

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Werkprogramma 2023



Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

“Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.”

artikel 1.1 in de Woo

Status DEFINITIEF februari 2023



Inhoudsopgave Werkprogramma 2023

	Inleiding	4	
1	Taken, positie en werkwijze	5	
1.1	Taken	6	
1.2	Positie en governance	7	
1.3	Werkwijze	7	
2	Advisering	8	
2.1	Gevraagd en ongevraagd advies	8	8
2.2	Advisering meerjarenplannen	8	
2.3	Onderzoek	9	
3	Bemiddeling	10	
4	Organisatie	11	
4.1	Bedrijfsvoering	11	
4.2	Communicatie	11	
5	Colofon	12	
5.1	Samenstelling van het Adviescollege en bureau	12	

Inleiding

Onder de titel “de Wob gaat op de schop” presenteerde Mariko Peters op 4 juni 2012 haar initiatiefwetsvoorstel voor een nieuwe Wet openbaarheid van bestuur. Het wetsvoorstel moest de overheid transparanter en de samenleving slimmer en sterker maken. Dat werd een proces van een lange adem: pas in oktober 2021 passeerde het wetsvoorstel, dat inmiddels met meerdere nota’s van wijziging en een novelle gewijzigd was, het parlement. De wet open overheid trad in werking op 1 mei 2022.

Dat het zo lang moest duren, maar het wetsvoorstel ook niet helemaal van het toneel verdween, zegt alles over de ambigue verhouding die het openbaar bestuur heeft met het begrip openbaarheid. We weten in theorie dat een open overheid belangrijk is voor de werking van de democratie: dat transparantie zelfreinigend kan werken, dat ze helpt bij belangrijke controlemechanismen en verantwoordingsfuncties, en onontbeerlijk is bij wetenschappelijk onderzoek of parlementaire enquêtes. Maar tegelijkertijd vinden we openbaarheid lastig, en zoeken we vaak naar de nooduitgangen en olifantenpaadjes, dwars over alle obstakels heen. En gaan debatten over openbaarheid eerder over de gevaren en de risico’s, dan over de kansen en de opbrengsten.

Het Adviescollege ziet het daarom als zijn belangrijkste opgave - en uitdaging - om de geest van de wet tot leven te brengen, en leidend te maken in alle beslissingen die de overheid neemt. Om ervoor te zorgen dat het bewaren en delen van informatie weer heel gewoon wordt, zodat we ontspannen, vanuit een basis van gedeeld vertrouwen en met open vizier, met elkaar in gesprek kunnen gaan over de opgaves die er liggen. Daarbij is het startpunt: toegang tot overheidsinformatie voor eenieder is noodzakelijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en de democratische rechtstaat.

Of zoals artikel 1.1 in de Woo dat zo mooi omschrijft:

“Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.”

Hoe het college daaraan wil bijdragen, en in de praktijk wil vormgeven aan zijn belangrijke wettelijke opdracht, kunt u lezen in dit eerste werkprogramma.

Voorzitter

Secretaris-directeur

1 Taken, positie en werkwijze

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding is een nieuw, permanent adviescollege dat is ingesteld met de Wet open overheid. Het Adviescollege heeft als taak de uitvoering van de Wet open overheid te bevorderen en als zodanig bij te dragen aan de verwezenlijking van het doel van deze wet. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding is op 1 mei 2022 ingesteld.

Volgens de Kaderwet adviescolleges (hierna: de Kaderwet) wordt onder een adviescollege verstaan: 'een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk'. In het bestuursrecht zijn in zijn algemeenheid drie typen van advisering te onderscheiden. Het kan gaan om deskundigen-advisering, waarbij aan het bestuursorgaan feitelijke informatie wordt verschaft die noodzakelijk is om een norm op de juiste wijze toe te passen. De deskundige moet dan in staat worden gesteld om op een onpartijdige en objectieve wijze informatie te verstrekken aan het bestuursorgaan. Ook kan er sprake zijn van representatie. Daarbij worden de belangen van maatschappij, beroepsuitoefenaars en aanvrager(s) van advies vertegenwoordigd en betrokken in de advisering. En er kan tot slot sprake zijn van semi-rechterlijke advisering, in die zin dat burgers of belangengroepen een extra rechtswaiborg krijgen. In dat geval is het van belang dat de adviseur onpartijdig is en de adviesprocedure verloopt volgens de beginselen die ten grondslag liggen aan behoorlijke rechtspraak, zoals hoor- en wederhoor.

