

# Jaarverslag 2022

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding



## Colofon

Projectnaam

Jaarverslag 2022 ACOI

## Inhoud

|   |  |           |
|---|--|-----------|
| • | <b>Colofon</b>                               | <b>2</b>  |
| 1 | <b>Inleiding</b>                             | <b>4</b>  |
| 2 | <b>Advisering</b>                            | <b>6</b>  |
| 3 | <b>Bemiddeling</b>                           | <b>7</b>  |
| 4 | <b>Bedrijfsvoering en financiën</b>          | <b>8</b>  |
| 5 | <b>Financiële verantwoording 2022</b>        | <b>9</b>  |
| 6 | <b>Toelichting financiële verantwoording</b> | <b>10</b> |

## 1 Inleiding

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

De voorbereidingen voor de inrichting van het Adviescollege startten eind 2021 vanuit BZK, onder andere met de oplevering van een formatieplan voor een ondersteunende organisatie, aanwijzing van een kwartiermaker en de start van de werving en selectie van collegeleden, onder voorzitterschap van Ineke van Gent. Omdat het formatieplan voor het bureau eerst nog goedgekeurd moest worden door de ondernemingsraad van BZK, en dit enige maanden op zich liet wachten, kon de werving voor het bureau pas beginnen in het late voorjaar van 2022. Nadat in de zomer van dat jaar de collegeleden met een koninklijk besluit benoemd waren, het bureau een fysiek en virtueel adres had gekregen en de eerste mensen aan de slag waren, konden in september 2022 de deuren voor de eerste klachten en bemiddelingen geopend worden. Ook de eerste adviesaanvraag was toen al binnen: hoe om te gaan met het beheren en bewaren van berichtendiensten?

### **Uitgangspunten, taken en werkwijze**

Het Adviescollege is opgericht om de uitvoering van de Wet open overheid te bevorderen en het doel van deze wet te helpen verwezenlijken. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) hecht aan een democratie waaraan iedereen actief kan deelnemen en kan volgen wat de overheid doet. Dat betekent dat iedereen toegang moet hebben tot de informatie die de overheid heeft. Het college wil aanjager zijn van die openbaarheid.

De taken van het ACOI zijn bepaald door de Wet open overheid. Het college adviseert, gevraagd en ongevraagd, aan de regering en het parlement over openbaarheid en goed beheer van overheidsinformatie. Ook adviseert het Adviescollege over de uitvoering van de meerjarenplannen informatiehuishouding van centrale en decentrale overheid. Daarnaast bemiddelt het college over de manier waarop een overheidsorganisatie een verzoek om openbaarmaking van informatie behandelt. Het college bemiddelt voor journalisten, wetenschappers en anderen met een beroepsmatig belang. Tot slot 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.

Bij de uitvoering van zijn taken werkt het Adviescollege onafhankelijk, deskundig en gebaseerd op een open verbinding met de samenleving. Het Adviescollege laat zich daarom informeren door alle betrokkenen: bestuurders en ambtenaren, journalisten en wetenschappers, belangengroepen, bedrijven en burgers.

#### **Openbaarheid als kernwaarde**

De uitvoering van deze taken en rol vragen om een Adviescollege en ondersteunende organisatie waarin de open houding, transparante werkwijze en toegankelijke houding in het DNA verweven zitten. Uiteraard is openbaarheid een kernwaarde in de werkwijze van het Adviescollege. Vergaderverslagen, besluiten en 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](http://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.

## 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 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.

### **Opbouw Adviescluster**

In 2022 is gestart met de opbouw van het Adviescluster en de werving van adviseurs. De eerste adviseurs startten in de zomer van 2022 bij het bureau. Verwachting is dat het adviescluster begin 2023 op sterkte zal zijn, althans zoals beoogd in het formatierapport. Uit de praktijk moet blijken of de beoogde menskracht voldoende is voor de daadwerkelijke uitvoering van de taken.

### **Advies en onderzoek**

In 2022 ontving het Adviescollege de eerste adviesaanvraag, over het beheren en bewaren van chatberichten. Belangrijk onderdeel van de totstandkoming van dit advies waren de interdisciplinaire expertsessies: onder andere beleidsmakers, uitvoerders, gebruikers van de wet open overheid en wetenschappelijke experts schoven aan bij het Adviescollege om met elkaar van gedachten te wisselen over het thema beheren en bewaren van chatberichten.

Tegelijkertijd is er begonnen met de inrichting van een tweetal andere structurele taken die het adviescluster heeft: het adviseren over de meerjarenplannen en over wetsvoorstellen die raken aan de openbaarheid van bestuur of de informatiehuishouding. Ook hierin zoekt het actief de samenwerking met de belangrijkste partners, waaronder toezichthouders en de koepelorganisaties van de decentrale overheden.

