bijvoorbeeld ook over uitvoeringstaken en dilemma's daarbij is randvoorwaardelijk in de relatie tussen gemeente en inwoner op het gebied van integriteit van overheidsbestuur en rechtsbescherming tegen de overheid. Ook kiesrecht, participatie en inspraak kunnen niet effectief zijn zonder transparantie en openbaarheid. Je zou kunnen zeggen dat openbaarheid en transparantie heel hoog staan in de hiërarchie van publieke waarden. Daarmee staat openbaarheidswetgeving en de invoering daarvan in het hart van de relatie tussen overheid en burger en van het onderling vertrouwen. Werken aan actieve openbaarmaking is daarom te bezien als werken aan verbinding.

Steeds hebben wij in gemeenten getracht aandacht te vragen voor het actief openbaar maken van datgene dat er lokaal toe doet in plaats van of aanvullend op datgene wat wettelijk verplicht is. Bijvoorbeeld 'alles' betreffende een gebiedsontwikkeling, vestiging van een maatschappelijke opvang, aanleg van een rondweg, plaatsing van windmolens, herziening van erfpacht, uitrol van een hoogspanningstracé etc. etc. Door actieve openbaarmaking zo aan te sluiten op de lokale agenda en maatschappelijke behoefte en interesse kan een gemeente maatwerk bieden en een geheel eigen couleur locale ontwikkelen.

In hun lokale zoektocht naar wat moet en kan binnen de beschikbare kaders bleken weinig gemeenten met hun gemeenteraad of zelfs hun college of ambtelijke organisatie het bredere gesprek te hebben gevoerd over de betekenis van transparantie als publieke waarde en over de concrete invulling daarvan in hun gemeente. En dat terwijl de gemeenteraad bij uitstek het gremium is dat keuzes zou kunnen maken op het gebied van die couleur locale bij actieve openbaarmaking. De raad heeft immers de vinger aan de pols van de samenleving. Of zou die daar kunnen leggen door onderzoek of participatie betreffende lokale accenten bij actieve openbaarmaking. Door een en ander bespreekbaar te maken of te stimuleren kan de burgemeester inhoud geven aan diens zorgplicht op het gebied van transparantie en openbaarheid als onderdeel van de lokale bestuurscultuur.

Hoewel in genoemde lokale dialoog en visievorming op het gebied van actieve openbaarmaking en de informatiehuishouding naar onze mening een grote meerwaarde ligt, vraagt de Wet open overheid daar strikt genomen niet om. Dat de wetgever gemeenten niet heeft verplicht iets als een 'beleidskader openbaarheid en informatiehuishouding' op te stellen, zien wij als een gemiste kans.

4.2. Beleidsintimiteit behouden

Veel onzekerheid hebben wij bij gemeenten aangetroffen over de na invoering van de Woo resterende 'beleidsintimiteit'; een moeizame verwoording overigens van een wezenlijk en principieel kenmerk van overheidsbestuur. Immers juist ook in het lokaal bestuur, dat bij uitstek een lekenbestuur is dicht bij de samenleving, wordt beleidsintimiteit gezien als een belangrijke voorwaarde om effectief en constructief te kunnen besturen en om politieke of bestuurlijke verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Doorgaans associëren ambtenaren, wethouders, raadsleden en burgemeesters beleidsintimiteit daarom met het benodigde wederzijds vertrouwen en de noodzakelijke communicatie – variërend van snelle afstemming tot ingewikkelde onderhandelingen - om samen te zoeken naar oplossingen die effectief zijn en kunnen rekenen op politiek en maatschappelijk draagvlak. Beleidsintimiteit is dus in wezen te zien als een soort bindmiddel en daarmee iets positiefs.

Tegelijkertijd is er het spanningsveld dat beleidsintimiteit vraagt om een sfeer van vertrouwen tussen ambtenaren en bestuur en politiek, terwijl de Woo vraagt om maximale transparantie.

