

Aan Voorzitter en leden college  
Van Bureau ACOI, cluster bemiddeling

**Datum**

17 augustus 2022

**Opgesteld door**

5.1.2.e & 5.1.2.e

T 5.1.2.e 5.1.2.e

T 5.1.2.e 5.1.2.e

**Samengewerkt met**

5.1.2.e

**Bijlage(n)**

- Bemiddeling plan van aanpak
- Bemiddeling uitgangspunten
- TK 2020-2021 35112, nr. 16

# nota

Beslispunten bemiddelingsprocedure t.b.v. vergadering 25 aug 2022

Journalisten en wetenschappers kunnen bij ACOI een klacht indienen over de wijze waarop een bestuursorgaan een Woo-verzoek van hen behandelt. De Woo bepaalt dat ACOI n.a.v. een klacht eerst bemiddelt tussen het bestuursorgaan en de klager, en als dit geen bevredigende oplossing biedt, een advies uitbrengt aan het betrokken bestuursorgaan.

In deze nota informeren we u over de wijze waarop wij de 'ombudsfunctie' zouden willen vormgeven en vragen wij uw reactie op onderstaande punten:

**Vragen en beslispunten voor de collegevergadering:**

1. Gaat het college akkoord met het opnemen van lopende bemiddelingszaken (als vast agendapunt voor de collegevergaderingen)?  
*Toelichting:* We stellen voor om elke twee weken tijdens het collegeoverleg een korte update te geven. Daarnaast stellen we voor steeds één collegelid aan een specifieke casus te koppelen om, indien nodig, snel mee te kunnen schakelen tijdens de procedure. Het eindbericht dan wel advies worden altijd aan het voltallige college voorgelegd.
2. Kunt u zich vinden in algemene uitgangspunten voor bemiddeling zoals geschetst in paragraaf 2 (zie ook bijlagen 1 en 2)? Welke suggesties heeft u in aanvulling? .
3. Graag een akkoord op de inmiddels in gang gezette werkwijze dat de bemiddelingen worden uitgevoerd door twee bemiddelaars, waarbij wordt gezocht naar een combinatie van intern en extern. Zie toelichting in paragraaf 3.
4. Gaat het college akkoord met de wijze waarop het beoordelen van de ontvankelijkheid van klachten vooralsnog wordt uitgevoerd? Zie toelichting in paragraaf 4.
5. Gaat het college akkoord met het streven om een bemiddelingsprocedure in beginsel in acht weken af te ronden? Zie toelichting in paragraaf 5.

**TOELICHTING**

**1. Context**

De ombudsfunctie van ACOI is in een laat stadium in de Woo terecht gekomen, mede onder invloed van het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen (POK). De initiatiefnemers hopen dat bemiddeling door ACOI ertoe leidt dat openbaarheid sneller en met minder 'gejuridiseer' tot stand

komt. En dat op den duur het onderlinge wantrouwen tussen (beroepsmatige) Woo-gebruikers en overheidsorganen vermindert. Ter informatie bij deze nota is de Tweede Nota van Wijziging bijgevoegd waarmee deze wijzigingen van de Woo zijn aangebracht (TK 2020-2021, 35 112, nr. 16).

Het is aan het Adviescollege om handen en voeten te geven aan deze ambities.

Op dit moment zijn vier klachten en twee zogenaamde 'signalen' bij het Adviescollege ingediend. Hierover wordt het Adviescollege op de vergadering van 25 augustus 2022 geïnformeerd. We voegen een aparte nota toe over de op dit moment lopende bemiddelingszaken. Wij stellen voor dat 'lopende zaken' een vast agendapunt is op de vergaderingen van het Adviescollege (beslispunt 1).

Er is deze zomer gewerkt aan een Plan van Aanpak (bijlage 1) en er zijn uitgangspunten opgesteld waarmee wordt gewerkt in de eerste bemiddelingen (bijlage 2).

De klagers en de betrokken bestuursorganen worden erop gewezen dat het Adviescollege zich in de opstartfase bevindt.

Het bemiddelingsproces wordt deels bepaald door de Woo en de Algemene wet bestuursrecht, en deels kunnen we eigen keuzes maken. Hieronder leggen we enkele beslispunten aan voor, met de nadrukkelijke kanttekening dat we in de opbouwfase zitten en dat we graag willen werken in een sfeer waarbij we 'al werkende weg' tot aanscherping en verbetering kunnen komen.

