

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Werkprogramma 2025



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

Inhoudsopgave Werkprogramma 2025

1	Missie, taken, positie en werkwijze	5
1.1	Missie	5
1.2	Positie en governance	5
1.3	Organisatie en bureau	6
2	Advisering	6
2.1	Algemene beleidsadviezen (gevraagd en ongevraagd)	7
2.2	Advies over meerjarenplan informatiehuishouding	7
2.3	Wetgevingsadviezen	7
2.4	Richtsnoeren voor de uitvoeringspraktijk	8
2.5	Onderzoek	8
3	Bemiddeling	9
4	Voorlichting en kennisbevordering	10
5	Portfoliomanagement	10
6	Colofon	11
Bijlage:	Begroting ACOI 2025	12

Inleiding

Het is soms echt nog even zoeken, vatte ik dit jaar voor VNG Magazine de stand van zaken rond de Wet open overheid samen. We hebben met elkaar afgesproken dat we een open, transparante overheid willen zijn. Een betrouwbare overheid, die aanspreekbaar is, uitgaat van vertrouwen richting burgers en ruimhartig informatie verstrekt. Maar hoe dan precies? Want die open overheid komt er niet vanzelf, en ook de informatiehuishouding moet nog flink beter. Dat kost tijd, en vraagt om een slimme en voortvarende aanpak, waarin we samenwerken, met zijn allen.

Als Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding willen we daar graag bij helpen, met duidelijke, uitvoerbare adviezen, die praktische handvatten bieden bij dat "hoe dan". In 2025 doen we dat onder andere met de Samenwerkwijzer, een hulpmiddel om Woo-verzoeken soepeler te laten verlopen en omvangrijke verzoeken hanteerbaar te maken. En met een onderzoek naar betekenisvolle actieve openbaarmaking. Zodat we niet domweg meer documenten en data online zetten, maar dat vooral zo doen dat mensen er daadwerkelijk wat aan hebben. Dat ze bijvoorbeeld snappen hoe een afweging gemaakt wordt, of begrijpen wat er in hun wijk op stapel staat.

Dat en meer pakken we op in 2025, zoals te lezen staat in dit werkprogramma. Genoeg te doen!

Ineke van Gent
voorzitter

1 Missie, taken, positie en werkwijze

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding is op 1 mei 2022 ingesteld met de Wet open overheid (Woo). Het heeft de taak om de uitvoering van deze wet te bevorderen, en zo bij te dragen aan het doel: een open en transparante overheid.

1.1 Missie

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) hecht aan een democratie waaraan iedereen actief kan deelnemen en waarin iedereen kan volgen wat de overheid doet. Dat betekent dat iedereen toegang moet hebben tot de informatie die de overheid heeft. De missie van het college is om aanjager te zijn van die openbaarheid.

De taken van het ACOI zijn bepaald in de Wet open overheid. Het college bevordert de toepassing van de Wet open overheid; het adviseert, gevraagd en ongevraagd, aan de regering en het parlement over beleid en wetgeving rond openbaarheid en goed beheer van overheidsinformatie. Daarnaast bemiddelt het Adviescollege naar aanleiding van klachten over de afhandeling van Woo-verzoeken van journalisten, onderzoekers en maatschappelijke organisaties met een 'beroepsmatig belang' tussen deze verzoekers en de betreffende overheidsorganisaties. Tot slot heeft het Adviescollege een aantal aanvullende taken om zijn rol goed te kunnen vervullen: het bevorderen van kennis(deeling) over de voor het college relevante thema's, het onderzoeken van en rapporteren over de openbaarmaking van publieke informatie 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 college onafhankelijk, deskundig en in open verbinding met de samenleving. Het college laat zich daarom informeren door alle betrokkenen: bestuurders en ambtenaren, journalisten en wetenschappers, belangengroepen, bedrijven en burgers.

1.2 Positie en governance

Het Adviescollege is een onafhankelijk orgaan; het hoeft zich over de inhoud van zijn adviezen niet te verantwoorden aan de minister. Zowel voor wat betreft de algemene 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 de middelen die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar worden 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.

1.3 Organisatie en bureau

Het Adviescollege wordt ondersteund door een ambtelijk bureau van circa 20 fte. De financiële vertaling van de kerntaken van het Adviescollege en de benodigde bedrijfsvoering voor 2025, is opgenomen in de begroting ACOI 2025 (zie de bijlage). Het totaalbudget van het ACOI bedraagt € 4,0 miljoen.