In de praktijk is het goed mogelijk dat deze rollen vermengd zijn of worden. Zo zal in het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding zowel sprake kunnen zijn van het vermogen om een bepaalde belangengroep te vertegenwoordigen, maar ook kan er sprake zijn van een specifieke deskundigheid op een bepaald vakgebied. Ook is onpartijdigheid een aspect dat bij de advisering belangrijk is. In de Woo is het accent gelegd op de onafhankelijkheid en deskundigheid van het Adviescollege.

1.1 Taken

De Wet open overheid is gebouwd op de gedachte dat overheidsinformatie informatie is van iedereen: van ons, de samenleving. En, zoals bepaald in artikel 1.1 van de Woo, informatie waar iedereen recht op heeft, zonder hierbij een belang te hoeven stellen. De huidige praktijk is echter dat overheidsinformatie niet makkelijk voor handen is. De processen die zijn ingericht om informatie openbaar te maken, of dit nu op verzoek is of uit eigen beweging, doen geen recht aan deze gedachte. Zowel de mensen in dienst bij de overheid, die de informatie dienen te verzamelen, te beoordelen en te geven, als de mensen die de informatie ontvangen, hebben last van de uitvoeringspraktijk, en de slepende en slopende processen die doorlopen moeten worden ten einde de informatie (die van iedereen is) te ontsluiten. Dat moet en kan anders en beter.

Het Adviescollege heeft daartoe een driedelige taakopdracht:

- Het Adviescollege adviseert gevraagd en ongevraagd de regering en de Staten-Generaal over openbaarheid en goed informatiebeheer. Ook wordt het college verplicht geraadpleegd bij voorstellen van wet of algemene maatregelen van bestuur die de openbaarheid raken.
- Het Adviescollege adviseert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering en de staatssecretaris Cultuur en Media over hun plannen om de informatiehuishouding van de overheid te verbeteren.
- Het Adviescollege bemiddelt bij openbaarmaking van informatie: wetenschappers, journalisten of anderen met een beroepsmatig belang bij de wet, kunnen met een klacht over de openbaarmaking van informatie bij het college terecht. Bestuursorganen dienen mee te werken aan deze bemiddeling. Als de bemiddeling niet leidt tot consensus, zal het Adviescollege een advies uitbrengen aan het bestuursorgaan.

Daarnaast heeft het Adviescollege een aantal aanvullende taken om zijn rol goed te kunnen vervullen: het verzorgen van opleiding en voorlichting onder organen belast met de uitvoering van openbaarmaking van publieke informatie, het monitoren en onderzoeken van en rapporteren over de openbaarmaking van publieke informatie in algemene zin of door specifieke organen in het bijzonder, en het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van de openbaarmaking uit eigen beweging en de ontsluiting van informatie.

1.2 Positie en governance

Het Adviescollege is een onafhankelijk orgaan, het hoeft zich niet te verantwoorden aan de minister. Zowel voor wat betreft de adviserende taken als voor de bemiddelingstaak is deze onafhankelijkheid een belangrijke voorwaarde om goed te kunnen functioneren. Voor wat betreft de financiële middelen is het Adviescollege aangewezen op dat wat door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar wordt gesteld. Ook dient de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het werkprogramma van het Adviescollege vast te stellen. Om binnen deze constellatie de onafhankelijkheid toch te kunnen borgen, is het belangrijk dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden (van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) zuiver worden ingevuld. Deze jaarlijkse cyclus van begroting tot jaarverslag zal komend jaar verder worden vormgegeven, in de driehoek eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

1.3 Werkwijze

Het Adviescollege is op 1 mei 2022 ingesteld en het collegebureau is nog in opbouw. Dat betekent dat de werkwijze rond de kerntaken adviseren en bemiddelen nog in beweging is. Het voorliggende werkprogramma bevat een eerste opzet van de taken. Deze opzet zal komend jaar verder worden gebracht en vastgelegd, en gepubliceerd op de website van het Adviescollege. Het Adviescollege staat daarbij voor de uitdaging dat de organisatie wordt opgebouwd terwijl de winkel al open is. Dat vraagt flexibiliteit en improvisatievermogen. Tegelijkertijd dienen mensen die bij het Adviescollege aankloppen, of bestuursorganen die met een bemiddeling te maken krijgen, wel te weten waar ze aan toe zijn. Dat vraagt om een transparante en toegankelijke houding.