Richtinggevend denken wij dat zou moeten zijn dat de bemiddelingsprocedure laagdrempelig en voortvarend moet zijn, eraan bij moet dragen dat onnodige juridisering wordt voorkomen en dat het uitgangspunt van de Woo 'openbaarheid, tenzij' doorklinkt in zowel de bemiddeling zelf als in de advisering na bemiddeling.

In de Woo wordt het totstandkoming van overleg tussen het bestuursorgaan en de Woo-verzoeker op verschillende manieren gestimuleerd. De bemiddeling is een van de manieren. Kern van bemiddeling is dat de betrokkenen met elkaar in gesprek gaan. Het stimuleren van een open en constructieve sfeer is een houding die de bemiddelaars voorleven en bevorderen.

## **2. Voorgenomen inrichting bemiddelingsproces**

Het plan van aanpak en de uitgangspunten (bijlagen 1 en 2) zullen worden uitgewerkt in een gebruikersvriendelijke toelichting op de website vergezeld van een schema, waarvan ook een gebruikersvriendelijke versie op de website zal worden geplaatst. We vragen instemming op hoofdlijnen, hieronder toegelicht..

### *Toelichting*

Van belang is dat op dit moment nog niet aan alle eventueel wenselijke randvoorwaarden kan worden voldaan.

De werving voor de functies van adviseur/bemiddelaar in dienst van het Adviescollege loopt nog. [5.1.2.e](#) is aangetrokken als Kwartiermaker bemiddeling en bemiddelaar.

In het plan van aanpak is gekozen voor het opstarten van de bemiddelingen met een pool van bemiddelaars en daarbij de bemiddelingen in beginsel te laten uitvoeren door een combinatie van een interne en een externe bemiddelaar. Ten behoeve van de pool van externe bemiddelaars wordt gekeken naar mensen met gezag op de terreinen van de Woo-bemiddeling (journalistiek, wetenschap en andere terreinen) in

combinatie met ervaring met bemiddeling/mediation dan wel aantoonbare kwaliteiten op dat vlak. In de opbouwfase is het van belang dat in de bemiddelingspool van het Adviescollege mensen van naam worden betrokken, zodat op die manier ook wordt gewerkt aan het opbouwen van gezag. Voor de eerste bemiddelingen is als externe bemiddelaar <sup>5.1.2.e</sup> [REDACTED] aangetrokken. Hij is naast MfN-mediator en auteur van diverse artikelen (o.a. in het Nederlands Juristenblad) in het dagelijks leven <sup>5.1.2.e</sup> [REDACTED]

<sup>5.1.2.e</sup> [REDACTED]

Kern van de voorgenomen aanpak voor Woo-bemiddeling is:

- We behandelen een klacht als een verzoek om bemiddeling.
- De bemiddelingsfase bestaat uit:
  - 1) Een intake door middel van aparte gesprekken van de bemiddelaars met partijen afzonderlijk.
  - 2) Overleg met partijen gezamenlijk.
  - 3) (Deel) afspraken tussen partijen.
  - 4) Als de bemiddeling geen resultaat oplevert, kan ACOI advies uitbrengen over hoe het bestuursorgaan volgens hem dient te handelen.
- In het plan van aanpak is beschreven wat we bij de bemiddeling zoal kunnen verwachten, mede op basis van verkennende gesprekken die zijn gevoerd met de potentiële 'gebruikers. De context van deze bemiddelingen wordt sterk beïnvloed door de gejuridiseerde wijze van communicatie zoals die is ontstaan onder de Wob. Bovendien is sprake van professionals als partij aan beide kanten. In conflict-technische zin is daarbij veelal sprake van complexe bemiddelingen, aangezien de partijen vooral gericht zijn op hun standpunten en geneigd zijn daaraan vast te houden. Met betrekking tot de juridische context is van belang dat het Adviescollege niet in de valkuil trapt dat het zelf ook aan overmatige juridisering gaat doen of op de stoel van de rechter gaat zitten.
- In de uitgangspunten voor bemiddeling staat welke stukken ook ter kennisneming van het Adviescollege kunnen worden gebracht. Dit met het oog op de mogelijke overgang van de bemiddelingsfase naar de adviesfase. Deze overgang is bij voorkeur 'vloeiend'. De bemiddelaars kunnen gaandeweg het bemiddelingsproces al een inschatting maken van de kans dat er (deels) resultaat kan worden geboekt. Hiermee moet uiteraard ook de eerstkomende tijd ervaring worden opgedaan.
- Het ACOI-advies is niet bindend, wel *dringend*, omdat het bestuursorgaan het ACOI-advies moet betrekken bij zijn definitieve besluit (indien de Woo-verzoeker een bezwaar heeft ingediend of na afloop van de bemiddelingsprocedure indient tegen het primaire besluit) en omdat het een rol kan spelen bij een eventuele rechtszaak.
- Het valt te verwachten dat vooral in de eerste bemiddelingen ook de interpretatie van de Woo – met name de nieuwe elementen ervan – een rol kunnen spelen. Met betrekking tot de advisering daarover is het van belang dat het Adviescollege zich richt op het beïnvloeden van de richting waarin de rechtspraak over de Woo zich idealiter zou moeten ontwikkelen.
- ACOI-adviezen worden (verplicht) openbaar gemaakt op onze website.

