

Plan van aanpak ACOI Werkwijzer Samen Kiezen tijdens het Woo-proces (*werktitel*)

Vastgesteld tijdens de Collegevergadering van 19-09-2025

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Aanleiding	3
2.1.	Achtergrond	3
2.2.	Uitgangspunten	4
3.	Plan van aanpak	5
3.1.	Doelstelling	5
3.2.	Doelgroep	5
3.3.	Activiteiten en planning	5
4.	Relatie tot andere producten	7

1. Inleiding

Een Woo-verzoek is een verzoek van een journalist, onderzoeker, een andere burger of een bedrijf om openbaarmaking van overheidsinformatie over een bepaald onderwerp. Voordat een overheidsorganisatie beoordeelt welke informatie al dan niet openbaar kan worden, moet zij eerst de relevante documenten¹ verzamelen. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding stelt een werkwijzer op die verzoekers en behandelaars helpt om samen keuzes te maken bij dit 'selectieproces', zodat verzoeken gericht worden behandeld en de verzoeker beter antwoord op diens verzoek krijgt. Dit plan van aanpak beschrijft de aanleiding voor de werkwijzer, de aanpak om tot de werkwijzer te komen en de relatie tot andere producten.

2. Aanleiding

Deze werkwijzer is een verdieping van het derde uitgangspunt van de Samenwerkwijzer van ACOI, dat luidt: betrek de verzoeker bij de selectie van documenten (p. 18). In dit hoofdstuk lichten we toe waarom een verdiepende werkwijzer nodig is en benoemen we de uitgangspunten bij het opstellen van de werkwijzer.

2.1. Achtergrond (probleemanalyse)

Het Adviescollege krijgt regelmatig signalen van zowel Woo-behandelaars als Woo-verzoekers over het selectieproces. Woo-behandelaars zeggen bijvoorbeeld dat verzoeken soms erg breed geformuleerd zijn, waardoor ze ontzettend veel bronnen moeten beoordelen en het moeilijk is termijnen te halen. Woo-behandelaars staan er geregeld voor open om de verzoeker tijdens het Woo-proces te betrekken, maar weten niet goed hoe dit te doen. Zeker wanneer een organisatie geen goede informatiehuishouding heeft. Woo-verzoekers zeggen dat ze te weinig bij het zoekproces worden betrokken en het proces niet inzichtelijk is. Er is frustratie dat hierdoor termijnen niet worden gehaald en onvoldoende wordt voldaan aan de informatiebehoefte van de verzoeker. Voor zowel behandelaars als verzoekers is tenslotte niet van alle soorten informatie en type documenten duidelijk of ze betrokken moeten worden bij een Woo-verzoek – zoals concepten en andere bronnen met informele informatie. Het Adviescollege ziet drie oorzaken die aan deze signalen ten grondslag liggen:

1. *Door gebrekkig contact is de informatiebehoefte van de verzoeker niet altijd duidelijk*
Bij aanvang van het selectieproces hebben verzoeker en behandelaar allebei een informatieachterstand ten opzichte van elkaar. Zo heeft de verzoeker een bepaalde informatiebehoefte, maar heeft de behandelaar hier (via het Woo-verzoek) maar beperkte kennis van. Andersom heeft de behandelaar ook (toegang tot) kennis die de verzoeker niet heeft. Bijvoorbeeld over welke organisatieonderdelen en functies betrokken zijn (geweest) en hoeveel documenten er ongeveer over bestaan. Als een verzoeker niet weet wat er beschikbaar is, kan deze ook geen gerichte vraag stellen; en om niets te willen missen kan het gevolg een hele brede vraag zijn (wat kan leiden tot een *onnodig* 'omvangrijk verzoek', met

¹ We hanteren hier [dezelfde definitie voor documenten als de Woo](#). Dat betekent dat niet alleen 'traditionele' documenten (zoals pdf's), maar ook data (zoals csv-bestanden) hier onder vallen.

veel werk voor het bestuursorgaan). Hoe kleiner de informatieachterstand tussen verzoeker en behandelaar, hoe beter aan de informatiebehoefte van de verzoeker voldaan kan worden.