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

Prioriteiten, zoals op het moment van schrijven aangegeven zijn in het werkprogramma, kunnen gedurende de programmaperiode veranderen. Ook is het mogelijk dat zich tussentijds urgente kwesties aandienen. Op www.acoi.nl zal altijd de actuele stand van zaken worden weergegeven, met informatie over de voorgenomen oplevertermijn van bijvoorbeeld adviezen. ACOI start in 2025 met de voorbereiding van de evaluatie van de Woo.

2 Advisering

Ruim twee jaar na inwerkingtreding van de Wet open overheid, ziet het Adviescollege dat er nog veel werk aan de winkel is om de geest van de wet, toegang tot publieke informatie, tot leven te brengen in het openbaar bestuur. Alhoewel politici, bestuurders en ambtenaren het concept van openbaarheid van bestuur veelal een warm hart toe dragen, leidt dit in de praktijk nog niet tot een vanzelfsprekende en soepele uitvoering van de Woo. Het gesprek gaat toch vooral over de problemen die men ondervindt, de kosten van de uitvoering, het misbruik en de onredelijke verzoeker, en minder over de positieve kanten en de meerwaarde van een open en transparante overheid. Niet alleen voor de passieve openbaarmaking, maar ook voor informatiehuishouding en actieve openbaarmaking ziet het Adviescollege dat er nog belangrijke stappen te zetten zijn. Het gaat daarbij om het opbouwen van een open bestuurscultuur, het maken van scherpe inhoudelijke en transparante keuzes bij zowel informatiebeheer als openbaarmaking, en om collectieve normen en praktische methoden. Deze thema's keren terug in het werkprogramma 2025. Daarbij zal het Adviescollege niet alleen adviezen uitbrengen, maar ook andere vormen blijven kiezen zoals (signaal)brieven, onderzoek en richtsnoeren.

De ervaring leert dat een deel van de adviesaanvragen pas na vaststelling van het werkprogramma binnenkomt. Omdat het Adviescollege in deze actuele behoefte wil voorzien én wil kunnen inspringen op urgente kwesties, is er in de tweede helft van 2025 nog ruimte voor andere adviezen ingebouwd. Ook de bemiddelingsadviezen zijn van tevoren niet in te plannen, en vragen dus om de nodige ruimte bij het programmeren van de adviezen.

2.1 Algemene beleidsadviezen (gevraagd en ongevraagd)

Voor 2025 staat op het moment van schrijven in ieder geval een algemeen beleidsadvies op de planning over actieve openbaarmaking. Dit gevraagde advies verschijnt in Q2 2025 op verzoek van de minister van BZK. De verwachte hoofdvraag van de minister van BZK is hoe actieve openbaarmaking van overheidsinformatie uit eigen beweging (onder de inspanningsplicht van artikel 3.1 van de Woo) tegemoet kan komen aan de informatiebehoeften van de samenleving. Het Adviescollege wil adviseren over het wat, dus inhoudelijke keuzes (welke onderwerpen, welke typen documenten en gegevens) die overheidsorganisaties kunnen maken. En bovendien ook over het hoe, dus de wijze waarop zij de informatie verstrekken en verbinden aan andere vormen van communicatie en contact met burgers.

2.2 Advies over meerjarenplan informatiehuishouding

Het Adviescollege heeft op 23 mei 2024 zijn advies, getiteld 'Alles is niets', gepubliceerd over de meerjarenplannen voor verbetering van de informatiehuishouding bij de overheid. Deze meerjarenplannen zijn, mede op grond van de Wet open overheid, opgesteld door de bewindslieden van BZK en OCW (voor de Rijksoverheid), en door VNG, IPO en UvW (voor decentrale overheden). In de kern adviseert het ACOI om tot meer inhoudelijke samenhang, duidelijke prioriteiten, en nationale regie te komen. De verwachting is dat een beleidsreactie hierop eind 2024 verschijnt en dat het ACOI-advies wordt betrokken bij de uitvoering van de plannen en bij een volgende actualisatie. Wanneer die actualisatie plaatsvindt is nog niet bekend. In de tussentijd zal het ACOI de vinger aan de pols houden en indien nodig een signaalbrief uitbrengen.

2.3 Wetgevingsadviezen

Het Adviescollege adviseert over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de openbaarmaking en de ontsluiting van publieke informatie. We houden er rekening mee dat er ook in 2025 aanvragen voor wetgevingsadvies zullen zijn. Doorgaans verzoekt de betrokken minister hierom in de fase dat ook andere adviesorganen adviseren en er een open internetconsultatie loopt. Afhankelijk van de wetgevingskalender van de regering, zal het Adviescollege mogelijk advies gevraagd worden over een voorstel voor een Informatiewet, waarvoor de Regeringscommissaris Informatiehuishouding een eerste ontwerp heeft opgesteld.