### 3. Werkwijze: twee bemiddelaars

Met betrekking tot de werkwijze vestigen we de aandacht op het navolgende.

Het voorstel is om een bemiddelingsprocedure altijd met twee bemiddelaars uit te voeren, in de opbouwfase bij voorkeur door een interne bemiddelaar en een externe

behandelaar. De interne bemiddelaar richt zich in beginsel op het maken van samenvattingen van de gesprekken en vastleggen van afspraken en sorteert tijdig voor op (de mogelijkheid van) het tot stand komen van een advies van het Adviescollege na bemiddeling. Waar nodig moeten de bemiddelaars tijdens de bemiddeling ook specifiek juridisch advies kunnen vragen bij het ondersteunende bureau en/of andere deskundigen. Over de vraag in hoeverre daar (veelvuldig) sprake van zal zijn, valt nu nog weinig te zeggen. De bemiddelaars zorgen in samenspraak voor afronding van de bemiddeling, te weten het opstellen van de afspraken die partijen hebben gemaakt, een afrondend bericht (te weten de bemiddeling wordt beëindigd en er volgt geen advies), dan wel het conceptadvies dat aan het Adviescollege wordt voorgelegd.

#### *Toelichting*

Deze werkwijze heeft als voordeel dat vier ogen en oren betrokken zijn bij elke casus en maakt de bemiddeling minder kwetsbaar. Ook kunnen de processen <bemiddeling> en <opstellen bericht/advies> hierdoor gelijk opgaan, zodat de procedure efficiënter kan verlopen.

Zoals hierboven aangestipt worden momenteel bemiddelaars/adviseurs geworven voor het bureau van ACOI. Zij gaan in het bijzonder zorgen voor een goed procesverloop, inhoudelijke ondersteuning en vastlegging van resultaten. Daarnaast is het voornemen om een pool van externe bemiddelaars samen te stellen, bestaand uit professionele bemiddelaars/mediators en zoveel mogelijk tevens gezaghebbende personen, waarbij we specifiek kijken naar personen met een journalistieke achtergrond.

Van belang is interactie tussen de ombudsfunctie en de algemene adviestaken van ACOI; dit betekent dat we de bevindingen uit de bemiddelingspraktijk betrekken bij algemene adviezen van ACOI over openbaarheid en informatiehuishouding – en vice versa.

#### **4. Ontvankelijkheid**

ACOI beoordeelt of een klacht ontvankelijk is c.q. in aanmerking komt voor bemiddeling. Voorstel is dat het ACOI de wettelijke reikwijdte - d.w.z. door wie en waarover een klacht kan worden ingediend - zo ruim mogelijk opvat.

#### *Toelichting*

Volgens de Woo kunnen journalisten, wetenschappers of andere “naar het oordeel van het college” in aanmerking komende groepen met een beroepsmatig belang een klacht indienen. De klacht gaat over de wijze waarop het bestuursorgaan in de zin van artikel 2.2 Woo publieke informatie openbaar maakt.

Op de website van ACOI zullen wij nader omschrijven wie wij wel en niet (kunnen) helpen en bij binnenkomst van de zaak c.q. tijdens de intake zullen de bemiddelaars zo nodig extra informatie vragen. De afbakening van de toegankelijkheid van het Adviescollege zal in de toekomst ongetwijfeld op de agenda van het Adviescollege belanden. Vooralnog zien we dat met name journalisten zich tot het Adviescollege wenden. We zullen vooralnog aansluiten bij de ruime omschrijving van journalist die het Openbaar Ministerie gebruikt voor toepassing van bronbescherming, die de instemming heeft van de Nederlandse Vereniging voor Journalisten. Dit betekent dat niet alleen diegenen die geheel beroepsmatig en tegen betaling als journalist werkzaam zijn bij ACOI terecht kunnen, maar ook diegenen die parttime of onbetaald journalistiek bedrijven of die (als ‘publicist’) zelfstandig en niet als hun hoofdberoep op gestructureerde en regelmatige wijze een substantiële bijdrage



leveren aan het publieke debat en de informerende en controlerende functie van de media. Daartoe kunnen, behalve journalisten en publicisten, ook fotografen, cameramensen, cartoonisten, schrijvers, programmamakers, bloggers en vloggers worden gerekend.<sup>1</sup> Voor wetenschappers zullen we een vergelijkbare omschrijving zoeken, zodat ook zelfstandige onderzoekers eronder vallen.