2. *Als het selectieproces voor de verzoeker een black box is, ontstaat wantrouwen en onbegrip*

Als de verzoeker niet of zeer beperkt betrokken wordt bij het selectieproces, dan zijn de keuzes die hierin gemaakt worden voor de verzoeker weinig inzichtelijk. Vooral wanneer belangrijke keuzes eenzijdig worden gemaakt of niet goed worden besproken met of verantwoord aan de verzoeker. Bijvoorbeeld op welke termen is gezocht en of bepaalde (informele) bronnen zoals concepten of chatberichten wel of juist niet betrokken zijn. Een intransparant proces kan leiden tot wantrouwen in het eindresultaat en onbegrip voor het niet of niet op tijd kunnen vinden van gevraagde informatie. Wantrouwen en onbegrip kunnen vervolgens leiden tot onnodige bezwaarschriften en rechtszaken.

3. *Er wordt nog te weinig geprioriteerd op basis van verwachte informatiewaarde*

Er gaat veel (digitale) informatie rond bij de overheid, variërend van brieven, nota's en vergaderverslagen tot databases, presentaties, e-mail, chatberichten en concepten van stukken. Bij sommige verzoeken is het voor de verzoeker of de behandelaar duidelijk welke documenten precies in de informatiebehoefte van de verzoeker zullen voorzien. De behandelaar kan dan gericht op zoek gaan naar die documenten. Bij verzoeken waarbij dat niet het geval is, zal de behandelaar op basis van de informatiebehoefte van de verzoeker zelf moeten bedenken in welke bronnen en met welke zoektermen relevante resultaten te vinden zijn. Zolang niet vooraf bepaald wordt wat een resultaat *meer of minder relevant* maakt en dus 'alles' over een bepaald onderwerp tegelijk gezocht wordt, is het resultaat al gauw een grote hoeveelheid documenten waarvan waarschijnlijk maar een klein deel relevant is voor de informatiebehoefte van de verzoeker. Als ook na het vinden van deze documenten geen prioriteiten worden gesteld kost het beoordelen van al deze documenten veel tijd en capaciteit.

2.2. Uitgangspunten

Tegen deze achtergrond stelt ACOI een werkwijzer op, ter ondersteuning van overleg met verzoekers over de selectie van documenten waarvan beoordeeld gaat worden of deze al of niet, of gedeeltelijk openbaar kunnen worden. Deze werkwijzer is dus een verdieping van het derde uitgangspunt van de Samenwerkwijzer van ACOI, dat luidt: betrek de verzoeker bij de selectie van documenten. Veel van de genoemde problemen komen voort uit gebrekkig contact tussen verzoeker en behandelaar en zijn te verbeteren door het contact te verbeteren. Maar ook bij goed contact is het voor verzoekers en behandelaars samen niet altijd evident waar ze het best kunnen beginnen. Er is behoefte aan duidelijke handvatten waarmee verzoekers en behandelaars samen prioriteiten kunnen stellen bij het selecteren van documenten in een Woo-verzoek.

Uitgangspunt van de werkwijzer is dat als bij een Woo-verzoek niet direct duidelijk is aan welke (typen) documenten een verzoeker behoefte heeft, het verstandig is als de behandelaar de verzoeker betreft bij het selectieproces door diegene keuzes voor- en uit te leggen. We noemen dit 'prioriteren' en het kan daarbij zowel gaan om inhoudelijke keuzes als om keuzes voor een gefaseerde afhandeling dus de planning. Leidend daarbij is de verwachte informatiewaarde van documenten, passend bij de informatiebehoefte van de verzoeker. Door de verzoeker mee te nemen in het selectieproces, kan meestal gericht worden gewerkt, vaak met een beter resultaat. De precieze uitgangspunten voor de werkwijzer stellen we samen met een focusgroep op (zie activiteiten en planning).

3. Plan van aanpak

In dit hoofdstuk lichten we de doelgroep, activiteiten en planning voor de werkwijzer verder toe.

3.1. Doelstelling

ACOI stelt een werkwijzer op die verzoekers en behandelaars helpt om samen keuzes te maken bij het selecteren van documenten in een Woo-proces. Omdat een werkwijzer een hulpmiddel voor de uitvoeringspraktijk is, moet de inhoud en vorm van de werkwijzer gedragen zijn door de doelgroep; de werkwijzer wordt daarom ontworpen met en gevalideerd door de doelgroep. Dit proces wordt opgedeeld in twee fases: het formuleren van uitgangspunten (1) en het ontwerpen van de werkwijzer (2). De werkwijzer wordt naar verwachting opgeleverd eind Q2 2026.

