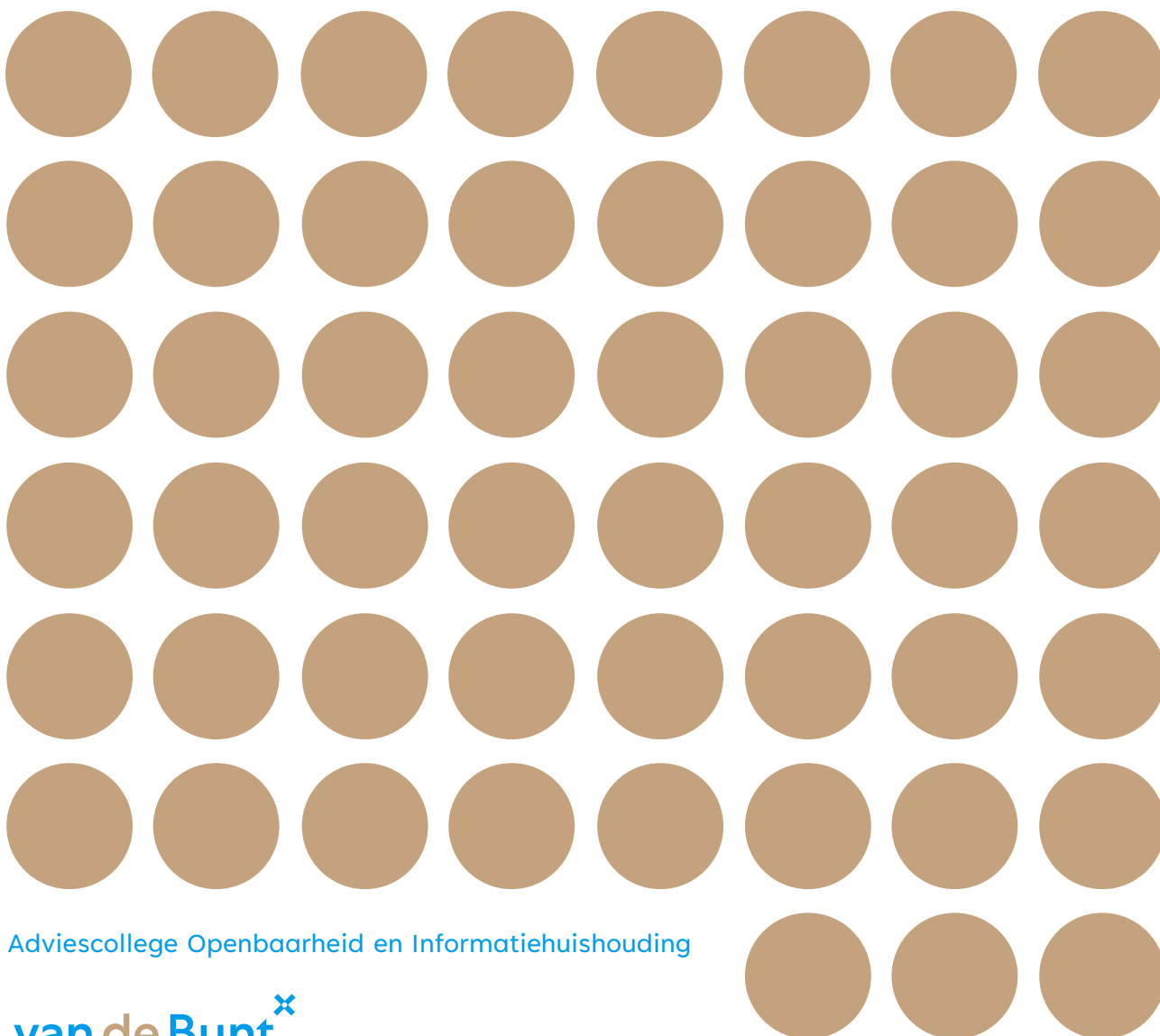


# De impact van het ACOI

Onderzoek naar de aanpak en waarde  
van het Adviescollege Openbaarheid en  
Informatiehuishouding



Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

# Inhoudsopgave

1. Management samenvatting	2
2. Introductie	3
3. Over het ACOI	4
3.1 Het ACOI en zijn beoogde impact	4
3.2 Het ACOI in zijn context	5
4. Impact in de praktijk	7
4.1 Kennisdeling	7
4.2 Advies	8
4.3 Bemiddeling	10
5. Reflectie op de impact en kansen voor versterking	12
5.1 Krachtige elementen	12
5.2 Kansen voor versterking	14
Methodologische bijlage	17
Externe bijlage   Verdieping: resultaten van het impactonderzoek	

# 1. Management samenvatting

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is in 2022 opgericht met als doel om de toepassing van de Wet open overheid (Woo) te stimuleren. Het ACOI doet dit door te bemiddelen, te adviseren en door kennisdeling. Deze evaluatie heeft laten zien dat het ACOI zich in drie jaar tijd ontwikkeld heeft tot een goed werkende organisatie die een wezenlijke bijdrage levert aan het vergroten van de openbaarheid van overheidsinformatie.

De kennisdelingsactiviteiten van het ACOI, en de samenwerkingwijzer in het bijzonder, worden door Woo-coördinatoren van bestuursorganen over het algemeen als (zeer) positief beoordeeld. Bij het merendeel van de gebruikers helpt de samenwerkingwijzer bestuursorganen om een constructieve samenwerking te realiseren met Woo-verzoekers. De beleidsadviezen van het ACOI worden in bijna alle gevallen als (zeer) positief beoordeeld door de bestuursorganen waaraan deze gericht zijn. Een substantieel deel van de onderzochte adviezen werd overgenomen, waarmee de adviezen in meerdere concrete gevallen hebben gezorgd voor grotere openbaarheid van overheidsinformatie. De bemiddelingsaanpak wordt op veel punten als (zeer) positief beoordeeld door betrokken Woo-verzoekers en bestuursorganen. Wel ervaren meerdere bestuursorganen de bemiddeling als ‘partijdig’. In ongeveer de helft van de onderzochte casussen werd hiermee ook daadwerkelijk de openbaarheid vergroot. Terugkerende factoren die de doorwerking beperken zijn belangen van derden en de opstelling van de bewindspersoon.

We zien dat het ACOI actief bezig is met het monitoren en vergroten van zijn eigen impact. Zowel binnen teams als binnen het college is onderwerp van gesprek hoe in een specifieke casus de gewenste doorwerking zo goed mogelijk kan worden gerealiseerd. We zien dat aandacht uitgaat naar de toegevoegde waarde voor zowel verzoekers als bestuursorganen. Ook zien we dat de combinatie van bemiddeling, advies en kennisdeling, het ACOI bijzonder effectief maakt als adviescollege. Uit de evaluatie komt ook een aantal thema's naar voren waar kansen liggen voor de versterking van de impact. Die raken aan (a) hoe de aandacht verdeeld wordt tussen passieve openbaarmaking, actieve openbaarmaking en informatiehuishouding, (b) hoe de rol van het ACOI kan worden verhelderd en (c) de omgang met belangen van derden op wie de te openbaren informatie betrekking heeft.

