

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

Werkprogramma 2024



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 2024

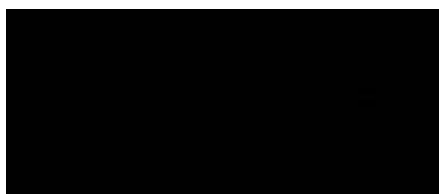
	Inleiding	4
1	Missie, taken, positie en werkwijze	5
1.1	Missie	5
1.2	Positie en governance	5
1.3	Organisatie en bureau	5
2	Advisering	6
2.1	Algemene beleidsadviezen (gevraagd en ongevraagd)	6
2.2	Advies over meerjarenplan informatiehuishouding	7
2.3	Wetgevingsadviezen	7
2.4	Onderzoek	7
3	Bemiddeling	7
4	Voorlichting en kennisbevordering	8
5	Colofon	9
5.1	Samenstelling van het Adviescollege en bureau	9
6	Bijlage: Begroting 2024	10

Inleiding

Van nature ben ik een optimistisch mens, maar van de huidige versnippering en polarisatie in onze maatschappij, zakt de moed me weleens in de schoenen. Onderzoeken liegen er niet om. Nederlanders zijn in vergelijking met de afgelopen vijftien jaar zeer negatief over de toestand in ons land en de politiek, 62% vindt dat het de verkeerde kant opgaat. Meest negatief zijn mensen over het probleemoplossend vermogen van de overheid. Daarmee mogen we toch geen genoegen nemen? Ik geloof dat we beter moeten, en beter kunnen, als de overheid haar ramen en deuren openzet en burgers weer durft binnen te laten.

Noodzakelijk instrument hierin is de Wet open overheid, die in 2022 met ruime meerderheid werd aangenomen. Een duidelijk signaal: van links tot rechts vinden we openbaarheid van bestuur en het recht op toegang tot informatie belangrijk. Maar die wet alleen is niet genoeg. Het gaat uiteindelijk om wat we doen, hoe we onszelf ertoe verhouden. Willen we dat de Woo werkt, dan moet de mentaliteit binnen het openbaar bestuur veranderen. En dat begint bij de politieke en ambtelijke top: zij geven immers de rest van de organisatie hun instructies.

Als Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding zijn wij aanjager van die mentaliteitsverandering. Willen we ervoor zorgen dat toegang tot informatie geen holle frase is, maar een actief recht, waar een zorgplicht tegenover staat. Hoe we dat komend jaar aanpakken, leest u in dit werkprogramma, er is genoeg te doen. Wij pakken het op!



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. 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.

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 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, adviseert, gevraagd en ongevraagd, aan de regering en het parlement over openbaarheid en goed beheer van overheidsinformatie. Daarnaast bemiddelt het adviescollege over de manier waarop een overheidsorganisatie een verzoek om openbaarmaking van informatie behandelt. Tot slot heeft het Adviescollege een aantal aanvullende taken om zijn rol goed te kunnen vervullen: het verzorgen van opleiding en voorlichting, het monitoren en 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 gebaseerd op een 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 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, beleidsverantwoordelijke en opdrachtnemer.

1.3 Organisatie en bureau

Het Adviescollege wordt ondersteund door een ambtelijk bureau van circa 20 fte, verdeeld over drie clusters: advisering, bemiddeling en collegebureau. Voor 2024 is het zaak werkprocessen en bezetting te borgen zodat de taken van het bureau door een stabiele werkorganisatie kunnen worden uitgevoerd. Specifiek is in 2024 het doel om de aanschaf van een zaakstelsel voor bemiddeling in gebruik te nemen, de scholing van medewerkers verder uit te werken en de informatiehuishouding van de organisatie te optimaliseren. De

financiële vertaling van de kerntaken van het Adviescollege en de benodigde bedrijfsvoering voor 2024, is opgenomen in de begroting ACOI 2024. Zie hiervoor de bijlage. Het totaalbudget van het ACOI bedraagt € 4,0 miljoen.

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 zijn 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

Ruim een 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. Te vaak nog is een verzoek om informatie een lange weg, en te veel nog worden stukken geweigerd. Onderling contact komt nog maar langzaam op gang. Ook op het gebied van informatiehuishouding en actieve openbaarmaking ziet het college grote uitdagingen. Deze thema's keren terug in het werkprogramma 2024. Daarbij zal het Adviescollege niet alleen adviezen uitbrengen, maar ook andere vormen kiezen zoals (signaal)brieven, onderzoek en richtsnoeren.

