[redacted]

Ingekomen post gemeente Vlieland
Ontvangen op:
14 OKT 2025
Behandelaar: _____

Gemeente

Datum: 9 oktober 2025
Mijn kenmerk: NADR
Betreft: Nadere precisering Woo-verzoeken

Geachte mijnheer/mevrouw,

Bij brief van 22 september 2025 heb ik mijn Woo-verzoeken over geheimhouding onder de gemeentewet gespecificeerd. In deze brief geef ik een nadere toelichting. In verschillende verzoeken heb ik informatie opgevraagd. In elk verzoek gaat het om een ander jaar, of halfjaar indien de periode dateert van na 2020. Deze nadere specificering geldt voor alle aanvragen/verzoeken die ik bij u heb gedaan.

Wat voor onderzoek?
In de bijlage vindt u mijn huidige (concept) onderzoeksvoorstel **(bijlage 1)**. De bedoeling is kwalitatief onderzoek te doen naar de vraag hoe vaak en wanneer gemeenten gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid geheimhouding op te leggen. De onderzoeksperiode is 2009-2024. Een dergelijk onderzoek kan jaren duren, waarbij een belangrijke bottleneck is het verzamelen van data. Daarom ben ik reeds begonnen met het verzamelen van de data via voornoemde Woo-verzoeken. Afhankelijk van een eerste analyse daarvan zal de onderzoeksvraag definitief gemaakt kunnen worden. Mijn bedoeling de data dan als (buiten)promovendus te analyseren. Ik doe dus géén beroep op een bijzondere status als wetenschapper. Ik doe deze verzoeken op persoonlijke titel. Bovendien is ook de behandeling van verzoeken tot opheffing van geheimhouding onderwerp van onderzoek, zodat ieder andere behandeling dan van een gewone burger het zou kunnen verstoren.

Waarom verschillende verzoeken?
Ik had één verzoek kunnen doen voor de periode 2009-2024. Dan was ik echter aangelopen tegen het juridische wezen van de deelbesluiten. Ik had dan voor elke gemeente afzonderlijk afspraken moeten maken over welke periode in welk deelbesluit zou komen. Op deze manier hou ik de regie en het totale verzoek al in delen geknipt. Die delen zijn ook voor elk bestuursorgaan dezelfde. De Awb is ook zo bedoeld. De aanvraag is leidend. Alternatieven – zoals het in één keer opvragen van alle data – hoeft een bestuursorgaan alleen te beoordelen als de voordelen daarvan evident groter zijn dan het behandelen van de aanvraag. Daarvan is geen sprake.

Ook zou het doen van één aanvraag kunnen leiden tot het volgende probleem. Indien een besluit genomen zou worden, en ik het niet eens zou zijn met een klein onderdeel in een bepaalde periode, bepaalt de wet dat integraal opnieuw op de volledige aanvraag beslist zou moeten worden. Kortom – ook al zou uw beoordeling van vrijwel alle jaren mijn kritiek kunnen doorstaan – dan nog zou u voor alle jaren een compleet nieuwe beoordeling moeten maken in bezwaar. De aanvraag is immers leidend. Door de zoekopdracht op te knippen in

losse aanvragen, hoeft een periode die 'goed' gegaan is niet ook opnieuw beoordeeld te worden, indien in een andere periode een fout is geslopen. De deelbesluitjurisprudentie kan dit maar deels ondervangen. Doordat wel per deelbesluit bezwaar en beroep openstaat, ontstaat een juridische warboel. Immers kan dat al op een bezwaar en/of beroep beslist zijn in een deelbesluit nog voor het 'eindbesluit' is genomen. Daarom heb ik voor losse aanvragen gekozen.