We hopen dat deze vraagstukken en de aangereikte denkrichtingen bijdragen aan het voeren van het verdere gesprek, intern binnen het ACOI, en extern in het kader van de herziening van de Woo om zo bij te dragen aan het verder vergroten van de openbaarmaking en informatiehuishouding.



## 2. Introductie

Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is in 2022 opgericht met als doel om de toepassing van de Wet open overheid (Woo) te stimuleren. Allereerst adviseert het ACOI regering en parlement over beleid en wetgeving rondom openbaarheid en goed beheer van overheidsinformatie. Ter voorbereiding van deze adviezen doet het ACOI onderzoek. Ten tweede bemiddelt het ACOI tussen ambtenaren en journalisten of onderzoekers wanneer zij een klacht hebben over de afhandeling van hun Woo-verzoek. Tot slot onderneemt het ACOI kennisdelingsactiviteiten om organisaties te helpen om de nodige stappen te zetten naar een open en transparante overheid. De taken van het ACOI zijn vastgelegd in de Woo.

Het ACOI heeft besloten om de eigen organisatie en impact te evalueren. Het ACOI is een nog 'jonge' organisatie en kan de eigen effectiviteit vergroten op basis van de inzichten uit de evaluaties. Daarnaast is de timing gekozen met het oog op de vervroegde evaluatie van de Woo en de nauwe verbinding van het ACOI met de Woo. In de voorliggende evaluatie heeft de nadruk gelegen op een analyse van de impact van het ACOI: hoe ziet de impact van het ACOI er in de praktijk uit, en hoe kan deze worden vergroot? Naast deze evaluatie is een organisatiereview uitgevoerd door Bureau Gateway.<sup>1</sup>

In deze rapportage geven we eerst een beschrijving van het ACOI en het speelveld waarin het adviescollege opereert. Vervolgens laten we de impact van het ACOI in de praktijk zien middels de casussen die in deze evaluatie centraal hebben gestaan. Vervolgens bespreken we richtingen voor het versterken van de toekomstige impact. Vóórafgaand aan de conclusie geven we een aantal bredere reflecties mee op de organisatie. In de bijlage geven we een beschrijving van de aanpak van dit onderzoek. In een externe bijlage geven we een uitgebreidere weergave van de input van betrokkenen bij de onderzochte casussen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bureau Gateway (2025). Gateway Reviewrapport Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding.

<sup>2</sup> Van de Bunt (2026). De impact van het ACOI. Verdieping: resultaten van het casusonderzoek.

## 3. Over het ACOI

### 3.1 Het ACOI en zijn beoogde impact

Het ACOI draagt twee sterk gerelateerde thema's in de naam: openbaarheid en informatiehuishouding, waarvan het een als voorwaarde voor het ander wordt gezien. Om publieke informatie openbaar te maken, zij het actief (uit eigen beweging), zij het passief (op verzoek), moet de archivering van belangrijke documenten immers op orde zijn.

Het ACOI beoogt vanuit zijn taakopdracht bij te dragen aan de toegankelijkheid, transparantie en vindbaarheid van overheidsinformatie. Het belang van openbaarheid is gestoeld op de gedachte dat als iedereen kan volgen wat de overheid doet en actief kan deelnemen aan de democratie, de verantwoording, controle en zelfreiniging in het openbaar bestuur worden gestimuleerd. Dit draagt ook bij aan het vertrouwen in de werking van democratische principes. Langs deze weg vervult het ACOI een rol in het versterken van het functioneren van de democratische rechtsstaat.

Het ACOI richt zich met zijn werkzaamheden op alle bestuursorganen, óók buiten de Rijksoverheid. Formeel gezien is de taak rondom (beleids)advies gericht op de regering en de Staten-Generaal, en kennisdeling en bemiddeling(sadvies) op alle bestuursorganen.<sup>3</sup> De Woo heeft naast het Rijk ook betrekking op provincies, gemeenten, hoge colleges van staat, en andere bestuursorganen zoals bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en toezichthoudende instanties.

Het ACOI heeft vanzelfsprekend geen directe invloed op de daadwerkelijke openbaarheid van informatie van bestuursorganen. De werkzaamheden van het ACOI dragen hier indirect aan bij. Dat doet het ACOI door ambtenaren te helpen in het werken met de Woo, bijvoorbeeld door het vergroten van kennis en vaardigheden, en door advisering ten aanzien van meerjarenplannen, wetten en regels en werkprocessen. De beleids- en wetgevingsadviezen van het ACOI zijn gericht op uiteenlopende aspecten van openbaarheid (passief en actief) en informatiehuishouding. Bemiddeling is gericht op klachten die ontstaan bij verzoeken tot openbaarmaking op basis van de Woo. Bij onvoldoende resultaat, sluit het ACOI af met een bemiddelingsadvies in een eindbrief. Richtsnoeren ('werkwijzers') en kennisactiviteiten zijn vooralsnog veelal gericht op het versterken van de praktijk van openbaarmaking op verzoek door overheden. Ook stimuleert het ACOI het maatschappelijk debat ten aanzien van openbaarheid van publieke informatie.

In sommige Europese landen (zoals het Verenigd Koninkrijk, Estland en Slovenië) hebben inspecties en commissarissen die zich bezighouden met openbaarheid en informatiehuishouding bevoegdheden om bindende uitspraken te doen en/of te sanctioneren.<sup>4</sup> In de Nederlandse context is daar niet voor gekozen, waardoor de impact van het ACOI indirect tot stand komt.