2.1 Algemene beleidsadviezen (gevraagd en ongevraagd)

Voor de eerste helft van 2024 staan de volgende adviezen gepland.

- In navolging van het advies van januari 2023 over het beheren en bewaren van chatberichten, heeft de minister van BZK aangekondigd het Adviescollege te vragen om een advies over het beheren en bewaren van e-mail.
- Ook wordt in 2024 op verzoek van de minister van BZK een advies gegeven over openbaarmaking op verzoek op grond van de Woo. Daarbij gaan we in op de invoeringstoets van de Woo die in opdracht van de minister van BZK wordt uitgevoerd.
- Door de Tweede Kamer is advies gevraagd over de openbaarheidsregimes bij en de toegang tot de stukken over de Bijlmerramp die zich in het Nationaal Archief bevinden. Het plan van aanpak is in juli 2023 naar de Kamer verstuurd, en het benodigde onderzoek zal doorlopen in het eerste kwartaal van 2024.
- Het Adviescollege start een verkenning voor een advies over openbaarmaking uit eigen beweging door bestuursorganen. Dit is een vervolg op een brief van 27 juni 2023 aan de minister van BZK over de voortgang van actieve openbaarmaking en de ontwikkeling van de digitale infrastructuur voor ontsluiting van gepubliceerde overheidsdocumenten.

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 2024 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.

2.2 Advies over meerjarenplan informatiehuishouding

In 2024 zal het Adviescollege, zoals bepaald in de Woo, adviseren over het meerjarenplan informatiehuishouding van de centrale en decentrale overheden.¹ Het al lopende actieplan voor de informatiehuishouding van het Rijk (Open op Orde) gaat daarbij op in het nieuwe meerjarenplan conform de Woo. Voor de decentrale overheden stellen VNG, IPO en UvW (geactualiseerde) meerjarenplannen op. Een eerdere planning is aangepast: de minister stuurt naar verwachting in september 2023 deze plannen naar de Kamer. Daarmee verschuift de termijn voor advisering door het Adviescollege naar het eerste kwartaal van 2024.

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 2024 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, waaraan de Regeringscommissaris Informatiehuishouding momenteel werkt.

2.4 Onderzoek

Het Adviescollege voert eigen onderzoek uit op het gebied van openbaarheid en informatiehuishouding. Op die manier monitoren we de ontwikkelingen én halen we informatie op voor adviezen. Eind dit jaar volgt mogelijk een onderzoek naar de digitale toegankelijkheid van documenten die overheidsorganen actief openbaar maken door deze online te publiceren. In 2024 zal het Adviescollege daarnaast onderzoek verrichten naar het gebruik van en ervaringen met de toegang tot overheidsinformatie op grond van de Wob en de Woo van burgers en daarbij inzichten vergaren uit het maatschappelijk middenveld. Ook zal het Adviescollege onderzoek doen naar de ervaringen van overheidsmedewerkers, waaronder Woo-coördinatoren.

3 Bemiddeling

De bemiddeling in de Woo is bedoeld om 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 doelen van het Adviescollege hierbij zijn het herstel van vertrouwen, verbeteren van onderlinge relaties, bevorderen van een culturomslag in de

¹ Bij brief van 28 maart 2023 informeerde het Adviescollege de bewindslieden over de wijze waarop het Adviescollege invulling gaat geven aan deze wettelijke adviestaak. Ter voorbereiding doet het Adviescollege onderzoek naar de knelpunten en programma's voor het op orde brengen van de digitale informatiehuishouding sinds de jaren negentig. Deze terugblik verschijnt in 2023. Ook is gevraagd om rapportages van de IOE, VNG, IPO en de UvW over de stand van de digitale informatiehuishouding bij de centrale en decentrale overheid. Die rapportages verschijnen ook in 2023.

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 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.

Belangrijk onderdeel in de Woo-bemiddeling is het advies na bemiddeling. Er is mede om die reden sprake van een hybride vorm van bemiddeling. Wanneer een bemiddeling niet tot overeenstemming leidt, kan immers 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.