Tot slot is ook per periode het beoordelingskader anders. Vanaf 1 april 2023 is de gemeentewet aangepast en per 1 mei 2022 is de Woo in werking getreden. Het is onderwerp van onderzoek of die wetswijzigingen hebben geleid tot aanpassingen bij het opleggen van geheimhouding. Daarnaast geldt op grond van vaste Woo-jurisprudentie dat de motiveringsplicht bij weigering onder de Woo verzwaart naarmate meer tijd is verstreken. Bovendien zal een gemeente in de regel anders omgaan met een verzoek dat ziet op 2024 dan een verzoek dat ziet op 2019, en zal de beschikbare data verschillen. Voor de periode 2020-2022 geldt dat toen sprake was van een bijzondere situatie door COVID-19. De beoordeling zal dus flink kunnen verschillen per tijdsperiode.

Waarom zo snel op elkaar?
De bedoeling was elke maand 4 verzoeken te doen. Om de periode van 2009-2024 te dekken deo ik in totaal 20 verzoeken. Maar omdat ik de fout maakte met de naam Cupola BV moest ik vlug een nieuwe brief sturen. Het zou zonde zijn van de energie en de postzegels dan niet gelijk de nieuwe set verzoeken mee te sturen (die anders gepland stonden voor begin oktober 2025). Hetzelfde gold voor het meesturen van verzoeken bij de toelichting van 22 september 2025. De verzoeken hebben (naast een eigen kenmerk) steeds een andere datum gekregen om verwarring tussen de verzoeken te voorkomen. De bedoeling is ze op de datum van het verzoek in te laten gaan en niet op de datum van ontvangst. Ik denk dat dit in het voordeel is van de gemeente.

Waarom alleen communicatie per post?
Ik hoop dat u de ironie niet ontgaat van deze vraag. Vijf a tien jaar geleden stelden burgers deze vraag continue aan bestuursorganen en kregen zij nul op rekest. En nu stelt u deze vraag aan mij. Het antwoord zal hetzelfde zijn: Om overzicht te houden. Het is voor mij ondoenlijk met verschillende gemeenten per e-mail en telefoon verschillende afspraken te maken. Schriftelijk kan dat wel. Ik wijs erop dat de Awb schriftelijkheid ook als uitgangspunt neemt en dat op u de verplichting rust behulpzaam te zijn bij mijn verzoeken.[1] Bovendien is op deze manier ook beter bij te houden hoe verschillende gemeenten reageren op hetzelfde verzoek (*ceteris paribus*).

Wat verwacht ik?
Er is geen statistiek over hoe vaak gemeenten geheimhouding opleggen.[2] Het is dus moeilijk in te schatten hoe vaak dat per jaar gebeurd is. Het zal ook per gemeente verschillen. Een ideaal besluit zou er als volgt kunnen uitzien:

"De gemeenteraad heeft in het jaar 2019 tien keer gebruik gemaakt van haar bevoegdheid geheimhouding op te leggen. Bij onderzoek is gebleken dat op 2 van die dossiers nog geheimhouding ruste. Die geheimhoudingen zijn door de gemeenteraad opgeheven. Bij elke geheimhouding bevonden zich aanbevelingen/verzoeken door B&W. De geheimhouding is

---

[1] artikel 4.1, vijfde lid, Woo.
[2] Die statistiek beoog ik met mijn onderzoek te verstrekken.

tweemaal gedaan op verzoek van een derde. Wij hebben de documenten deels openbaar gemaakt. Bijgaand vindt u de gelakte documenten met betrekking tot de geheimhoudingen en de verzoeken daartoe: In totaal 120 pagina's. 9 adviezen van B&W (één advies ontbreekt helaas), communicatie met de derden die om geheimhouding verzocht hebben, communicatie over de motivering van de besluiten, stemgedrag, etc."

Mijn verzoek aan u
Ik begrijp dat als bij eerste analyse geen tien gevallen van opgelegde (of geweigerde) geheimhouding worden gevonden, maar bijvoorbeeld 150, dat we dan over een andere opdracht aan uw Woo-team spreken. Daarom wil ik graag meedenken over een redelijke termijn voor uw besluiten.