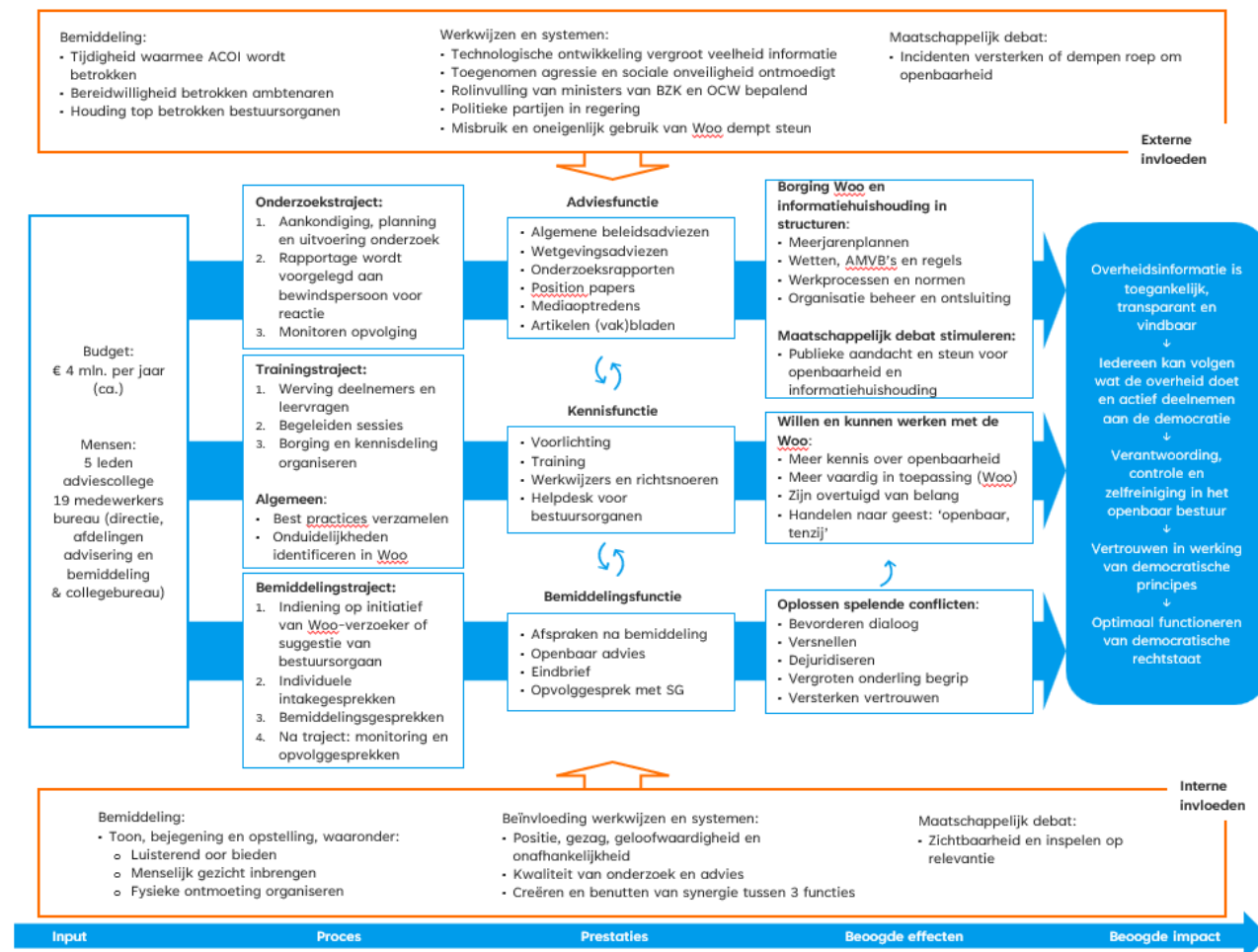
Die impact brengt het ACOI tot stand door keuzes te maken ten aanzien van het type activiteiten dat het ACOI onderneemt en de aanpak die daarbij wordt gevolgd. Bij de start van het impactonderzoek is een reconstructie gemaakt van de impacttheorie, die is weergegeven in figuur

---

<sup>3</sup> Wet Open Overheid (2021). Artikel 7.2 en 7.3.

<sup>4</sup> Instituut voor Publiekrecht, Universiteit Leiden (2022). Openbaarmaking van overheidsinformatie. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de wetgeving in Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Slovenië en Estland.

1. Hierbij is geëxpliciteerd welke middelen en welke inzet worden gepleegd en welke effecten en impact beoogd worden. In de evaluatie is nagegaan in hoeverre we de beoogde werking van het ACOI ook in de praktijk terugzien.



Figuur 1. Weergave impacttheorie voorafgaand aan casuonderzoek

## 3.2 Het ACOI in zijn context

Het ACOI is tot stand gekomen in een tijd waarin openbaarheid momentum kreeg als gevolg van de toeslagenaffaire.<sup>5</sup> Sinds 2012 werd er gewerkt aan initiatiefvoorstellen voor een wet die de Wob (Wet Openbaar Bestuur) zou vervangen. Dat was een proces dat vaak stil kwam te liggen, waarbij verschillende organen zijn voorgesteld om zich bezig te houden met informatiehuishouding. Zo werd in conceptvoorstellen onder meer gesproken over een commissariaat, later een informatiecommissaris en uiteindelijk een tijdelijk adviescollege. Op 17 december 2020 verscheen het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (Ongekend Onrecht). Dat droeg eraan bij dat verdere aanpassing plaatsvond aan het wetsvoorstel van de Woo (Wet Open Overheid), waarin uiteindelijk een permanent adviescollege werd voorgesteld, waarvan de adviestaken werden uitgebreid naar het domein van openbaarheid. Deze werd op 11 en 12

<sup>5</sup> ACOI (2025). De ontstaansgeschiedenis van het ACOI. Onderzoek en notitie door Hester van Rossum – ten Cate.

januari 2021 behandeld en op 26 januari 2021 aangenomen in de Tweede Kamer. Hiermee werd het ACOI in het leven geroepen. Uiteindelijk in de vorm van een permanent college, zonder handhavende bevoegdheden (in tegenstelling tot eerdere overwegingen) waarbij óók openbaarheid werd opgenomen (in aanvulling op informatiehuishouding).<sup>6</sup>

Inmiddels ‘waait er een andere wind’ in relatie tot het thema openbaarheid. In het regeerakkoord van het huidige kabinet ligt de focus op het vergroten van de uitvoerbaarheid van de Woo. De schatting in 2025 was dat binnen de kerndepartementen van de Rijksoverheid tezamen (dus excl. ZBO's, uitvoeringsorganisaties, adviescolleges), 529 FTE werken aan de uitvoering van de Woo.<sup>7</sup> In de recente evaluatie van de Woo kwam men zelfs tot een hogere schatting: 955 FT dat zich jaarlijks inzet voor de afhandeling van Woo-verzoeken.<sup>8</sup> In het politieke debat leidt dit tot de beeldvorming ‘dat er bij ministeries honderden mensen werken om de hele dag papieren zwart te lakken’.<sup>9</sup> Het weerspiegelt de teneur ten opzichte van de Woo: het kost te veel tijd.

### **Het perspectief van bestuursorganen**

Voor bestuursorganen lijkt actieve openbaarmaking tot op heden meer uitzondering dan regel. Daardoor verloopt openbaarmaking nu veelal op verzoek (passief), middels Woo-verzoeken. Bestuursorganen ervaren, kort samengevat, druk in het behandelen van Woo-verzoeken. De staat van de informatiehuishouding draagt eraan bij dat de behandeling van verzoeken tijdrovend is: de hoeveelheid documenten is groot. Dit hangt samen met dat er binnen de Rijksoverheid nog beperkt richting is gekozen ten aanzien van de informatie die gearchiveerd moet worden.

In sommige gevallen raakt een verzoek aan informatie die als gevoelig wordt gezien en zijn er zorgen over wat openbaarmaking voor nadelige gevolgen heeft. Ook kan het zijn dat verzoeken om informatie raken aan de zakelijke of persoonlijke belangen van derde partijen (naast verzoeker en bestuursorgaan), waardoor een extra afweging moet worden gemaakt.