2.4 Richtsnoeren voor de uitvoeringspraktijk

Samenwerkwijzer voor Woo-verzoeken. De Samenwerkwijzer is bedoeld om samenwerking tussen Woo-behandelaars en Woo-verzoekers te ondersteunen. De Samenwerkwijzer zal eind Q1 2025 verschijnen en is een vervolg op het gevraagde beleidsadvies 'Wat kan ik voor u doen' van maart 2024 aan de bewindslieden van BZK en OCW en het parlement. Hierin heeft het ACOI gepleit voor meer en betere samenwerking tussen Woo-verzoeker en -behandelaar om de uitvoering van de Woo te verbeteren. Ook is geadviseerd om overheidsorganisaties te verplichten hierbij een 'openbare leidraad' te gebruiken die zij publiceren op hun website, zodat iedereen weet wat hij of zij kan verwachten. De staatssecretaris van BZK heeft dit advies overgenomen in haar Kamerbrief van 21 juni 2024 en BZK zal de verplichting opnemen in de (nog op te stellen) AMvB bij de Woo. Ondertussen zal ACOI door middel van co-creatie met betrokkenen een model voor zo'n leidraad maken - de 'Samenwerkwijzer' - die overheidsorganisaties kunnen overnemen en zo nodig aanpassen aan hun situatie.¹

Agenda richtsnoeren. Eind 2024/ begin 2025 verschijnt een richtsnoer van het ACOI over de toepassing van 'inzage onder geheimhouding' uit de Woo. Later in 2025 verschijnt een richtsnoer over de wijze waarop overheidsorganisaties bij Woo-verzoeken zienswijzen van derden betrekken in hun besluit over openbaarmaking. In 2025 wordt voorts gewerkt aan een lange termijn agenda voor richtsnoeren. Die agenda wordt onder meer afgestemd op vragen en signalen die ACOI krijgt en op activiteiten die BZK, OCW, VNG, IPO en de UvW ontplooiën om overheidsorganisaties te ondersteunen.

2.5 Onderzoek

Het Adviescollege voert eigen onderzoek uit op het gebied van openbaarheid en informatiehuishouding. Op die manier monitoren we de ontwikkelingen en halen we informatie op voor adviezen. In 2025 wordt onder meer onderzoek opgeleverd naar doelen, methoden en effecten van actieve openbaarmaking en andere manieren om aan informatiebehoeftes van burgers te voldoen en hen bij democratische processen te betrekken. Daarnaast wordt een internationale vergelijkende studie uitgebracht over de inhoud en vormgeving van 'informatieregisters' en 'publicatieschema's' in een aantal landen, om de lange termijn gedachtvorming hierover te voeden, zoals ook is beoogd met de Woo.

¹ In de terminologie van de Woo is de Samenwerkwijzer niet een advies aan regering en parlement, maar is het een 'richtsnoer' van ACOI ter bevordering van de uitvoering van de Woo in de praktijk.

3 Bemiddeling

De Woo beoogt met bemiddeling door ACOI de sterk gejuridiseerde procesvoering, zoals die was ontstaan onder de Wob, te doorbreken en waar mogelijk snelle(re) en soepele manieren van openbaarheid te bevorderen. De bemiddelingsfunctie is door 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.

De doelen van het Adviescollege bij bemiddeling zijn het herstel van vertrouwen, verbeteren van onderlinge relaties, bevorderen van een cultuuromslag in de omgang met openbaarmaking van overheidsinformatie, 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 bemiddelingstaak biedt zo een mooie aanvulling op de adviseringstaak, omdat we bij bemiddeling vaak op micro- en/of casusniveau zien wat de problemen zijn, waar we op meer macroniveau over adviseren, en vice versa of adviezen op papier ook houtsnijden in de praktijk. Deze processen zijn binnen de organisatie dan ook dicht op elkaar gebonden, voor een continue stroom van kennis tussen beide clusters, onder andere door de uitwisseling van mensen tussen beide teams.

Wanneer een bemiddeling niet tot overeenstemming leidt, kan een openbaar advies van het Adviescollege volgen. Adviezen hebben doorgaans betrekking op de handelwijze van een bestuursorgaan in een concreet geval, maar kunnen bredere impact hebben. Daarnaast biedt de Woo-bemiddeling indirect ook ruimte om iets te zeggen over de handelwijze van de informatieverzoeker. Het Adviescollege kan immers concluderen dat de handelwijze van het bestuursorgaan begrijpelijk was, gelet op de opstelling van de vragende partij. Wordt een bemiddeling wel naar tevredenheid afgesloten, dan volgt een eindbrief aan beide partijen met afspraken en opbrengst.