Uiteraard is openbaarheid een kernwaarde in de werkwijze van het Adviescollege. Vergaderverslagen, besluiten, beslisnota's en onderliggende stukken bij adviezen zullen zoveel als mogelijk openbaar gemaakt worden en gepubliceerd op de website. Op de website (www.acoi.nl) is gepubliceerd welke afwegingen en uitgangspunten het Adviescollege hierbij hanteert. Ook het Reglement van Orde, dat de werkwijze van het Adviescollege bevat, is terug te vinden op de website.

Prioriteiten zoals op het moment van schrijven aangegeven in het werkprogramma kunnen gedurende de programmaperiode veranderen. Ook is het mogelijk dat zich tussentijds urgente kwesties aandienen. Op de website van het Adviescollege www.acoi.nl zal de actuele stand van zaken worden weergegeven, met informatie over de voorgenomen oplevertermijn van bijvoorbeeld adviezen.

2 Advisering

De adviestaak van het Adviescollege is op grond van de Wet open overheid tweeledig:

- Allereerst heeft het Adviescollege de taak om regering en parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over de uitvoering van regels over openbaarmaking van publieke informatie. Dit betreft de toepassing van de Woo en van bijzondere bepalingen over openbaarmaking in andere wetten met een afwijkend openbaarheidsregime door bestuursorganen, maar raakt ook onderwerpen die te maken hebben met informatiehuishouding, waaronder de duurzame toegankelijkheid van informatie.
- Het tweede onderdeel van de adviestaak ziet toe op het meerjarenplan voor verbetering van de digitale informatiehuishouding bij de gehele overheid. De Woo bevat hierover een tijdelijk hoofdstuk, omdat goed informatiebeheer belangrijk is voor openbaarmaking van overheidsinformatie.

2.1 Gevraagd en ongevraagd advies

Komend jaar zal het Adviescollege het proces van gevraagd en ongevraagd adviseren uitwerken en vastleggen, zodat zowel bij de gevraagde als de ongevraagde adviezen duidelijk is hoe een advies tot stand komt, wat de doorlooptijd is, welke verschillende typen advies er zijn, zowel qua onderwerp als zwaarte, en hoe belangrijke uitgangspunten als onafhankelijkheid, onpartijdigheid, deskundigheid en representatie gewaarborgd zijn. In de advieskalender legt het Adviescollege vast welke adviezen er voor dat jaar geagendeerd staan. Deze advieskalender zal gepubliceerd worden op de website.

De adviezen die op dit moment in 2023 op de kalender staan, zijn het gevraagde advies over de omgang met berichtendiensten, dat op 19 januari 2023 aan de minister van BZK is overhandigd, en een advies over het nieuwe Archiefbesluit, op grond van artikel 7.2 van de Woo. Ook staat een advies gepland over de uitvoering van de passieve openbaarmakingsplicht (openbaarheid op verzoek). Zoals in paragraaf 1.3 Werkwijze genoemd kunnen de prioriteiten in het werkprogramma gedurende de programmaperiode veranderen en zich mogelijk tussentijds urgente kwesties aandienen.

2.2 Advisering meerjarenplannen

Het meerjarenplan bevat volgens artikel 6.2 Woo informatie over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk bewindspersoon. Hij of zij stuurt het meerjarenplan naar de Staten-Generaal. Dit gebeurt in overeenstemming met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wegens diens verantwoordelijkheid voor de archiefwetgeving. Het meerjarenplan moet gaan over bestuursorganen, waaronder organen van de centrale overheid, maar ook provincies, gemeenten, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen en Hoge Colleges van Staat.

De Woo bepaalt de globale inhoud van het meerjarenplan: het bevat minimaal lange termijn doelen voor de verbetering van de wijze waarop digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten, en ook de stappen die daartoe op korte termijn worden gezet. Ook hoort in het meerjarenplan een terugblik in de vorm van een zelfevaluatie. Het meerjarenplan voorziet bovendien in de stappen waarmee wordt bereikt dat eenieder zo veel mogelijk inzicht kan hebben in de aanwezigheid van publieke informatie. Tot slot staan in het meerjarenplan de maatregelen die nodig zijn tot de digitale overheidsinformatie voldoende duurzaam toegankelijk is.