Tot slot, bestuursorganen zijn gewend om procedureel te werk te gaan. Er wordt gewerkt op basis van kaders die aansluiten bij de interne verdeling van bevoegdheden. Een proces dat gericht is op deugdelijkheid, maar dat door de buitenwereld als log en onpersoonlijk kan worden ervaren.

### **Het perspectief van de voornaamste verzoekers voor bemiddeling: journalisten**

De journalisten aan de andere kant opereren in een wereld waar snelheid van groot belang is. Waar een verhaal op tijd uit moet worden gebracht, omdat het anders ‘oud nieuws’ is: al door anderen naar buiten gebracht, of niet meer relevant is. Daarin sluit het ritme van de journalist al niet aan op dat van het bestuursorgaan. Een journalist die een Woo-verzoek indient heeft per definitie een informatieachterstand. Doordat er weinig actieve openbaarmaking plaatsvindt, weet een journalist vaak niet wat er precies aan informatie is. Dat maakt vragen naar ‘alles wat er maar is’ aantrekkelijk, maar levert voor bestuursorganen dilemma's en uitvoeringsproblemen op. De journalist blijft afhankelijk: uiteindelijk besluit het bestuursorgaan.

---

<sup>6</sup> Idem. En ACOI (2025). Ontstaansgeschiedenis Wet open overheid (Woo). Onderzoek en notitie door Hester van Rossum – ten Cate.

<sup>7</sup> Ministerie van BZK (2025). Verzoek informateur inzake de Woo.

<sup>8</sup> Sira Consulting (2026). Uitvoeringslasten Woo-verzoeken geanalyseerd.

<sup>9</sup> Tweede Kamer (2025). Debat over het eindverslag van de informateur dd. 10 december 2025.

## 4. Impact in de praktijk

*Hieronder beschrijven we achtereenvolgens de bevindingen uit ons casusonderzoek gericht op kennisdeling, advies en bemiddeling. Voor een uitgebreidere weergave van de resultaten verwijzen we naar de externe bijlage bij dit rapport.<sup>10</sup>*

### 4.1 Kennisdeling

De kennisdelingsactiviteiten van het ACOI, en de samenwerkingwijzer in het bijzonder, worden door Woo-coördinatoren van bestuursorganen over het algemeen als (zeer) positief beoordeeld. Bij het merendeel van de gebruikers helpt de samenwerkingwijzer bestuursorganen om een constructieve samenwerking te realiseren met Woo-verzoekers.

Eén van de wettelijke taken van het ACOI is om de toepassing van de Woo te bevorderen door (a) het geven van voorlichting aan bestuursorganen en anderen, (b) het opleiden van personeel van bestuursorganen dat de openbaarmaking van informatie moeten uitvoeren, (c) rapporteren over openbaarmaking van publieke informatie n.a.v. monitoring en onderzoek, en (d) het publiceren van richtsnoeren ter bevordering van openbaarmaking uit eigen beweging. Deze activiteiten kunnen ambtenaren bij bestuursorganen stimuleren in het kunnen werken met de Woo, zodat het normaal wordt om te handelen naar de geest ervan: ‘openbaar, tenzij’.

In deze evaluatie hebben we één van de kennisdelingsproducten van het ACOI centraal gesteld: de samenwerkingwijzer.<sup>11</sup> Deze is gericht aan de Woo-behandelaar om te ondersteunen om tot goed contact en samenwerking met de Woo-verzoeker te komen. De werkwijzer geeft praktische handvatten en richting voor het initiëren en onderhouden van de samenwerking, én gaat in op lastige situaties, zoals omvangrijke verzoeken of als wanneer goed contact met de verzoeker niet mogelijk is. We hebben Woo-professionals bij bestuursorganen, de doelgroep van de werkwijzer, gevraagd naar hun ervaringen met het product en de doorwerking ervan in de eigen werkwijze.

**De samenwerkingwijzer wordt door gebruikers in bijna alle gevallen als (zeer) positief beoordeeld.**

Een groot deel van de bevroegde Woo-behandelaren was ook daadwerkelijk bekend met de samenwerkingwijzer. We hebben hen gevraagd een beoordeling te geven van losse onderdelen van de samenwerkingwijzer (zoals over juridische kaders, het creëren van interne steun en ‘als het echt niet lukt’). Al deze onderdelen werden over het algemeen als goed of uitstekend beoordeeld. Ook hebben we gevraagd naar de effecten van de samenwerkingwijzer op de manier waarop ambtenaren Woo-verzoeken aanpakken. Zorgt het gebruik van de samenwerkingwijzer bijvoorbeeld voor meer nadruk op goed contact en het centraal stellen van de informatiebehoefte? Het merendeel van de gebruikers ervaart dat de samenwerkingwijzer hierin slaagt. Dat impliceert dat de samenwerkingwijzer bijdraagt aan het werken volgens de geest van de Woo door ambtenaren.

<sup>10</sup> Van de Bunt (2026). De impact van het ACOI. Verdieping: resultaten van het casusonderzoek.

<sup>11</sup> ACOI (2025). Samenwerkwijzer. Een model voor Woo-behandelaren over goed contact en overleg tijdens het Woo-proces. Versie 1.0, juni 2025.



**Verder zien we dat de kennisfunctie van het ACOI een ontwikkeling aan het doormaken is.** De nadruk is meer komen te liggen op het versterken van de positie van Woo-coördinatoren binnen bestuursorganen. Dit doet het ACOI onder meer door middel van leerkringen waarin Woo-professionals worden samengebracht en via een online platform. Het doel is om een *community of practice* te creëren, waarbij meer erkenning en waardering komt voor de beroepsgroep en de onafhankelijke en intermediaire positie van deze coördinatoren wordt versterkt. Zij worden gezien als hefboom in de ontwikkeling naar het vergroten van de openbaarheid van overheidsorganisaties. Op termijn kunnen deze coördinatoren mogelijk rollen op zich nemen die nu door het ACOI worden uitgevoerd, zoals bemiddeling tussen betrokkenen van het bestuursorgaan en Woo-verzoekers.

## 4.2 Advies

De beleidsadviezen van het ACOI worden in bijna alle gevallen als (zeer) positief beoordeeld door de bestuursorganen waaraan deze gericht zijn. Een substantieel deel van de onderzochte adviezen werd overgenomen, waarmee de adviezen in meerdere concrete gevallen hebben gezorgd voor grotere openbaarheid van overheidsinformatie.