Dit spanningsveld leidt in menige gemeente tot een balanceer act van alle betrokkenen. Woo-juristen en andere deskundigen worden bij ingewikkelde processen van besluitvorming betrokken om zich bezig te houden met de vraag wat wel of niet op papier te zetten en hoe zorgvuldig te documenteren. Met name speelt dit bij documenten die voor formele bestuurlijke besluitvorming dienen. Verslagen, mails en zelfs appverkeer kunnen dan mogelijk openbaar worden. En bij de huidige stand van de wetgeving en de jurisprudentie kan vertrouwelijkheid niet altijd juridisch worden gegarandeerd.

Mede daardoor is in reactie op de Woo helaas een trend waarneembaar waarbij bestuurders en ambtenaren in de voorfasen van beleidsvorming steeds meer terugvallen op mondeling overleg: geen stuk, geen mail, geen tekstbericht, geen verslag. Anders gezegd, in gemeenten valt vaker terughoudendheid te beluisteren in wat ze opschrijven, juist omdat gemeenten bang zijn dat het op een later moment publiek wordt gemaakt – en moge lijk verkeerd geïnterpreteerd. Dit leidt tot ongewenste gedragspatronen, waaronder het potentieel maskeren van relevante afwegingen ongeacht de goede bedoelingen tot openheid en transparantie.



Grote behoefte aan jurisprudentie blijft

Memo met persoonlijke beleidsopvattingen moet wél openbaar

De gemeente Nunspeet krijgt ongelijk bij de Raad van State.

van Jurgen Tiekema 9 oktober 2025



Het marktplein in Nunspeet - ANP

Bron: Binnenlands Bestuur

Reflectie ambassadeurs:

De gemeente Nunspeet had mogelijk door de Raad van State in het gelijk worden gesteld, wanneer zij zich had beroepen de uitzonderingsgrond dat het belang van openbaar maken niet opweegt tegen het belang van het goed functioneren van de gemeente als bestuursorgaan.

Zoals een burgemeester het verwoordt: “Voorheen was er overleg in de ‘achterkamer’, waar over concepten werd gesproken, maar nu kun je wel spreken over overleg via het ‘dark web’, waar helemaal geen documenten meer zijn”. Een andere burgemeester merkt op “in mijn gemeente worden concepten direct vernietigd”. Weer een andere burgemeester is er bekend mee dat “Whatsappjes simultaan worden gewist”. Velen maken zich zorgen dat deze nieuwe gebruiken de professionaliteit van de ambtelijke advisering en de kwaliteit van het bestuur op lange termijn niet ten goede komen.

Wij juichen het toe dat er sinds juli op verzoek van de afdeling rechtspraak van de Raad van State een heldere conclusie voorhanden is van staatsraad advocaat-generaal Wattel over persoonlijke beleidsopvattingen en beleidsintimiteit. En velen wachten met belangstelling de uitspraak van de Raad van State af. Maar wij hopen vooral dat dat slechts het begin zal zijn van meer duidelijkheid over het spanningsveld tussen beleidsintimiteit en openbaarheid.

Intussen hebben wij gemeenten geadviseerd met elkaar in regionaal verband in overleg te gaan en zo mogelijk een beleidsregel te formuleren. Ook een handreiking van de VNG en een advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding zouden zeer welkom zijn voor de bestuurspraktijk.

4.3. Informatiehuishouding is 'key'

Weinig omstreden is dat de in gemeenteland voorhanden zijnde informatiehuishouding een gevarieerd beeld laat zien en dat hier een belangrijke verbeteropgave ligt. Wat de Woo betreft zijn veel gemeenten gaandeweg ertegenaan gelopen dat de mogelijkheden van hun huidige informatiehuishouding – en in het bijzonder documentbeheer – niet goed matchen met adequate uitvoering van de wet. Honderden gemeenten hebben de zaken nog niet voldoende op orde, waardoor documenten moeilijk of niet te vinden zijn. Gemeenten geven dit al een aantal jaren aan in de VNG-monitor bij de implementatie van de Woo. En het enthousiasme voor de Woo wordt regelmatig getemperd door de problemen bij het documentbeheer.