Om tot een redelijke besluittermijn te komen, wil ik het volgende aan u vragen. Kan u per aanvraag beoordelen hoe vaak in de genoemde periode (opheffing van) geheimhouding is opgelegd/verzocht/geweigerd? Kan u op grond daarvan een inschatting maken hoeveel tijd u nodig heeft om tot een besluit te komen? Ik wijs er daarbij op dat te verwachten bottlenecks zijn de opheffing van de geheimhoudingen en het opvragen van zienswijzen van derden. Het is aan te raden daarmee al een aanvang te maken, zodat dat niet tot onnodige vertraging zorgt.

Welke documenten?
In de bijlage bij mijn brief van 22 september 2025 heb ik de bestuurlijke gelegenheid aangegeven. Dat is het al dan niet gebruikmaken van de bevoegdheid geheimhouding op te leggen. Die bevoegdheid lag voor 2023 alleen bij de Raad. Sindsdien hebben ook de Burgemeester en B&W die bevoegdheid. De bedoeling is te destilleren hoe vaak dat aan de orde was, en onder welke motivering geheimhouding is opgelegd/geweigerd. De verzoeken zijn ruim gedaan om niets te missen, maar dienen niet voor het oplepelen van randinformatie. Onderwerp van de documenten zal steeds zijn geheimhouding; wel of niet opleggen en waarom? Aanbestedingen zijn uitgesloten, omdat die per gemeenten teveel zullen verschillen en teveel afhangen van de bijzondere behoefte van een gemeente per tijdsperiode. Ook sluit ik bij dezen uit: sms'jes, conceptdocumenten (tenzij geen definitief document bij de stukken zit) en Whatsapp. Indien u nog nadere vragen heeft over de gewenste documenten, ben ik graag bereid daarover (schriftelijk) in gesprek te treden.

Bij nadere vragen kan u altijd schrijven. NB Aangetekend hoeft dat niet, de post komt goed door.

[redacted]chting,

[redacted]

Bijlage: Concept onderzoeksvoorstel versie oktober 2025

Een Vergelijkende Analyse van Motiveringen, Praktijken en de Impact van de Wet open overheid op geheimhoudingen onder de Gemeentewet

J. Maarleveld: versie oktober 2025 (Concept)

Samenvatting

Dit onderzoeksvoorstel richt zich op geheimhouding in Nederlandse gemeenten en de invloed daarop van de Wet open overheid (Woo). Het doel is inzicht te verwerven in de praktijk van geheimhouding, waarbij specifieke aandacht uitgaat naar de onderliggende motiveringen, de frequentie, en de beleidsterreinen waarop die zich manifesteert. Cruciaal is de vraag of de Woo een significante verandering heeft teweeggebracht, omdat één van de hoofdpunten daarin was de openbaarheid te vergroten. Hetzelfde geldt voor de veranderingen in de gemeentewet per 1 april 2023.

De centrale onderzoeksvragen omvatten: de mate waarin geheimhouding wordt toegepast, de relevante beleidsterreinen, de motiveringen die hieraan ten grondslag liggen, potentiële verschillen tussen gemeenten, en de algehele impact van de Woo. Tevens wordt de omgang met Woo-verzoeken en verzoeken tot opheffing van geheimhouding beschouwd.

Het onderzoek hanteert een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Kwantitatief zullen data worden verzameld uit alle Nederlandse gemeenten, met focus op raadsbesluiten, vergaderstukken, motiveringen en stemgedrag. Deze data zal worden gecodeerd, geanalyseerd en gekwantificeerd. Kwalitatief zullen documentanalyses plaatsvinden van raadsbesluiten en vergaderstukken. Ook worden casestudies gedaan in representatieve gemeenten. Interviews verschaffen diepgaand inzicht in ervaringen en perspectieven.

De resultaten van dit onderzoek zullen een relevante bijdrage leveren aan een kritische discussie omtrent transparantie in het lokale bestuur. Tevens wordt beoogd aanbevelingen te formuleren voor gemeenten en beleidsmakers ten aanzien van transparantie en geheimhouding.