Eén van de wettelijke taken van het ACOI is om gevraagd en ongevraagd te adviseren. De Wet open overheid draagt het adviescollege op (a) de regering en de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal te adviseren over de uitvoering van regels over openbaarmaking van publieke informatie, (b) de Minister van BZK te informeren over de aanpassing van het meerjarenplan (dit plan is gericht op het duurzaam toegankelijk maken van digitale informatie door bestuursorganen) en (c) gevraagd advies uit te brengen over wetsvoorstellen en ontwerp-AMvB's die betrekking hebben op openbaarmaking en ontsluiting van publieke informatie.

In deze evaluatie hebben we 4 concrete adviesrapporten centraal gesteld. Het ging bij alle 4 om beleidsadviezen, niet om wetgevingsadviezen.<sup>12</sup> De 4 adviesrapporten hadden betrekking op de archivering van chatberichten<sup>13</sup>, de openbaarmaking van archieven rondom de Bijlmervliegramp<sup>14</sup>, de behandeling van Woo-verzoeken door bestuursorganen<sup>15</sup> en de openbaarmaking van ambtsberichten over de veiligheidssituatie van landen<sup>16</sup>. We hebben betrokkenen vanuit de bestuursorganen waarop deze adviezen betrekking hadden, gevraagd naar hun beoordeling van deze adviezen en de doorwerking ervan. In aanvulling op deze concrete casussen is een aantal andere relevante koepelorganisaties gevraagd naar de advisering door het ACOI over adviezen in algemene zin.

**De kwaliteit van deze adviezen werd in bijna alle gevallen als (zeer) positief beoordeeld.** Zo vonden de betrokkenen de rapporten bijvoorbeeld duidelijk en goed onderbouwd, de analyse

<sup>12</sup> Als de regering een wetsvoorstel maakt dat gevolgen heeft voor de toegang tot overheidsinformatie, dan moet zij ACOI om een wetgevingsadvies vragen. Uit een monitor van het ACOI uit 2026 bleek dat, met uitzondering van één advies, alle door het ACOI uitgebrachte wetgevingsadviezen volledig waren opgevolgd.  
<sup>13</sup> ACOI (2023). 'Kan dit weg?' - 'Nee'. Advies over het beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid.  
<sup>14</sup> ACOI (2024). Geen afgesloten hoofdstuk. Advies om de openbaarheid van het archief over de Bijlmervliegramp te vergroten.  
<sup>15</sup> ACOI (2024). Wat kan ik voor u doen? Adviezen voor de behandeling van Woo-verzoeken naar aanleiding van de invoeringstoets Wet open overheid.  
<sup>16</sup> ACOI (2025). Advies over openbaarmaking van algemene en thematische ambtsberichten.

gedegen en treffend en de aanbevelingen (overwegend) concreet en uitvoerbaar. Ook hebben we gevraagd naar de effecten die deze adviezen vervolgens hebben gehad. De adviezen leidden in vrijwel alle gevallen tot agendering van de problematiek, tot een betere probleemanalyse of oplossingsrichtingen en het stimuleren van het publieke debat. Voor sommige adviesrapporten geldt dat ambtenaren aangeven dat het heeft geleid tot versterking van beleid, verbetering van beheer en ontsluiting, gedragsverandering van medewerkers en de versterking van kennis en vaardigheden voor het toepassen van de Woo. Voor andere rapporten ging dat niet op.

**We zagen dat de adviezen in de rapporten vaak werden opgevolgd.** Zo adviseerde het ACOI de staatssecretaris van OCW en de minister van IenW om dossiers uit het archief van de Bijlmervliegcramp zo snel mogelijk openbaar te maken. Dit advies werd overgenomen. Ook heeft de Minister van BZK, mede op advies van het ACOI, besloten om werkgerelateerde chatberichten van sleutelfunctionarissen (zoals de minister-president) te beheren en te bewaren. Én de minister van BZ besloot om ambtsberichten over de veiligheidssituatie van de belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers weer standaard te gaan openbaren, mede op basis van een advies van het ACOI. Dat laat zien dat het ACOI in zeer concrete gevallen zichtbaar heeft bijgedragen aan het vergroten van de openbaarheid van de overheid.

Voor het bereiken van de gewenste effecten en impact is het ACOI vanzelfsprekend afhankelijk van de bewindspersonen waar de adviezen aan gericht zijn en van de betrokken ambtenaren in de betreffende bestuursorganen. Op ambtelijk niveau voert het ACOI al nagesprekken nadat adviezen zijn gepubliceerd. Uit reacties van betrokkenen vanuit bestuursorganen blijkt dat soms nog aanvullende behoefte bestaat aan inhoudelijke sessies rondom adviezen en het vertalen van adviezen naar hoe bestuursorganen die in de praktijk kunnen brengen. Verder maakt het ACOI de beweging om structureel óók een opvolggesprek te gaan voeren met een collegelid en de ambtelijke top. Dat gebeurde tot nu toe ad hoc. Hiermee ontstaat ook de noodzaak om collegeleden structureel te voeden, en nog vaker te werken met portefeuillehouders vanuit het college bij adviezen. De collegeleden hier een grotere rol in geven, kan helpen om de adviezen van het ACOI in de buitenwereld ook verder onder de aandacht te brengen én het college en zijn leden meer zichtbaarheid te geven.

Deze inzichten uit het casusonderzoek rondom adviesrapporten schetsen al met al een positief beeld. Temeer omdat in het verleden is geconstateerd dat adviesraden zelden “instrumentele doorwerking” weten te realiseren: directe verandering van gedrag of besluiten van een organisatie.<sup>17</sup> Adviescolleges zouden vaker een meer conceptuele en agenderende werking hebben. Uit de onderzochte casussen van het ACOI blijkt dat de adviezen juist meermaals hebben bijgedragen aan concrete besluitvorming. Onze analyse hierbij is dat het ACOI, mede dankzij zijn bemiddelingstaak, dicht bij de vraagstukken zit waar bestuursorganen in de praktijk tegenaan lopen. Dit werd in een aantal gesprekken bevestigd.

---

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld: Bekkers et al. (2004). Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering.; Berenschot (2025). Gezaghoudend in de 21<sup>e</sup> eeuw.

## 4.3 Bemiddeling

De bemiddelingsaanpak wordt op veel punten als (zeer) positief beoordeeld door betrokken Woo-verzoekers en bestuursorganen. Wel ervaren meerdere bestuursorganen de bemiddeling als ‘partijdig’. In ongeveer de helft van de onderzochte casussen werd hiermee ook daadwerkelijk de openbaarheid vergroot. Terugkerende factoren die de doorwerking beperken zijn belangen van derden en de opstelling van de bewindspersoon.