Met enig sarcasme wordt dan soms gezegd dat het een zegen is dat wat niet kan worden gevonden ook niet kan worden verstrekt. Maar in menige gemeente beluisterden wij dat ambtenaren juist vanwege het povere documentbeheer het indienen van een Woo-verzoek met een zekere vrees tegemoet zien of met de handen in het haar zitten wanneer een omvangrijk Woo-verzoek binnenkomt. Ambtenaren op lokaal niveau zijn over het algemeen zeer loyaal aan het gemeentebestuur en beseffen dat het niet adequaat afhandelen van Woo-verzoeken niet alleen juridische, maar ook politieke gevolgen kan hebben. Mede tegen deze achtergrond is een behoorlijke markt ontstaan voor de inhuur van Woo-juristen en informatiespecialisten.

Wat de politiek en het bestuur betreft namen wij in menige gemeente waar dat de informatiehuishouding, waaronder het documentenbeheer en archief, nogal eens het spreekwoordelijke 'stiefkind van de rekening' is. Verklarend of vergoelijkend werd veelal gezegd dat er grotere maatschappelijke noden zijn die politieke prioriteit krijgen. Maar wij hebben de indruk dat er meer aan de hand is. Onze indruk is dat er op lokaal niveau bestuurlijk nog weinig inzicht bestaat over de potentiële gevolgen qua efficiency en effectiviteit van het beter intern ontsluiten van beschikbare informatie.



TIP: Stel bestuurlijke ambities vast op terrein van een betere informatiehuishouding.



Terwijl regelmatig fraaie gemeentehuizen zijn verzezen of verbouwd en vele personele organisaties bij de tijd zijn gebracht en daar veel aandacht en kennis van bestuurders en raadsleden aan is besteed, komen wij vaak tegen dat de informatiehuishouding die politieke en bestuurlijke aandacht niet kreeg. Daarbij kunnen wij ons moeilijk aan de indruk onttrekken dat nog steeds te weinig raadsleden en bestuurders (en mogelijk ook ambtenaren) voldoende affiniteit hebben met de informatiehuishouding of daar kennis van dragen. Politiek en bestuurlijk is daar werk aan de winkel!

Verder viel vanuit gemeenten doorlopend de roep te beluisteren tot meer ondersteuning vanuit de VNG ter verbetering van de informatiehuishouding. Wij kunnen wel stellen dat wij met name de oproep tot verdere standaardisatie niet aflatend hebben beluisterd, met name in kleinere en middelgrote gemeenten. Ook als dat zou betekenen dat een veer zou moeten worden gelaten in de gemeentelijke autonomie op het gebied van bedrijfsvoering, om als moderne en toekomstgerichte overheid in de informatiesamenleving vooruit te komen.

Aanvankelijk vonden wij bij terugkoppeling hiervan weinig weerklank binnen de VNG, waar de aandacht van organisatie en bestuur meer uitging naar –op zich niet onbegrijpelijk – thema's als digitale toegankelijkheid en informatiebeveiliging. Het is daarom zeer te waarderen dat in 2025 met medewerking van de VNG de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) tot stand is gekomen – en dat die het belang benadrukt van datagedreven werken en standaardisering. Ook is te waarderen dat de VNG werkt aan een visie op de gemeentelijke informatiehuishouding.

Nu de informatiehuishouding steeds meer raakt aan de kern van het (functioneren en presteren van het) lokaal bestuur en (daarmee) aan het vertrouwen van inwoners in de lokale democratie, formuleert de VNG het versterken van de informatiehuishouding als een bestuurlijke opgave in iedere gemeente. Maar zoals vaak geldt ook hier dat de 'proof of the pudding is in the eating'. Een stevig uitvoeringsprogramma, ondersteund door structurele financiering vanuit het rijk, lijkt hopelijk onder handbereik. Maar of dat ook inhoudt dat er voor alle gemeenten verplichte standaarden worden geïntroduceerd valt op dit moment niet te voorspellen. Wel is in onze ogen zeker dat deze stap noodzakelijk is en inmiddels gedragen wordt door vele, vele gemeenten en hopelijk ook door de organisatieverbanden waar gemeenten gezamenlijk vraagstukken rondom informatiebeheer en automatisering adresseren.