Afgelopen halfjaar is een start gemaakt met het inrichten van het proces voor de advisering over meerjarenplannen door het Adviescollege. Uitgangspunt is dat er een vaste cyclus komt voor de advisering over de meerjarenplannen. Uiteraard is een en ander afhankelijk van hoe de ministers van BZK en OCW deze cyclus inrichten. Het al lopende actieplan voor de informatiehuishouding van het Rijk (Open op Orde) gaat op in het nieuwe meerjarenplan. Daarnaast stellen ook VNG, IPO en UvW meerjarenplannen op. Op basis van de termijnen in de Woo zal de minister van BZK de plannen niet voor eind 2022 naar de Kamer sturen, en uiterlijk in juni 2023. Het Adviescollege zal in de tweede helft van 2023 hierover adviseren, ongeacht of het meerjarenplan dan al formeel is aangeboden aan de Kamer of niet.

2.3 Onderzoek

Naast het gevraagd en ongevraagd adviseren is het van belang dat het Adviescollege eigen onderzoek uitvoert op het gebied van openbaarheid en informatiehuishouding, als voeding voor zijn adviezen. Voor 2023 staat een onderzoek onder journalisten gepland naar het gebruik van en ervaringen met de Wob en de Woo. Het Adviescollege wil daarvoor samenwerken met de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ) en het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren. Het gaat om een zogenaamde 'nulmeting' bij de beroepsgroep, die na enkele jaren kan worden herhaald.

3 Bemiddeling

De bemiddeling in de Woo is bedoeld om de sterk gejuridiseerde procesvoering zoals die is ontstaan onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) te doorbreken en waar mogelijk snelle(re) en soepele manieren van openbaarheid te bevorderen. Het doel van het Adviescollege hierbij is versnellen, aansturen op het maken van afspraken en het bieden van de mogelijkheid voor verzoeker om op een andere wijze invloed uit te oefenen. De bemiddelingsfunctie is door de initiatiefnemers van de Woo als een ombudsfunctie getypeerd, voor journalisten, wetenschappers en anderen met een beroepsmatig belang. Bestuursorganen dienen op grond van de Woo verplicht mee te werken aan de bemiddeling.

Niet alleen het versnellen van de afhandeling van Woo-verzoeken behoort tot de doelstelling van de bemiddelingsfunctie. Inhoudelijk wil het Adviescollege met de Woo-bemiddeling eraan bijdragen dat het onderlinge vertrouwen tussen informatieverzoekers en bestuursorganen wordt vergroot en waar nodig hersteld. De (al dan niet veronderstelde) basishouding bij bestuursorganen van 'tegenwerken' wordt door journalisten breed als bron van frustratie gezien, zo is ook in de verkennende gesprekken ter voorbereiding op de bemiddelingsfunctie ter tafel gekomen, en in de eerste bemiddelingszaken zelf. Anderszins leidt bij bestuursorganen het beeld van de journalist die denkt dat met een druk op de knop alle informatie wel uit de systemen komt rollen, tot navenante frustratie. Het is aan het Adviescollege om in de bemiddelingsgesprekken deze denkbeelden bespreekbaar te maken en handen en voeten te geven aan deze 'kans op een frisse start'.

Belangrijk onderdeel in de bemiddeling door het Adviescollege betreft het bemiddelingsadvies. Onder de Woo is sprake van een hybride vorm van bemiddeling. Wanneer een bemiddeling niet lukt, volgt een openbaar advies. Adviezen zullen doorgaans betrekking hebben op de handelwijze van een bestuursorgaan in een concreet geval, maar kunnen bredere impact hebben. Een advies dat bijvoorbeeld betrekking heeft op de toepassing van een bepaalde uitzonderingsgrond uit de Woo zal voor meerdere overheidsorganen relevant zijn. Daarnaast biedt de Woo ruimte om iets te zeggen over de handelwijze van de informatieverzoeker. Publicatie van de adviezen draagt volgens het Adviescollege bij aan een betere toepassing van de Woo.

Komend jaar zal verder gebouwd worden aan een vastomlijnde aanpak voor het bemiddelingsproces, gericht op het verwezenlijken van bovenstaande doelstellingen. Omdat het aantal bemiddelingsverzoeken zich moeilijk laat voorspellen, is ook de benodigde capaciteit nog lastig af te stemmen en flexibiliteit noodzakelijk. Streven is om de capaciteit mee te laten groeien met de vraag, en te bouwen aan een flexibele schil: een poule van onafhankelijke, externe bemiddelaars van hoge kwaliteit die door het Adviescollege ingeschakeld kunnen worden om te bemiddelen.