Het ACOI heeft als wettelijke taak om bestuursorganen te adviseren naar aanleiding van klachten die journalisten, wetenschappers of anderen met een beroepsmatig belang indienen bij het ACOI. Zij kunnen bij het ACOI een klacht indienen over de wijze waarop een bestuursorgaan publieke informatie openbaar maakt. Vóórdat het ACOI een advies hierin uitbrengt, bemiddelt het college tussen het bestuursorgaan en de Woo-verzoeker, zo schrijft de Woo voor. Het bestuursorgaan ‘werkt aan de bemiddeling mee’ en ‘verstrekt desgevraagd het college alle gegevens die het nodig heeft voor zijn taak’.<sup>18</sup> Deelname aan de bemiddeling is dus niet vrijblijvend voor het bestuursorgaan. Het ACOI probeert in deze bemiddelingstrajecten waar mogelijk uit de juridische en technische discussie te blijven en het menselijk gezicht in te brengen dat in de behandeling van Woo-verzoeken vaak mist.

In deze evaluatie hebben we 8 concrete bemiddelingscasussen centraal gesteld. Voorbeelden daarvan zijn de bemiddeling tussen The Investigative Desk en het Ministerie van VWS over een Woo-verzoek gericht op informatie over vaccinatiebeleid tijdens de COVID-19-pandemie (de allereerste bemiddeling door het ACOI), bemiddeling tussen De Limburger en de Gemeente Gulpen-Wittert over de correspondentie van de gemeente over een onderzoek en artikel, en bemiddeling tussen De Volkskrant en de Tweede Kamer der Staten Generaal over het overzicht van uitgegeven Rijkspassen per fractie. Voor het volledige overzicht verwijzen we naar de externe bijlage bij dit rapport.

**De aanpak van het ACOI werd op veel punten als (zeer) positief beoordeeld.** Verzoekers en bestuursorganen beoordelen de toon en opstelling van de bemiddelaars in vrijwel alle bemiddelingstrajecten als goed. De bemiddelaars creëren persoonlijk contact, motiveren partijen om mee te werken, bewaken vertrouwelijkheid en hebben gezag, zo blijkt uit de antwoorden. **Tegelijkertijd hebben meerdere bestuursorganen aangegeven dat zij de bemiddeling als ‘partijdig’ hebben ervaren.** De betrokkenen uitten dat te weinig aandacht bestond voor de belangen en dilemma’s van het bestuursorgaan. Ook werd meermaals genoemd dat meer aandacht nodig was voor de belangen van derden. Tot slot werd door journalisten de snelheid van het proces meermaals als ‘matig’ beoordeeld.

Ook hebben we gevraagd naar de effecten die deze bemiddelingstrajecten hebben gehad. Het ACOI formuleert als doel bij bemiddeling om de afhandeling van het Woo-verzoek te versnellen, de dialoog te bevorderen, te dejuridiseren, aandacht te richten op oplossing en het vertrouwen te versterken.<sup>19</sup> In veel van de gevallen waren de betrokkenen het eens dat de bemiddeling door het ACOI deze effecten teweegbracht in de casus waarbij ze zelf betrokken waren. Het versnellen van

<sup>18</sup> Wet Open Overheid (2021). Artikel 7.2 en 7.3.

<sup>19</sup> ACOI (2022). Handboek ‘Woo-bemiddeling’.

de oplossing lijkt daarbij de grootste uitdaging. Als het gaat over de vraag of dankzij de bemiddeling door het ACOI de openbaarheid werd vergroot, zien we een meer wisselend beeld.

**In ongeveer de helft van de casussen zagen we dat de bemiddeling (of een bemiddelingsadvies in een eindbrief als bemiddeling geen vruchten afwierp) ertoe leidde dat het bestuursorgaan de informatie openbaarde die aansloot bij de behoefte van de journalist. In de andere helft van de gevallen komt, ondanks een positief gewaardeerde aanpak, niet de beoogde impact tot stand in termen van het vergroten van de openbaarheid.** De duidelijkste voorbeelden daarvan zijn de casussen rondom de emissiegegevens van veehouderijen door LNV, van uitgekeerde subsidiebedragen rondom de energie- en klimaattransitie door RVO, en informatie over het vaccinatiebeleid rondom COVID-19 door VWS. Wanneer het ACOI er niet in slaagt om partijen tot afspraken te laten komen, is de inschatting en ervaring van de bemiddelaars van het ACOI dat de kans klein is dat een bemiddelingsadvies in een eindbrief wel tot doorwerking leidt.

**In de casussen waarin de bemiddeling niet een ‘succesvol’ resultaat had, is de bemiddeling door het ACOI toch van toegevoegde waarde geweest.** We zien in de reacties terug dat de toegevoegde waarde van het adviescollege gelaagd is. Een deel van de toegevoegde waarde vindt logischerwijs aan de tafel zelf plaats: zoals het versterken van de dialoog en het dejuridiseren. De informatiepositie van Woo-verzoekers wordt vergroot: het ACOI heeft tussentijds veelvuldig contact met verzoeker en bestuursorgaan, vraagt door, waarmee bestuursorganen informatie delen met het ACOI. Soms spreken partijen af dat een journalist vertrouwelijke inzage krijgt in stukken. Soms zorgt de bemiddeling ervoor dat hoger gepositioneerde functionarissen vanuit het bestuursorgaan betrokken raken. Ook maakt het ACOI verslagen van gesprekken die later bruikbaar zijn in eventuele rechtszaken tussen de verzoeker en het bestuursorgaan. Verder hebben we gehoord dat bemiddeling ertoe kan leiden dat een Woo-verzoeker probeert om met een ministerie een werkwijze voor in de toekomst af te spreken. En we horen meermaals dat het ACOI ook relevantie heeft in Woo-verzoeken die überhaupt niet in het zichtveld van het ACOI komen. We horen dat verzoekers soms benoemen dat ze overwegen om de stap naar het ACOI te zetten, wat al beweging kan creëren in Woo-verzoeken die stilliggen. Voor bestuursorganen is de impact van bemiddeling ook gelaagd, in de zin dat sommige betrokkenen aangeven dat deelname aan bemiddeling ook de werkwijze heeft beïnvloed bij toekomstige Woo-verzoeken. Daarmee beperkt de impact zich niet tot de casus zelf.

**We zien twee factoren die meermaals een grote rol spelen, die maken dat de uiteindelijke impact beperkt wordt (of juist mogelijk gemaakt wordt). Allereerst de belangen van derden.** De drie casussen waar bemiddeling geen succes was, hebben gemeen dat grote belangen meespeelden van partijen over wie de informatie ging: veehouderijen, bedrijven die hernieuwbare energie opwekken of CO<sub>2</sub> uitstoot verminderen en OMT-leden en vaccinontwikkelaars. Deze partijen zaten niet aan tafel bij de bemiddeling. **Ook is de opstelling van de bewindspersoon (en daarmee wíe de verantwoordelijk bewindspersoon is) van belang.** In drie casussen werd benoemd dat de positie van de bewindspersoon of ambtelijke top een belangrijke rol speelde, waarbij in twee gevallen de wisseling van de bewindspersoon ook samenviel met een wijziging in het wel of niet openbaar willen maken van de verzochte informatie.