Een formele ontvankelijkheidstoets in de vorm van toelatingscriteria en/of bewijzen, achten wij op dit moment niet nodig. Dat kan veranderen als we zeer vaak nee moeten verkopen of als zich structureel beroepsgroepen gaan melden waarover twijfels bestaan.<sup>2</sup>

Op onze website staat dat 'gewone' burgers voor bemiddeling niet bij ACOI terecht kunnen. Wel willen we voor hen een meldpunt openen, waar ze klachten over een Woo-verzoek kunnen indienen. Die meldingen zullen ons helpen een beeld te vormen van de Woo-ervaringen van burgers.

Uit de redactie van artikel 7.2, vierde lid en 7.3, tweede lid Woo volgt dat over meer geklaagd kan worden dan over een besluit op een *verzoek* om informatie. Denkbaar is dat bijvoorbeeld ook kan worden geklaagd over het niet naleven van de uit hoofdstuk 3 voortvloeiende verplichtingen tot *actieve* openbaarmaking (uit eigen beweging) of over andere feitelijke handelingen. Nu de wettekst ruimte laat voor een ruime interpretatie, is het voorstel deze ruimte te benutten.

## 5. Doorlooptijd bemiddelingsprocedure

We stellen als streven een gemiddelde doorlooptijd voor een bemiddelingsprocedure van acht weken voor. We merken nu tijdens de vakantieperiode al wel dat dit onder omstandigheden ambitieus kan zijn. Een vloeiende overgang tussen de bemiddelingsfase en de adviesfase wordt bevorderd door de tweewekelijkse update voor het Adviescollege in lopende zaken.

### *Toelichting*

Het opstarten van de bemiddeling (ontvangstbevestiging, informeren bestuursorgaan, inplannen gesprekken), de bemiddeling zelf en het bericht einde bemiddeling (of zoals de Woo het zegt: het bericht dat geen advies zal worden uitgebracht) of een advies na een (deels) onsuccesvolle bemiddeling zal enige tijd in beslag nemen.

In de praktijk blijkt het lastig te zijn om op voorhand een indicatie te geven van de doorlooptijd van de procedure. In de Woo zelf is geen termijn opgenomen hoe lang de procedure mag duren. Wel wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven dat bemiddeling door het Adviescollege tot een versnelling van de procedure zou moeten leiden. Het biedt de klager (en ook het bestuursorgaan) houvast wanneer het Adviescollege kan aangeven binnen welke termijn de procedure is afgerond.

De voorgestelde termijn van in beginsel acht weken is voor ACOI krap bemeten, maar als we er langer over doen kan ACOI zelf een vertragende factor worden. Ter vergelijking: de standaard termijn (zonder verdagingen) voor de afhandeling van een Woo-verzoek is 4+2 weken en de afhandeling van een bezwaarschrift 6+6

---

<sup>1</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043567/2020-06-01>).

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de proefballon van advocaat Cornelis van der Sluis op de website [overhedenopenbaarheid.nl](https://overhedenopenbaarheid.nl) waarin hij opperde dat ook een advocaat die optreedt namens een groep burgers een beroepsmatig belang heeft; zie [Van der Sluis op 'Binnenlands Bestuur' 8 juni 2022: Wie mag zich wenden tot het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding? - Overheid en Openbaarheid](#)

weken (of in geval van een bezwaarcommissie 12+6 weken). In de praktijk nemen in elk geval de ministeries overigens meer tijd.

Als een klager een bezwaarschrift heeft ingediend en de bemiddeling eindigt met een advies van ACOI, dan heeft het bestuursorgaan nog slechts 2 weken de tijd om dit advies te verwerken in zijn beslissing op bezwaar. De totale doorlooptijd bij ACOI van 8 weken geeft een bestuursorgaan volgens de indieners van de Woo voldoende de gelegenheid om rekening te houden met het advies van het Adviescollege. Wij adviseren om de geluiden die we hierover gaan opvangen goed bij te houden, aangezien het 'inbouwen' van een bemiddelingsfase in de bezwaarprocedure voor alle bestuursorganen nieuw is.