4 Organisatie

In 2022 is gestart met de opbouw van een stafbureau dat het Adviescollege ondersteunt bij de uitvoering van zijn taken, op basis van een organisatie-en formatierapport dat gemaakt is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In dit rapport is een organisatie beschreven met drie clusters, voor advisering, bemiddeling en bedrijfsvoering. Op dit moment zijn de secretaris directeur en de clusterhoofden aangesteld en is een deel van de andere functies vast of tijdelijk ingevuld.

De clusters voor advisering en bemiddeling zullen komend jaar verder bemenst worden, en er is personeel nodig voor de bedrijfsvoering. Er is ruimte voor circa 23 fte. Met name de invulling en vormgeving van het bemiddelingscluster is een uitdaging, omdat op dit moment nog niet duidelijk is hoeveel klachten en bemiddelingsverzoeken het Adviescollege op jaarbasis ontvangt, hoeveel tijd en menskracht een bemiddeling kost en de beschikbare capaciteit schaars is. Daarom zal voor bemiddeling in 2023 veel gewerkt worden met externe inhuur; bemiddelaars die op inhuurbasis flexibel kunnen worden ingezet. Gezocht wordt nog naar een werkwijze waarop externe inhuur bestendig kan worden ingekocht. Om de inzet van externe bemiddelaars te borgen is naar verwachting een Europese aanbesteding noodzakelijk. Voor 2023 is verder de mogelijke aanschaf van een zaakstelsel ten behoeve van de bemiddelingszaken aan de orde.

4.1 Bedrijfsvoering

Het Adviescollege is beheersmatig ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit betekent dat het personeel van het bureau in dienst is van het Rijk, en dat het bureau voor huisvesting, ICT, financiën, inkoop en facilitaire zaken gebruik maakt van de diensten van het kerndepartement. Het Adviescollege is gehuisvest in het rijks pand aan het Beatrixpark.

4.2 Communicatie

Naast advies en bemiddeling heeft het Adviescollege ook voorlichtingstaken op het gebied van openbaarheid en informatiehuishouding, en een eigen communicatieopgave. Het afgelopen jaar is er daartoe al geïnvesteerd in een huisstijl en logo, website en online communicatiekanalen. Voor zowel de advisering als de voorlichtingstaken wil het Adviescollege investeren in de opbouw van een netwerk van experts die vanuit verschillende disciplines betrokken zijn bij openbaarheid en informatiebeheer. Ook de in de Woo voorziene publicatie van richtsnoeren voor uitvoering van de Woo kan hierin een rol spelen. Afhankelijk van capaciteit en budget zal dit in (de tweede helft van) 2023 verder ingevuld worden.

5 Colofon

5.1 Samenstelling van het Adviescollege en bureau

Leden Adviescollege

Het Adviescollege is onafhankelijk en bestaat uit maximaal vijf leden. De collegeleden zijn bij Koninklijk Besluit benoemd. Op het moment van het opstellen van het werkprogramma is de samenstelling van het Adviescollege als volgt.

Ineke van Gent is de voorzitter van het Adviescollege. Zij is daarnaast Burgemeester van Schiermonnikoog. Daarvoor was zij onder andere lid van de Tweede Kamer.

Martin Berendse is lid en vice-voorzitter van het Adviescollege. Hij is directeur van de Openbare Bibliotheek Amsterdam. Daarvoor was hij Algemeen rijksarchivaris bij het Nationaal Archief.

Caroline Koetsenruijter is lid van het Adviescollege. Zij is auteur en adviseur van de KlachtWijzer en RegelWijzer voor effectieve en oplossingsgerichte klachtbehandeling door overheden van het Instituut KCB. Ook is zij auteur van de collectieve norm Melden hoort over agressie en intimidatie van politieke ambtsdragers.

Serv Wiemers is lid van het Adviescollege. Hij is daarnaast directeur van de Open State Foundation. Daarvoor was hij directeur van Transparency International Nederland.

Het bureau van het Adviescollege

Het Adviescollege wordt ondersteund door een ambtelijk collegebureau. Het bureau heeft een secretaris-directeur, mw. Lydia Bremmer. Het bureau bestaat daarnaast uit een tiental medewerkers.