# 5. Reflectie op de impact en kansen voor versterking

## 5.1 Krachtige elementen

### Oog voor impact en doorwerking

Binnen het ACOI wordt gewerkt met oog voor impact en doorwerking. Dat begint bij het onder de aandacht te brengen van de rol die het ACOI kan vervullen bij groepen die het ACOI nu nog beperkt weten te vinden. Bij het ACOI kunnen klachten worden ingediend van Woo-verzoekers met een beroepsmatig belang. Op dit moment zijn het vooral journalisten die de weg naar het ACOI weten te vinden. Het ACOI heeft inmiddels eerste ervaringen opgedaan met het gericht informeren van bijvoorbeeld wetenschappers en merkt dat dat ook direct leidt tot bemiddelingsverzoeken.

Een andere vorm waarin het ACOI werkt aan impact en doorwerking, is door het situationeel kiezen van aanpak en toon. De procesbeschrijvingen van het ACOI zouden de indruk kunnen wekken dat het ACOI strikt volgens vaste procedures werkt. In de praktijk horen we echter terug dat per casus wordt afgewogen: wat is hier beste aanpak om de beweging in gang te zetten die de openbaarheid en informatiehuishouding ten goede komt?

Dit blijkt onder meer uit situaties waarin tijdens een bemiddelingsproces een adviseur aan het gesprek wordt toegevoegd, wordt gebeld met derden-belanghebbenden, of door de voorzitter van het ACOI contact wordt gelegd met de burgemeester van een gemeente die betrokken is bij een bemiddeling nadat de bemiddeling al is afgerond. Ook zien we dit terug in de werkwijze bij de klacht over de behandeling van het Woo-verzoek met betrekking tot emissiegegevens van veehouderijen. Daar gaat de inzet van het ACOI, na een niet succesvolle bemiddeling, door op momenten dat er aanleiding toe is.

Het college weegt, afhankelijk van de casus, ook af welke toon gehanteerd zal worden. Betrokkenen omschrijven de toon uit de beginjaren soms als 'activistisch'. We horen zowel binnen het ACOI als binnen het Rijk dat dit eraan heeft bijgedragen dat het adviescollege in vrij korte tijd positie heeft weten te verwerven, ook al roept het bij bestuursorganen tegelijkertijd ook negatievere associaties op. Uit de gesprekken met het ACOI maken we op dat het college tegenwoordig, waar passend, een andere koers is (of wil) gaan varen en een opbouwende toon hanteert. Met het oog op de beeldvorming, en de verandering in de teneur ten aanzien van het thema 'openbaarheid' en de Woo in bredere zin, kan dit bijdragen aan het benodigde draagvlak onder de bestuursorganen.

Tot slot is opgevallen dat het ACOI zelf structureel bijhoudt in hoeverre zijn adviezen worden opgevolgd en op basis hiervan eventuele vervolgacties vaststelt. Deze monitors laten een soortgelijk beeld zien als uit het impactonderzoek in deze evaluatie.<sup>20</sup> Door deze inspanningen van het ACOI om doorlopend zicht te houden op de eigen impact, is het ACOI in staat om te sturen op impact.

---

<sup>20</sup> Zo blijkt uit een intern overzicht van opvolging van (on)gevraagde beleidsadviezen en wetgevingsadviezen dat waar ze informatie beschikbaar hadden, bij 10 gevallen het advies geheel was overgenomen, in 3 gevallen gedeeltelijk, in 2 gevallen niet en in 9 gevallen nog onbekend was in hoeverre dit was gebeurd.

## Aandacht voor waarde voor verzoekers én bestuursorganen

We zien dat het ACOI aandacht heeft voor het creëren van waarde voor verzoekers én bestuursorganen. Daarbij zien we dat het ACOI reflecteert op de ervaringen sinds de oprichting en nadrukkelijk zoekt naar manieren om de toegevoegde waarde voor bestuursorganen te vergroten. De kennisfunctie is de meest recente functie die het ACOI heeft doorontwikkeld binnen de organisatie. Onderdeel hiervan is de inzet om een *community of practice* te creëren bij bestuursorganen. Het ACOI probeert in toenemende mate ook als helpdesk te fungeren. Zo is er een nieuwe adviseur aangesteld binnen het team kennis die zich bezighoudt met eerstelijns praktijkvragen rondom de Woo en casuïstiek vanuit bestuursorganen. Ook houdt het ACOI zich bezig met de vraag of en hoe bestuursorganen zich ook tot het ACOI kunnen wenden voor bemiddeling. Bemiddeling kan nu in de regel alleen geïnitieerd worden door de indieners van Woo-verzoeken. In sommige gevallen ziet het ACOI dat een bestuursorgaan zich behulpzaam opstelt, maar geconfronteerd wordt met een moeilijke opstelling van een verzoeker en een (ook in ogen van het ACOI) onmogelijk verzoek waarin de scope van de uitvraag onuitvoerbaar breed is. Hier kan het ACOI van waarde zijn voor bestuursorganen.

## Synergie tussen de verschillende functies van het ACOI

De combinatie van de bemiddelings-, advies- en kennisdelingsfunctie maakt het ACOI in het bijzonder effectief als adviescollege. Het ACOI is goed op de hoogte van de knelpunten waar ambtenaren en verzoekers in de praktijk tegenaanlopen bij het werken met de Woo. Dit inzicht komt uit bemiddelingsprocessen en uit interacties met Woo-coördinatoren tijdens bijvoorbeeld leerkringen in het kader van kennisdeling. Deze praktijkkennis helpt bij het schrijven van adviezen en kennisproducten die aansluiten bij de praktijk en de behoeften van degenen die binnen bestuursorganen moeten werken met de Woo.

Gezien de omvang van de organisatie, ontstaat deze synergie tot op heden organisch. Personeel is in de praktijk vaak actief binnen meerdere van de functies van het ACOI. Collega's zijn van elkaar goed op de hoogte van de bemiddelingen of adviezen waar ze aan werken. Aandachtspunt voor het ACOI kan worden dat met een eventuele verdere groei van de organisatie, deze synergie moeilijker organisch tot stand komt. In dat geval is het wenselijk om deze meer actief te organiseren.

## Werken volgens eigen principes

Tot slot vielen ons tijdens deze evaluatie meerdere voorbeelden op waaruit blijkt dat de werkwijze van het ACOI congruent is met zijn de waarden. Zo worden op de website de agenda's en verslagen van de collegevergaderingen van het ACOI actief geopenbaard. Ook publiceert het ACOI de nota's van het bureau aan collegeleden die dienden ter voorbereiding van de adviezen van het ACOI.<sup>21</sup> Tot slot gaf het gemak waarmee het ACOI ons als evaluatoren voorzag van de benodigde informatie, een positieve indruk van de staat van de informatiehuishouding binnen de organisatie.

---

<sup>21</sup> ACOI (2022). Nota praktische uitwerking openbaarheidsbeleid ACOI.