1. Inleiding

Transparantie en openbaarheid van bestuur zijn de hoeksteen van een goed functionerende democratische rechtsstaat. Maar er is ook een behoefte en een noodzaak soms documenten (tijdelijk) geheim te houden. Binnen een samenleving waarin burgers geacht worden invloed uit te oefenen de besluitvorming van de overheid is het essentieel dat zij toegang hebben tot de informatie die ten grondslag ligt aan deze beslissingen. Dit fundamentele principe van openbaarheid is echter niet onbegrensd. Immers, er zijn situaties waarin het belang van openbaarheid moet worden afgewogen tegen andere belangen, zoals de bescherming van privacy, de veiligheid van de staat, of het voorkomen van concurrentienadeel.

2. Theoretisch Kader

De theoretische basis van dit onderzoek zal worden gevormd door een aantal concepten, die relevant zijn voor het begrijpen van de spanning tussen openbaarheid en geheimhouding in gemeentes.

- **Openbaarheid van bestuur:** Dit fundamentele principe impliceert dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is, tenzij sprake is van een wettelijke uitzondering. Het is verankerd in artikel 110 van de Grondwet en verder uitgewerkt in diverse wetten, waaronder de Gemeentewet en de Wet open overheid. Openbaarheid r is essentieel voor een democratische samenleving, in die zin dat het burgers in staat stelt de overheid te controleren en te houden aan haar verantwoordingsplicht.
- **Verantwoordingsplicht:** Openbaarheid van bestuur is intrinsiek verbonden met de verantwoordingsplicht van overheidsorganen. Die plicht houdt in dat overheidsorganen verantwoording dienen af te leggen over hun handelen en hun beslissingen. Door informatie openbaar te maken, stellen zij burgers en andere belanghebbenden in staat te beoordelen of zij hun taken naar behoren uitvoeren.
- **Legitimiteit:** Openbaarheid draagt bij aan de legitimiteit van overheidsbeslissingen. Wanneer beslissingen op een transparante wijze tot stand komen is de kans groter dat burgers die beslissingen

accepteren en steunen. Zij moeten dan wel toegang hebben tot de informatie die ten grondslag ligt aan de beslissingen

- **Geheimhouding:** Geheimhouding vormt een uitzondering op het primaire principe van openbaarheid van bestuur. De Gemeentewet biedt gemeenteraden en sinds 2023 de burgemeester en B&W de mogelijkheid om informatie geheim te houden indien openbaarmaking strijdig is met het openbaar belang. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer openbaarmaking de veiligheid van de staat in gevaar zou brengen, de (economische) belangen van de gemeente zou schaden, of de privacy van individuen zou schenden. Deze mogelijkheid is noodzakelijk om bepaalde belangen te beschermen.

- **Wet open overheid (Woo):** De Woo beoogt de openbaarheid van overheidsinformatie verder te vergroten, onder meer door een actieve openbaarmakingsplicht. De Woo is gebaseerd op het principe dat openbaarheid de norm is, en geheimhouding de uitzondering. De Wet beoogt een cultuuromslag.

3. Onderzoeksvragen en Doelstellingen

Dit onderzoek heeft tot doel een diepgaand inzicht te verwerven in de toepassing van geheimhouding door gemeenteraden in Nederland, en de impact van de Wet open overheid op deze praktijk. Om dit te bereiken, worden de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Frequentie van geheimhouding: In welke mate werd/wordt geheimhouding opgelegd door gemeenteraden in Nederland? Gekeken wordt naar zowel vóór als na de invoering van de Woo en de verandering in de gemeentewet van 2023.

2. Beleidsterreinen: Op welke beleidsterreinen wordt geheimhouding het meest frequent toegepast?

3. Motiveringen: Welke motiveringen worden door burgemeesters en colleges aangedragen voor het opleggen, dan wel adviseren van geheimhouding? Worden deze adviezen vaker wel of nietr overgenomen door de gemeenteraad?

4. Gemeentelijke verschillen: Zijn er significante verschillen in de toepassing van geheimhouding tussen gemeenten van verschillende grootte, politieke samenstelling, of regio?

5. Impact van de Woo: Is er een meetbare verandering in de toepassing van geheimhouding na de invoering van de Woo, en zo ja, welke factoren verklaren deze verandering? Zijn er ook andere factoren die deze verandering kunnen verklaren (zoals een fout in de statistiek, of een derde-variabele)?