Naast verzoeken om bemiddelingen van journalisten, wetenschappers, en anderen met een beroepsmatig belang, krijgt het ACOI ook vanuit andere hoeken van de samenleving signalen over de gang van zaken bij vragen om informatie aan bestuursorganen. Bij de behandeling van deze signalen voorziet ACOI de vraagsteller zo adequaat mogelijk van een antwoord en verwijst waar nodig en mogelijk naar een loket passend bij de gestelde vraag.

4 Voorlichting en kennisbevordering

De afgelopen twee jaar heeft ACOI al de nodige ervaring opgedaan met kennisbevordering, of eigenlijk kennisdeling, want ACOI wil zelf ook blijven leren van en samen met betrokkenen. Doelgroepen zijn bestuurders en ambtenaren, journalisten en wetenschappers, belangengroepen, en andere burgers die (in potentie) de Woo toepassen en gebruiken. Kennisdeling vond plaats in verschillende vormen, zoals (fysieke en online) bijeenkomsten ter voorbereiding en als vervolg op adviezen van het ACOI, werkbezoeken en gastcolleges.

In 2025 wordt deze werkwijze uitgebouwd tot een meer systematische en samenhangende invulling van deze wettelijke taak. Het doel is om ook via kennisbevordering aanjager te zijn van openbaarheid, en wel langs de volgende lijnen: om de transitie naar een open bestuurscultuur te versnellen, professionalisering te faciliteren en een (actieve) leergemeenschap te voeden. Het plan van aanpak zullen we naar verwachting vanaf Q1 2025 kunnen gaan uitvoeren. Idee is daarbij om kennisbevordering op te zetten met alle bij de Woo betrokken stakeholders, waarbij de rol van het Adviescollege kan variëren van co-creator tot facilitator van de leergemeenschap tot maatschappelijk impactpartner.

5 Portfoliomanagement

Op basis van afwegingskaders maken we voor 2025 een programmering met activiteiten die binnen de grenzen van onze mensen en middelen optimaal bijdragen aan onze doelstelling: het bevorderen van een open overheid. We zetten daarbij in op een aantal streefgetallen qua adviezen, bemiddelingen en kennisbevorderingsactiviteiten.

Op deze manier hebben we inzicht in alle projecten die we in portfolio hebben (adviezen en bemiddelingen en kennisbevorderingsactiviteiten), hun bijdrage aan de strategische doelstellingen, hun afhankelijkheden en de mensen en middelen die ervoor nodig zijn. Deze programmering is niet in beton gegoten, maar kan iteratief worden bijgesteld en is de basis voor tussentijdse evaluatie en bijsturing. Dat doen we door deze periodiek (1 keer per kwartaal) in het MT te bespreken, om daar indien nodig de integrale afweging te maken bij dreigende over- of onderbelasting, en onszelf telkens de vraag te stellen: zijn we nog op de goede weg, maken we nog de goede keuzes, die waarde hebben in het licht van onze strategische doelstellingen en missie/visie of missen we nog activiteiten, zijn er nog blinde vlekken waarop moet worden bij geschaald, of juist activiteiten die dreigen te dubbelen en moeten worden afgeschaald?

6 Colofon

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 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.

Jamila Aanzi is lid van het Adviescollege. Daarnaast is zij werkzaam als zelfstandig adviseur, en lid van de bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toelagenaffaire.

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 circa 20 fte.

BIJLAGE: Begroting ACOI 2025

Begroting ACOI 2025	
Personele kosten op basis van handreiking overheidstarieven 2024	
Leden College en Directie	
Vergoedingen collegeleden	216.000
Personele kosten Directie	305.370
Subtotaal	521.370
Advisering	
Personele kosten	964.500
Inhuur externe deskundigheid	50.000
Onderzoek	250.000
Overige kosten	10.000
Subtotaal	1.274.500
Bemiddeling	
Personele kosten	647.660
Inhuur externe bemiddelaars	250.000
Kosten zaaksysteem	110.000
Kosten juridische ondersteuning	20.000
Overige kosten	10.000
Subtotaal	1.037.660
Kennisbevordering	
Personele kosten	251.110
Inhuur externe deskundigheid	74.000
Subtotaal	325.110
Bedrijfsvoering	
Personele kosten	273.000
Staftoeslag	275.098
Opleidingen medewerkers	70.000
Inhuur externe deskundigheid	85.000
Kosten SSO's	50.000
Bureaunkosten	88.262
Subtotaal	841.360
Totaal-generaal	4.000.000