Ten derde is het Adviescluster gestart met het opstellen van een onderzoeksagenda, als voeding voor zijn adviezen. Een eerste onderzoek op de agenda is een onderzoek naar het gebruik van en ervaringen met de Wob en de Woo onder journalisten, in samenwerking met de journalistieke beroepsgroep. Het gaat om een zogenaamde 'nulmeting' bij de beroepsgroep, die na enkele jaren kan worden herhaald. Resultaten van dit onderzoek worden verwacht in 2023.

### 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. Bemiddeling door het Adviescollege is erop gericht een goede uitkomst te vinden die recht doet aan letter en geest van de Woo. 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.

#### **Opbouw cluster en bemiddelingspoule**

In de loop van 2022 is een kwartiermaker gestart met de opbouw van de bemiddelingsfunctie binnen het Adviescollege. Daarbij was het zaak om goede bemiddelaars te vinden, met de juist kwaliteiten in huis voor de klachten die bij het college terecht komen. Dat betekent bemiddelaars met een stevig profiel, die niet alleen kennis hebben van de wet open overheid en het bestuursrecht, maar ook in de praktijk snappen hoe de overheid werkt en/of kennis hebben van het werkveld van de belangrijkste gebruikers van de wet open overheid. Deze bemiddelaars zijn schaars en veelal zelfstandig, zij werken doorgaans niet in een vast dienstverband. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden is de kwartiermaker in 2022 gestart met de opbouw van een externe poule van bemiddelaars uit verschillende disciplines, die op basis van hun specifieke kennis en kunde ingezet kunnen worden op de bemiddelingszaken die het college ontvangt. Bijkomend voordeel van deze werkwijze is dat er flexibel op- en afgeschaald kan worden.

De bemiddelingstaak is immers pionierswerk; niet duidelijk is hoeveel mensen zich zullen wenden tot het Adviescluster en hoe omvangrijk en arbeidsintensief deze zaken zullen zijn.

Op dit moment bestaan de bemiddelingsafdeling- en poule uit een hoofd bemiddeling, één vaste bemiddelaar en vier externe bemiddelaars. Naar passende ondersteuning in de vorm van een junior zal nog gezocht worden. De meeste zaken zijn in 2022 door twee bemiddelaars opgepakt, waarbij de kwartiermaker steeds optrad als de leidende bemiddelaar. In 2022 heeft het Adviescollege elf verzoeken om bemiddeling ontvangen waarvan er drie niet-ontvankelijk waren. Met de acht ontvankelijke verzoeken zijn de bemiddelaars aan de slag gegaan. Daarnaast zijn er zeventien informatieverzoeken en signalen ontvangen die naast registratie ook voorzien zijn van reacties waarbij de verzoekers om informatie waar nodig en mogelijk zijn doorverwezen.

#### **Bemiddelingsadvies**

Onder de Woo is sprake van een hybride vorm van bemiddeling. Wanneer een bemiddeling niet lukt, volgt een (openbaar) advies aan het bestuursorgaan waarover de klacht is ingediend. Deze adviseringstaak vraagt om een interdisciplinair team van adviseurs, juridische expertise en bemiddelaars. De inrichting hiervan zal verder worden gebracht in 2023. Dan worden ook de eerste bemiddelingsadviezen verwacht.

## 4 Bedrijfsvoering en financiën

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. Veel moest worden opgebouwd en ingeregeld om van de ondersteuning gebruik te kunnen maken en/of deze passend te krijgen bij de taken van het Adviescollege. Dit kon pas in gang gezet worden nadat de organisatieverandering die de toevoeging van het Adviescollege aan BZK feitelijk behelst, door de OR was goedgekeurd.

### 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 het werkprogramma van het Adviescollege vast te stellen. Waar het Adviescollege in 2022 startte onder de DGDOO als eigenaar, is het in de loop van het jaar ondergebracht bij de pSG van BZK, die de eigenaarsrol van alle organisaties op afstand behorend bij BZK vervult. Opdrachtgeverschap en budgetverantwoordelijke blijft DGDOO. De jaarlijkse cyclus van begroting tot jaarverslag zal komend jaar verder worden vormgegeven, in de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

### Bedrijfsvoering

Het Adviescollege is gehuisvest in het rijkspand aan het Beatrixpark. In 2022 is gestart met de inrichting van de ruimte, die op het moment van intrek nog kaal was. Ook digitaal moest er het nodige ingericht worden, van website en klachtenformulier tot sjablonen, tekenlijnen en mailadressen. Onder leiding van een plaatsvervangend directeur en een hoofd bedrijfsvoering zijn de meest basale processen ingericht waarop de organisatie kan functioneren. Omdat de werving van personeel pas in de loop van 2022 goed op gang kwam, is het budget dat in 2022 voor het Adviescollege gereserveerd stond slechts gedeeltelijk uitgeput. Zie voor de financiële vertaling van dit jaarverslag de realisatie in de paragraaf Financiële Verantwoording 2022.