6. Omgang met verzoeken tot opheffing: Hoe gaan gemeenten om met verzoeken tot opheffing van geheimhouding? Zijn er uniforme procedures, en relevante criteria?

7. Zelfstandige opheffing van geheimhouding: Hoe is de opheffing van de geheimhouding georganiseerd? Wordt daaraan in een uniforme procedure gevolg gegeven of wordt bijvoorbeeld alleen op verzoeken tot openbaarmaking beslist?

De doelstellingen van dit onderzoek zijn:

1. De kwantificering van de toepassing van geheimhouding door gemeenteraden in Nederland.
2. De identificatie van patronen en trends in de toepassing van geheimhouding.
3. De analyse van de impact van de Wet open overheid op de praktijk van geheimhouding.
4. Het onderzoeken van de omgang met verzoeken tot opheffing van geheimhouding.
5. Het leveren van empirische inzichten
6. Het bijdragen aan een kritische discussie omtrent toegankelijkheid van informatie van gemeentes en geheimhouding..

4. Onderzoeksmethode

Dit onderzoek maakt gebruik van zowel kwantitatieve als kwalitatieve ter beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen.

- **Kwantitatieve Dataverzameling:**
    - *Dataverzameling:* grootschalige dataverzameling, waarbij informatie zal worden opgevraagd bij alle 342 gemeenten in Nederland. Deze dataverzameling zal zich richten op de volgende aspecten:
        - Raadsbesluiten: Besluiten van de gemeenteraad waarin geheimhouding wordt opgelegd op grond van de Gemeentewet, zowel vóór als na de invoering van de Woo. De periode die zal worden onderzocht, omvat de periode vanaf vijftien jaar vanaf heden en in het bijzonder vanaf de invoering van de Woo tot heden (2022-2024).
        - Vanaf 2023: Ook besluiten van Burgemeester en B&W waarin geheimhouding wordt opgelegd op grond van de Gemeentewet.
        - Vergaderstukken: De bijbehorende vergaderstukken, waaronder de adviezen van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders (B&W) met betrekking tot de geheimhouding.
        - Motiveringen: De expliciete motiveringen die worden gegeven voor het opleggen van geheimhouding, evenals de afwegingen die zijn gemaakt tussen het belang van openbaarheid, en de belangen die door de geheimhouding worden beschermd.
        - Stemgedrag: Het stemgedrag van de raadsleden bij de besluitvorming over geheimhouding.
        - Beleidsterreinen: Het beleidsterrein waarop de geheimhouding betrekking heeft (bijvoorbeeld, ruimtelijke ordening, financiën , personeelszaken).
    - *Data-extractie:* De verzamelde informatie zal worden gecodeerd en ingevoerd in een database, waarbij gebruik wordt gemaakt van een vooraf opgesteld codeboek. Dit codeboek zal een gestandaardiseerde manier bieden om de verschillende aspecten van de data te categoriseren, alsook te kwantificeren.
    - *Data-analyse:* De kwantitatieve data zal worden geanalyseerd met behulp van gangbare statistische technieken. Hierbij zal onder meer gebruik worden gemaakt van beschrijvende statistiek om de frequentie van geheimhouding te bepalen, en van inferentiële statistiek om verschillen tussen gemeenten en veranderingen in de tijd te onderzoeken. Er zal ook worden gekeken naar de correlatie tussen bepaalde variabelen, zoals de grootte van de gemeente, de politieke samenstelling van de raad, en de frequentie van geheimhouding.
- **Kwalitatieve Dataverzameling:**
    - Documentanalyse: Naast de kwantitatieve analyse van raadsbesluiten en vergaderstukken, zal er ook een kwalitatieve analyse plaatsvinden van een selectie van deze documenten. Deze analyse zal zich richten op de inhoud en de formulering van de motiveringen voor geheimhouding, evenals op de argumentatie die wordt gebruikt in de adviezen van de burgemeester en het college van B&W.
    - Eventueel: Case Studies: Om een diepgaander inzicht te krijgen in de praktijk van geheimhouding in verschillende gemeenten, zullen er een aantal case studies worden uitgevoerd. Hierbij zullen enkele gemeenten worden geselecteerd die representatief zijn voor verschillende typen gemeenten (bijvoorbeeld: grote steden, kleine gemeenten, gemeenten met

een verschillende politieke samenstelling). In deze case studies zal nader worden onderzocht hoe de gemeenteraad omgaat met verzoeken tot opheffing van geheimhouding.