4.4. Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) heeft zich na haar start medio 2022 inmiddels gepositioneerd. De wetgever heeft het ACOI naar onze indruk nogal uiteenlopende taken opgedragen, van advisering op stelselniveau tot uitvoerende taken.

Tot de eerste categorie behoren de advisering aan de regering (en het parlement!) over wet- en regelgeving op het gebied van openbaarmaking, over het overheidsbrede meerjarenplan digitale informatie en over de uitvoering van openbaarheidsregelingen, waaronder de Woo. Ook het monitoren, onderzoeken en rapporteren over openbaarmaking van publieke informatie behoort tot de taken van het ACOI op stelselniveau. Naar onze waarneming heeft het ACOI zich ten aanzien van deze taken vooralsnog enigszins terughoudend opgesteld, althans in het openbaar. Hoe het ACOI bijvoorbeeld haar monitorende, onderzoekende en rapporterende taak op stelselniveau effectief inhoud geeft, is nog niet uitgekristalliseerd. In gemeenten hebben wij de behoefte aan een kritischer rol van het ACOI op dit gebied beluisterd.

Bijvoorbeeld betreffende de rol van het rijk in het creëren van financiële en andere randvoorwaarden voor álle overheden, inclusief de gemeenten, op het gebied van de openbaarheid en informatiehuishouding. En andersom, bij de instelling van het ACOI is nadrukkelijk bepaald dat haar adviesrol zich richt op regering en parlement, gemeenten kunnen geen advies aanvragen. Nochtans zou het aanbeveling verdienen dat het ACOI de mogelijkheid benut om ongevraagd advies over de implementatievraagstukken op gemeenteniveau uit te kunnen brengen, met aandacht voor de diversiteit tussen de gemeenten als “eerste overheid”.

Ten aanzien van de categorie uitvoerende taken zijn ook bij onze doelgroep gemeenten de eerste ervaringen opgedaan met de ombudsfunctie van het ACOI bij klachten van journalisten en onderzoekers. Vier gemeenten en twee samenwerkingsverbanden hebben na bemiddeling door het ACOI een openbare eindbrief of een openbaar advies van het ACOI ontvangen naar aanleiding van een klacht over de afdoening van journalistieke Woo-verzoeken. Het ACOI beoogt met deze openbare eindbrieven en adviezen een gezaghebbende rol ten aanzien van de wetsuitleg, zodat, in gevallen waar een Woo-besluit na bemiddeling door het ACOI toch nog tot een rechtsgang leidt, de bevindingen van het ACOI in de uitspraak doorslaggevend zullen blijken. Dat is iets voor gemeenten om rekening mee te houden.

In het kader van haar voorlichtende taak heeft het ACOI een belangrijke rol toegekend aan het vroegtijdig persoonlijk benaderen van degene die een Woo-verzoek heeft ingediend. Contact met de verzoeker helpt om de informatiebehoefte “scherp te stellen” en om verwachtingen over de behandeling van het verzoek over-en-weer uit te kunnen spreken. Deze open houding naar een verzoek vanuit de samenleving draagt aanmerkelijk bij aan het bouwen van vertrouwen in het handelen van de betreffende overheid. Wij nemen helaas ook het omgekeerde waar, namelijk dat verzoekers geen enkel contact met de gemeente wensen en ook geen toelichting wensen te geven. In die situaties loopt de werklast bij een gemeente al snel enorm op en komt de vraag op of de Woo hier zijn doel niet voorbij schiet. Gemeenten hebben echter het contact opnemen met verzoeker inmiddels veelal tot gemeengoed gemaakt.