3.2. Doelgroep

De werkwijzer richt zich zowel tot Woo-behandelaars als -verzoekers, mogelijk via aparte deelproducten. De Woo-behandelaars zijn de belangrijkste doelgroep. Zij zijn verantwoordelijk voor een goede afhandeling van het Woo-verzoek. Hoewel de verzoekers daarin ook een belangrijke rol spelen, hebben behandelaars de meeste invloed. Ze hebben (toegang tot) de meeste relevante informatie, bepalen de mate waarin de verzoeker invloed uit kan oefenen op het selectieproces en beslissen uiteindelijk welke documenten de verzoeker krijgt.

3.3. Activiteiten en planning

We baseren ons op voorwerk uit eerdere adviezen en werkwijzers en betrekken de doelgroep om aannames te controleren en het resultaat uitvoerbaar en gedragen te maken. We publiceren de belangrijke tussen- en eindresultaten. Hieronder lichten we deze aanpak toe. Inherent aan een ontwerpproces is dat niet van tevoren zeker is wat de beste vorm of de uitkomst gaat zijn. Ook het tijdsplan is hierdoor onzeker.

Het opstellen van de werkwijzer bestaat uit twee stappen:

1. Formuleren van de uitgangspunten
2. Ontwerpen van de werkwijzer

Ad 1. Formuleren van de uitgangspunten

De werkwijzer is gestoeld op uitgangspunten die veelal voortkomen uit eerdere adviezen en werkwijzers van het ACOI. Omdat die adviezen en werkwijzers een zorgvuldig proces hebben gevolgd van onderzoek en validatie, verwachten we dat een kleine focusgroep voldoende is om de uitgangspunten aan te scherpen. Het belangrijkste aandachtspunt is dat de uitgangspunten behulpzaam zijn, zowel voor verzoekers als behandelaars. Bij het samenstellen van de focusgroep houden we er daarom rekening mee dat:

- het perspectief van zowel verzoeker als behandelaar wordt vertegenwoordigd (relatief gelijke verhouding);
- de groepsleden bereid zijn om mee te denken en hun specifieke eigen belang te overstijgen;
- behandelaars afkomstig zijn uit verschillende bestuurslagen;

- verzoekers verschillende inhoudelijke achtergronden hebben;
- de groep niet te groot wordt; zes tot acht personen.

Als blijkt dat er onvoldoende draagvlak is voor (een van) de uitgangspunten, evalueert het Projectteam met MT en College of en hoe we doorgaan.

Resultaat en planning fase 1: vastgestelde uitgangspunten; november 2025

Ad 2. Ontwerpen van de werkwijzer

Na het vaststellen van de uitgangspunten, volgt het ontwerpen van de werkwijzer. Werkwijzers moeten voorzien in een behoefte van de doelgroep. We moeten dus weten wat de doelgroep werkelijk nodig heeft om de uitgangspunten voor het selectieproces in de praktijk te gebruiken. Daarvoor stellen we een werkgroep samen bij wie we kennis ophalen en met wie we prototypes voor de werkwijzer ontwerpen, testen en verbeteren. Tot slot valideren we het eindresultaat via een brede online consultatie en met een brede validatiegroep:

1. We stellen een werkgroep van 10-15 mensen samen met verzoekers en behandelaars met verschillende perspectieven. We vragen de focusgroep uit fase 1 deel te nemen aan deze werkgroep, en breiden de groep uit met missende perspectieven. Missen we in deze bredere werkgroep nog steeds perspectieven – bijvoorbeeld die van niet-beroepsmatige verzoekers – dan houden we aanvullend interviews. De werkgroep heeft twee doelen:
 - We halen praktijkkennis op. Bijvoorbeeld over wat er nu gebeurt om te zorgen dat documentselectie aansluit bij de informatiebehoefte van de verzoeker; hoe de verzoeker wordt geïnformeerd over het proces, zoals hoe er naar documenten gezocht wordt; en of er iets in de weg zit om samen prioriteiten af te spreken. Met die kennis kunnen we de werkwijzer zo goed mogelijk bij de gangbare werkpraktijk laten aansluiten.
 - We maken op basis van die kennis één of meer prototypes en testen en verbeteren die prototypes met de werkgroep. De werkgroep levert een concept-werkwijzer op.
2. De concept-werkwijzer valideren we vervolgens met mensen uit de doelgroep. Valideren moet met voldoende verschillende gebruikers gebeuren dat aannemelijk is dat het eindresultaat draagvlak binnen de hele doelgroep heeft. Dat realiseren we op de volgende manieren:
 - We organiseren twee validatiesessies met elk 10-15 deelnemers uit de doelgroep van het ontworpen product. Tijdens een validatiesessie wordt deelnemers om hun reactie en verbeteringen gevraagd; zij gaan daarover het gesprek met elkaar om zoveel mogelijk consensus te bereiken. We vinden de deelnemers binnen ons netwerk; door dat netwerk te vragen deelnemers aan te dragen; door een oproep op het online KIA-platform van ACOI en andere (sociale) kanalen; of binnen deelnemers van de leerkringen waar ACOI in Q3 2025 mee verwacht te starten. Het valideren van de werkwijzer wordt indien mogelijk onderdeel van de leerkringen. De validatiesessies zijn fysieke bijeenkomsten op verschillende plekken (regionale spreiding).
 - We organiseren een online consultatie via de ACOI-website, toegankelijk voor eenieder. We geven bekendheid aan de consultatie via onze (sociale) mediakanalen
 - We verantwoorden middels een openbaar (geanonimiseerd) verslag op de ACOI-website de belangrijkste bevindingen van de validatiesessies en online consultatie.

Na validatie volgt de publicatie. De werkwijzer wordt (definitief) vormgegeven en dan gepubliceerd op de ACOI-website. Om transparantie van het proces te vergroten, zullen de resultaten van de eerdere fases ook worden gepubliceerd op de ACOI-website; indien dit niet al eerder is gebeurd.

Het is mogelijk dat deze aanpak meerdere producten oplevert. Bijvoorbeeld, net als bij de Samenwerkwijzer, een ander product voor behandelaars (namelijk een instructie) dan voor verzoekers (namelijk voorlichting over rechten, plichten en verwachtingen).

Resultaten en planning fase 2:

- Concept werkwijzer: februari 2026
- Werkwijzer gevalideerd: mei 2026
- Publicatie werkwijzer en andere relevante producten: juni 2026

4. Relatie tot andere producten

Hieronder beschrijven we de relaties tussen de werkwijzer en andere relevante producten en initiatieven van het ACOI en andere organisaties.

Samenwerkwijzer ACOI

De beoogde werkwijzer is een verdieping van het derde uitgangspunt van de Samenwerkwijzer van ACOI, dat luidt: betrek de verzoeker bij de selectie van documenten (p. 18). De vijf uitgangspunten van de Samenwerkwijzer vormen daarnaast belangrijke uitgangspunten voor de beoogde werkwijzer.

Adviezen ACOI

De werkwijzer volgt inhoudelijk de lijn van ACOI-adviezen, in het bijzonder de adviezen 'Wat kan ik voor u doen' over goed contact tussen Woo-verzoeker en -behandelaar, 'Kan dit weg? - Nee' over chatberichten en een advies in wording over het archiveren van concepten.

AMvB bij de Woo

Het Ministerie van BZK werkt momenteel aan een Algemene Maatregel van Bestuur op grond van art. 8.7 van de Woo. Het Ministerie onderzoekt of het nodig en mogelijk is om nadere uitvoeringsregels te stellen bij diverse artikelen van de Woo, onder meer artikel 4.2a. ('Overleg tussen bestuursorgaan en verzoeker'). We volgen dit om te weten of en waar er raakvlakken ontstaan met deze werkwijzer. De planning voor de inwerkingtreding van de AMvB is op dit moment niet bekend.

Rijksbrede Woo-instructie

De 'Rijksbrede Woo-instructie' uit 2024 bevat onder andere een passage over de omgang met concepten. De passage in deze instructie gaat maar beperkt uit van goed overleg tussen verzoeker en behandelaar en ACOI heeft signalen ontvangen dat de instructie te ingewikkeld is in de uitvoering. De beoogde werkwijzer zal daarom van de Rijksbrede Woo-instructie afwijken en moet een alternatief bieden.