- Eventueel: Interviews: Interviews zullen worden afgenomen met een selectie van raadsleden, burgemeesters, griffiers, en andere betrokkenen bij de besluitvorming over geheimhouding. Deze interviews zullen worden gebruikt om de ervaringen en perspectieven van de betrokkenen in kaart te brengen, en om meer inzicht te krijgen in de achterliggende overwegingen bij de toepassing van geheimhouding. De interviews zullen semi-gestructureerd zijn, waarbij gebruik zal worden gemaakt van een vooraf opgestelde interviewgids.

5. Planning

(...) half 2025: begin data verzamelen. Onderzoeken bij welke Uni/prof dit voorstel het beste past. Daarna onderzoeksopzet. In dienst bij uni of buitenpromovendus?

6. Verwachte Resultaten en Maatschappelijke Relevantie

Naar verwachting zal dit onderzoek een aantal belangrijke inzichten opleveren met betrekking tot de toepassing van geheimhouding door gemeenteraden in Nederland.

- **Kwantificering van geheimhouding:** Het onderzoek zal een helder beeld geven van de frequentie waarmee geheimhouding wordt toegepast, en van de beleidsterreinen waarop dit het meest voorkomt.
- **Inzicht in motiveringen:** Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de motiveringen die ten grondslag liggen aan de beslissingen om geheimhouding op te leggen, en in de afwegingen die worden gemaakt tussen openbaarheid en andere belangen.
- **Identificatie van patronen en trends:** Het onderzoek zal patronen en trends identificeren in de toepassing van geheimhouding, zowel in de tijd als tussen verschillende gemeenten.
- **Evaluatie van de Woo/gem:** Het onderzoek zal uitwijzen of de Woo invloed heeft gehad op de praktijk van het opleggen van geheimhouding. Idem voor de wijziging in de gemeentewet.
- **Inzicht in omgang met verzoeken tot opheffing:** Het onderzoek zal inzicht verschaffen in de wijze waarop gemeenten omgaan met verzoeken tot opheffing van geheimhouding. En in de criteria die hierbij worden gehanteerd.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is groot. Door inzicht te geven in de toepassing van geheimhouding door gemeenteraden, kan dit onderzoek bijdragen aan een kritische discussie over transparantie en openbaarheid van bestuur op gemeentelijk niveau. De resultaten van het onderzoek kunnen worden gebruikt om aanbevelingen te formuleren voor gemeenten, alsook voor beleidsmakers, over openheid en geheimhouding. Verder kan het onderzoek bijdragen aan inzicht in de democratische controle op het lokale bestuur. Ook kan het vraagstukken blootleggen over de Woo. Misschien is geheimhouding ook wel noodzakelijk als gereedschap binnen het gemeentelijk bestuur? Mogelijk worden de gemeenten teveel aan handen en voeten gebonden. Hoe ver moet de controle gaan? Is een andere wettelijke structuur wenselijk? Ook die behoefte kan onderzocht worden, en mogelijk tot aanbevelingen leiden.

Dit onderzoeksvoorstel biedt een gedegen onderzoek naar de toepassing van geheimhouding door gemeenteraden in Nederland. Essentieel is dat de dataverzameling, en de analyse, zorgvuldig worden uitgevoerd, en dat de resultaten op een objectieve en transparante wijze worden gepresenteerd. Als dat lukt kan het onderzoek een waardevolle bijdrage leveren aan de discussie over openbaarheid en geheimhouding in het openbaar bestuur.