4.5. Goed voorbeeld doet goed volgen: Gemeentedelers

Opvallend bleek het enthousiasme om tips en ontwikkelde oplossingen en werkwijzen van collega-gemeenten te gebruiken of met hen willen delen; daar hebben wij ook dankbaar gebruik van gemaakt. Intussen hebben nog te weinig gemeenten kans gezien zich te ontwikkelen tot toonaangevend op het gebied van transparantie en is er in Nederland eigenlijk geen bestuurder die zich heeft ontplooid als rolmodel op dit gebied. En dat is jammer, want de door de wetgever nagestreefde cultuurverandering gericht op meer transparantie en openbaarheid zou uiteindelijk zichtbaar moeten worden in wijdverspreid gedrag.



Tegen deze achtergrond hebben wij contact gezocht met Gemeentedelers dat zich richt op het verspreiden van toekomstgerichte, bewezen innovaties door gemeenten naar andere gemeenten. Dit gebeurt door een jaarlijkse landelijke wedstrijd, waarbij gemeenten hun succesvolle, waardevolle en herbruikbare werkwijzen en projecten delen. Deze kunnen liggen op alle beleidsterreinen van een gemeente.

Wij zijn er blij mee dat openheid en transparantie zijn toegevoegd aan de beoordelingscriteria voor de inzendingen: “Hoe meer een casus in proces en product bijdraagt aan actieve transparantie van relevante informatie, hoe meer de casus zorgt voor vertrouwen van de burger in de overheid en daarom als waardevol wordt beoordeeld.” Dit onderstreept nog eens het belang van transparantie voor de moderne, toekomstgerichte gemeente.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Tussenbalans

De tussenbalans opmakend, lag de focus in 2022/2023 vaak op het verbeteren van het proces van afdoening van Woo-verzoeken en nog minder op verbetering van de informatiehuishouding of de actieve openbaarmaking. Veel aandacht ging uit naar praktische, technische, administratieve, personele en financiële kwesties. En deze fase is nog niet afgerond, maar zal naar onze verwachting nog jaren doorlopen. Gemeenten handelen, onder meer blijkens de Woo-monitor 2025 (VNG, september 2025), al in ruim 2/3 van de gevallen Woo-verzoeken af binnen de – verkorte - wettelijke termijnen. Maar daar is ruimte voor verdere verbetering. Hier, en vooral ook op het gebied van de actieve openbaarmaking en de informatiehuishouding, is de politieke, bestuurlijke en ambtelijke zoektocht naar optimale werkwijzen en randvoorwaarden in alle gemeenten uiterst relevant en actueel. Conclusies en aanbevelingen kunnen op dit moment dan ook nog niet meer zijn dan een tussenbalans.

Maar ook niet minder. Als een soort kompas immers geeft een tussenbalans de mogelijkheid de koers bij te sturen, zowel in reactie op ervaringen in het verleden en ontwikkelingen in het heden, als proactief op basis van verwachtingen van wat in de toekomst ligt. Of daadwerkelijk bijgestuurd wordt, hangt normaal gesproken af van degene die het roer in handen heeft. Wij hebben de indruk dat de Wet open overheid behoort tot een van de meest gemonitorde, onderzochte en geëvalueerde wetten, waarbij diverse acute verbeterpunten in beeld zijn gekomen, vragend om bijsturing die tot nu toe doorgaans is uitgebleven.

5.2. Aanbevelingen

Gebaseerd op onze bevindingen in de afgelopen drie jaren, en volledig vanuit onze eigen rol en verantwoordelijkheid, durven wij het wel aan om hier een aantal aanbevelingen te formuleren. Deze worden voorafgegaan door afkortingen waarmee de volgende geadresseerden worden gedeut. VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, NGB: het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, WV: de Wethoudersvereniging, NVR: de Nederlandse Vereniging van Raadsleden, VGS: de Vereniging van Gemeentesecretarissen, VvG: de Vereniging van Griffiers, AOIC: het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, BZK: het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en last-but-not-least OCW: het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

VNG: creëer een meer zichtbare bestuurlijke rol bij de implementatie van de Woo (en binnenkort de Archiefwet), waarbij te denken valt aan het bestuur of de VNG-commissie Informatiesamenleving.