### 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 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. Hiermee is in 2022 gestart. Ook de in de Woo voorziene publicatie van richtsnoeren voor uitvoering van de Woo maakt hiervan deel uit. Afhankelijk van capaciteit en budget zal dit in (de tweede helft van) 2023 verder ingevuld worden.



## 5 Financiële verantwoording 2022

Het Adviescollege is per 1 mei 2022 ingesteld en heeft op 1 september 2022 zijn deuren officieel geopend. Deze opstartperiode waarin de formatieplekken langzaam gevuld raakten, heeft tot gevolg dat maar een deel van het begrote jaarbudget is aangewend. De jaarbegroting van € 3,950 mln. is daarom al bij Voorjaarsnota 2022 teruggebracht naar € 1,712 mln. De hieronder opgenomen jaarrapportage ACOI 2022 heeft deze aangepaste begroting ad € 1,712 mln. als uitgangspunt. Onder de cijferopstelling wordt een aantal relevante aspecten van de verschillen tussen realisatie en begroting toegelicht.

|  | Begroting        | Realisatie       | Verschil        |
|--|------------------|------------------|-----------------|
| <b>Leden College en Directie</b>         |                  |                  |                 |
| Vergoedingen collegeleden                | 55.000           | 72.240           | 17.240          |
| Personele kosten Directie                | 101.000          | 122.540          | 21.540          |
| Subtotaal                                | 156.000          | 194.780          | 38.780          |
| <b>Afdeling advisering</b>               |                  |                  |                 |
| Personele kosten                         | 229.000          | 204.333          | -24.667         |
| Subtotaal                                | 229.000          | 204.333          | -24.667         |
| <b>Afdeling bemiddeling en opleiding</b> |                  |                  |                 |
| Personele kosten                         | 254.000          | 32.563           | -221.438        |
| Subtotaal                                | 254.000          | 32.563           | -221.438        |
| <b>Collegebureau</b>                     |                  |                  |                 |
| Personele kosten                         | 176.000          | 200.733          | 24.733          |
| Staftoeslag                              | 99.000           | 56.917           | -42.083         |
| programma                                | 798.000          | 429.337          | -368.663        |
| Subtotaal                                | 1.073.000        | 686.987          | -386.013        |
| <b>Eindtotaal</b>                        | <b>1.712.000</b> | <b>1.118.662</b> | <b>-593.338</b> |
| Personeel                                | 859.000          | 617.085          | -241.915        |
| College                                  | 55.000           | 72.240           | 17.240          |
| Materieel                                | 798.000          | 429.337          | -368.663        |
|  | <b>1.712.000</b> | <b>1.118.662</b> | <b>-593.338</b> |

## 6 Toelichting financiële verantwoording

In deze verantwoording is verantwoord conform het budget zoals dat is opgenomen in het inrichtingsplan ACOI uit begin 2022. Naast personele kosten van Adviescollege en Bureau zijn de kosten van ACOI niet verder gespecificeerd. Om die reden kent de verantwoording ook weinig detaillering. In het eerste volle jaar (2023) zullen deze specificaties in lijn met de meer gespecificeerde begroting 2023 wel volgen.

### Algemeen

Het beschikbare budget 2022 van € 1,7 mln. is maar voor € 1,1 mln. aangewend waardoor een overschot van € 0,6 mln. ontstaat. Omdat de begroting is bijgesteld op basis van een aanneme over de snelheid van de opbouw van de organisatie, zegt dit overschot vooral dat de opbouw langzamer is gegaan dan vooraf gedacht. Medewerkers zijn niet meteen beschikbaar en zolang die er nog niet of onvoldoende zijn, komen ook activiteiten maar langzaam op gang. De daarmee gepaard gaande kosten blijven daardoor logischerwijs achter bij de verwachting. Dat geldt voor de personele en materiële kosten. De kosten voor de leden van het Adviescollege komen hoger uit dan verwacht omdat bij de invulling van de vacatures voor aanstellingen gekozen is van 8 uur in de week voor alle collegeleden. Bedacht was een 0,2 fte aanstelling voor alleen de voorzitter en een 0,15 fte aanstelling voor de overige collegeleden. Dat is voor alle leden gelijkgetrokken naar telkens een aanstelling van 0,2 fte.

### Personele kosten

Behalve de toerekenbare kosten van de bedrijfsjurist zijn er bij afdeling bemiddeling geen personele kosten opgenomen omdat in 2022 alle bemiddelingen zijn uitgevoerd door externe medewerkers. Bemiddelaars zijn schaars en niet zomaar te verleiden om in dienst te treden.

### Materiële kosten/ programmakosten

Hieronder is een specificatie van de materiële kosten opgenomen waarbij deze kosten zijn toegerekend aan de te onderscheiden onderdelen.

|               |         |
|---------------|---------|
| Adviescollege | 5.037   |
| Bureau        | 80.153  |
| Communicatie  | 223.862 |
| Advisering    | 6.645   |
| Bemiddeling   | 113.640 |
| Totaal        | 429.337 |