Komend jaar zal verder gebouwd worden aan een vastomlijnde aanpak voor het bemiddelingsproces, gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen. Dit doet het Adviescollege door de kaders en uitgangspunten voor de bemiddeling verder uit te werken, een zaakstelsel te verwerven, en te investeren in de opbouw van een poule van onafhankelijke, externe bemiddelaars van hoge kwaliteit die door het Adviescollege ingeschakeld kunnen worden om te bemiddelen.

4 Voorlichting en kennisbevordering

Naast de taken advies en bemiddeling, heeft het Adviescollege ook voorlichtings- en kennisdelingstaken op het gebied van openbaarheid en informatiehuishouding. Die taak bouwt het college op door enerzijds zelf workshops, expertsessies en (digitale) kennisbijeenkomsten te organiseren, en anderzijds waar mogelijk aan te schuiven en aanwezig te zijn met presentaties en workshops. Ook in 2024 werkt het Adviescollege continu op deze wijze aan voorlichting en kennisuitwisseling en -bevordering.

Voorts bouwt het ACOI in 2024 verder aan zijn netwerk, en investeert het in bestuurlijke overleggen met belangrijke stakeholders op de terreinen van openbaarheid en informatie. Op bestuurlijk of op ambtelijk niveau zal in 2024 (opnieuw) worden gesproken met instanties zoals de Nationale Ombudsman, de AP, andere adviesraden, de koepelorganisaties, en de Regeringscommissaris Informatiehuishouding, maar ook met belangenorganisaties zoals de NVJ en de VVOJ, organisaties in het openbaar bestuur (zoals departementen, gemeenten waterschappen en provincies, Klein Lef) en experts op het gebied van openbaarheid en informatiehuishouding. Daarnaast bouwt het Adviescollege ook in 2024 actief verder aan het netwerk van Woo-coördinatoren en contactpersonen om kennis en ervaringen te delen en de goede toepassing van de Woo te bevorderen.

Een belangrijk instrument om de toepassing van de Woo, danwel de kennis hierover te bevorderen is het richtsnoer die het Adviescollege op grond van de Woo kan publiceren. De bedoeling is dat deze richtsnoeren uitleg, normen en aanbevelingen bevatten voor de uitvoering van (onderdelen) van de Woo. In 2024 wordt een eerste richtsnoer gepubliceerd, naar de toepassing van artikel 5.7 Woo over vertrouwelijke (voor)inzage. Om goed in te

kunnen spelen op de behoefte, werken we met het onderzoek onder journalisten en het advies over passieve openbaarmaking, aan een agenda voor richtsnoeren in 2024.

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.

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

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.

6 Bijlage: Begroting 2024

Begroting ACOI 2024		
Uitgangspunten		
Personele kosten op basis van handreiking overheidstarieven 2023		
	Begroting 2024	Begroting 2023
Leden College en Directie		
Vergoedingen collegeleden	214.300	200.013
Reiskostenvergoedingen	5.000	5.000
Andere vergoedingen	2.000	2.000
Vergaderkosten	5.000	5.000
Personele kosten Directie	303.047	303.047
Subtotaal	529.347	515.060
Afdeling advisering		
Personele kosten	928.621	713.514
Inhuur externen advisering	50.000	50.000
Onderzoek	250.000	250.000
Communicatie	50.000	25.000
Overige kosten	10.000	10.000
Subtotaal	1.288.621	1.048.514
Afdeling bemiddeling		
Personele kosten	737.478	463.783
Inhuur externen bemiddeling	300.000	600.000
Communicatie	50.000	350.000
Inhuur externen opbouw	0	200.000
Kosten zaaksysteem	110.000	100.000
Kosten juridische ondersteuning	20.000	20.000
Overige kosten	10.000	75.000
Subtotaal	1.227.478	1.808.783
Collegebureau		
Personele kosten	430.900	603.467
Staftoeslag	254.578	223.545
Opleidingen medewerkers	90.000	90.000
Inhuur externen opbouw	50.000	50.000
Kosten SSO's	25.000	25.000
Communicatie	25.000	25.000
Bureaunkosten	79.076	76.624
Subtotaal	954.554	1.093.636
Totaal-generaal	4.000.000	4.465.993