VNG: pas op basis van de Woo-monitor bij het actualiseren van het 'VNG Meerjarenplan om de wet open overheid bij gemeenten te implementeren' uit 2022 de doelstellingen en indicatoren aan. Koppel die doelstellingen en indicatoren aan randvoorwaarden, wanneer het Rijk een rol te spelen heeft. Verruim de definitie van implementatieniveau 'basis' zodanig, dat daaronder niet alleen de passieve openbaarmaking en -bij actieve openbaarmaking- de verplichte categorieën vallen, maar ook gemotiveerde lokale keuzes daaronder kunnen vallen.

ACOI, VNG: stel als ACOI een advies resp. als VNG een handleiding op over beleidsintimiteit en openbaarheid om het ervaren spanningsveld hiertussen in de bestuurspraktijk beter hanteerbaar te maken, met aandacht voor de diversiteit tussen de gemeenten.

NGB, NVR, VvG, VGS, VNG: werk aan de bewustwording bij raadsleden, colleges en ambtenaren van de dilemma's die voortkomen uit het feit dat sommige documenten op grond van de Gemeentewet ruimhartig met de raad worden gedeeld, maar voor de samenleving op grond van de Woo (nog) niet openbaar gemaakt kunnen worden.

VNG, VGS, NGB, WV, NVR, VvG: benut het moment van de gemeenteraadsverkiezingen 2026 om aandacht te besteden aan de lokale betekenis van transparantie en openbaarheid in de gemeenten. Bijvoorbeeld in de verkiezingsprogramma's, bij collegevorming en in introductieprogramma's voor raadsleden en wethouders.

NVR, NGB, WV, VvG: ondersteun uw leden om het bredere gesprek te kunnen voeren over de betekenis van transparantie als publieke waarde en over de concrete invulling daarvan in hun gemeente.

NGB: ontwikkel een aanbod om de burgemeesters te ondersteunen bij het inhoud geven aan hun zorgplicht op het gebied van transparantie en openbaarheid als onderdeel van de lokale bestuurscultuur. Aandacht kan hierbij zijn voor de afstemming in regionaal verband bij de uitvoering van de Woo.

NVR, WV, VvG: bevorder dat in de selectie van kandidaat-volksvertegenwoordigers en bestuurders aandacht wordt besteed aan het hebben van affiniteit met, of kennis van de informatiehuishouding.

BZK, VNG: neem in de Woo een verplichting voor gemeenten op om een lokaal beleidskader openbaarheid en informatiehuishouding op te stellen, met passende en te monitoren indicatoren.

BZK, VNG: maak ter voorbereiding op de vorming van een nieuw kabinet inzichtelijk welke (financiële) ondersteuning wenselijk is teneinde de gezamenlijke ambities die zijn neergelegd in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) te realiseren. Als die (financiële) ondersteuning gepaard zou gaan met verplichtingen voor gemeenten, bv. op het gebied van te hanteren standaarden, is daar naar onze waarneming draagvlak bij gemeenten voor.

BZK, VNG, VGS: beoordeel de vernieuwde ambtseed van het Rijk op haar bruikbaarheid voor de gemeentelijke overheid en haar mogelijke vertaling naar de vereiste leiderschapscompetenties voor topambtenaren en bestuurders.

BZK, OCW, ACOI: pak het actualiseren van de Woo op het punt van mogelijk oneigenlijk gebruik van Woo-verzoeken voortvarend op.

BZK, OCW: geef meer sturing aan de ambtelijke samenwerking tussen BZK, OCW en KOOP en maak dat zichtbaar bijvoorbeeld door voortvarende vaststelling van de definitie van informatiecategorieën.