## 5.2 Kansen voor versterking

### Aandacht voor de basis: informatiehuishouding

Elke organisatie heeft keuzes te maken in hoe de – per definitie- schaarse middelen ingezet worden. Voor het ACOI is het relevant welke verdeling van aandacht wordt gemaakt tussen passieve openbaarmaking, actieve openbaarmaking en informatiehuishouding.

Breed erkend lijkt te worden dat zolang de informatiehuishouding niet beheerst en onder controle is, actieve en passieve openbaarmaking bemoeilijkt worden. Daarbij spelen zowel de normatieve als de technische kant van de informatiehuishouding een rol.

Het beeld dat naar voren komt is dat met name op Rijksniveau er (nog) geen werkzame praktijk is ontstaan rondom het bewaren van relevante informatie door bestuursorganen. De Archiefwet geeft geen inzicht in *wat* bestuursorganen wel of niet moeten bewaren, maar gaat over het *hoe*. Bestaande kaders en handreikingen die hier invulling aan moeten geven, worden nog te weinig toegepast. Ook de Woo geeft geen regels over welke informatie er moet zijn, maar geeft spelregels rondom de openbaarmaking uitgaande van de beschikbare informatie. Daarmee is een grote hoeveelheid informatie beschikbaar bij bestuursorganen en is relevante informatie moeilijker vindbaar. Deze situatie werkt in de hand dat bestuursorganen niet gemakkelijk uit de voeten kunnen met Woo-verzoeken én maakt dat organen kunnen vastlopen wanneer verzoekers hele brede informatieverzoeken uitzetten.

Het ACOI heeft in het verleden aandacht besteed aan informatiehuishouding (zie bijvoorbeeld het rapport ‘Groundhog Day’, of het recente rapport ‘Kan dit weg? Ja.’ waarin het ACOI onderscheid maakt tussen documenten die wel en niet belangrijk zijn om te bewaren). Ook besteedt het ACOI in adviezen geregeld aandacht aan actieve openbaarmaking (zie bijvoorbeeld het rapport ‘Wat zou u zelf willen weten?’ of het advies over een generieke Woo-voorziening). Tegelijkertijd lijkt, ook van het ACOI, nu een groot deel van de aandacht naar passieve openbaarmaking te gaan. We lezen ook één van de aanbevelingen van de Gateway Review in dit licht: denk na over de toekomst van de invulling van de bemiddelingsrol, die minder groot kan worden bij meer aandacht voor de voorkant van openbaarheid.<sup>22</sup>

Gelet op het beeld van de staat van de informatiehuishouding en gelet op de voorwaardelijkheid van een goede informatiehuishouding voor openbaarmaking, kan het ACOI naar onze inschatting zijn toegevoegde waarde vergroten door meer aandacht te besteden aan informatiehuishouding in zijn adviezen en kennisdeling.

### Verhelderen rol: advies en bemiddeling bij Woo-verzoeken

Het ACOI vervult een functie als Woo-verzoekers en bestuursorganen er met elkaar niet uitkomen. De rol die het ACOI daarbij vervult, wordt – ondanks de toelichting die daarop wordt gegeven – niet door alle betrokkenen voldoende doorgrond en begrepen.

Allereerst is er het onderscheid (en de relatie) tussen adviseren en bemiddelen. In de Woo is als taak geformuleerd dat het ACOI adviseert naar aanleiding van klachten van Woo-verzoekers,

---

<sup>22</sup> Bureau Gateway (2025). Gateway Reviewrapport Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding.



waarbij in het opvolgende wetsartikel is gespecificeerd dat het ACOI alvorens het uitbrengen van het advies, bemiddelt tussen het bestuursorgaan en de klager. Het ACOI heeft in zijn werkproces de bemiddeling vooropgesteld, waarbij enkel een advies volgt als de partijen er niet uitkomen in de bemiddeling. Dit maakt dat bestuursorganen zelf betrokken kunnen zijn bij het vormgeven van de uitkomst. De positionering van bemiddeling als instrument vóórafgaand aan een eventueel uit te brengen advies, wordt echter niet altijd zo begrepen.

Vervolgens is er de aard van de bemiddeling. In meerdere van de onderzochte casussen werd vanuit het bestuursorgaan geuit dat het gevoel bestond dat het ACOI ‘partijdig’ was in het voordeel van de Woo-verzoeker: dat de belangen en dilemma’s van het bestuursorgaan gemakkelijker terzijde werden geschoven of dat het bestuursorgaan op achterstand stond en er minder aandacht uitging naar eventuele fouten in het voorproces aan de kant van de Woo-verzoeker. We verklaren dat vanuit de spanning die voortvloeit uit de Woo. Het ACOI is opgericht om te adviseren over openbaarheid en informatiehuishouding en om de toepassing van de Woo te bevorderen. Tegelijkertijd wordt het ACOI vanuit de Woo gevraagd om te bemiddelen. Het ACOI schrijft in zijn Handboek Woo-bemiddeling dan ook: “Het ACOI is onpartijdig in dit proces, maar niet neutraal. Het ACOI heeft namelijk een belang: het bijdragen aan openbaarheid in de geest van de Woo.”<sup>23</sup>. Voor het ACOI en de bemiddelaars zelf is deze positionering werkbaar. Voor betrokkenen bij de bemiddeling is dat evenwel niet zo helder en leven er op basis van de term ‘bemiddeling’ andere verwachtingen.

Het ACOI besteedt op dit moment al aandacht aan het uitleggen van de rol van het ACOI en aan die van de bemiddelaars. Met input van betrokkenen bij bemiddelingszaken zou daar een verbeterslag in gemaakt kunnen worden. Een andere richting is het verder expliciteren van de verschillende perspectieven en belangen die in de bemiddeling aan de orde zijn. Op het eerste gezicht zijn er alleen de belangen van de Woo-verzoeker en het betrokken bestuursorgaan. Daar kan/kunnen aan toe worden gevoegd: het belang van het ACOI om bij te dragen aan openbaarheid en sommige gevallen ook de belangen van derden. De bemiddelaar van het ACOI moet in gesprekken zorgdragen dat al deze perspectieven op tafel komen. We geven als suggestie mee om in bepaalde zaken niet de bemiddelaar maar een andere medewerker het belang van het ACOI (om bij te dragen aan openbaarheid) te laten vertegenwoordigen in de bemiddelingsgesprekken. Dat staat overigens niet ver af van de huidige werkpraktijk, waarbij het ACOI in sommige gevallen nu ook al een adviseur aan tafel zet.

## Belangen van derden

We zagen in het casusonderzoek dat de belangen van derden (zoals bedrijven of experts op wie eventueel te openbaren informatie betrekking heeft) in meerdere gevallen een belangrijke rol speelden in de keuze van het bestuursorgaan om – ondanks bemiddeling door het ACOI – informatie niet openbaar te maken. Deze derden waren zelf geen onderdeel van het bemiddelingsproces. Binnen het ACOI wordt hier al over nagedacht en is de ervaring van bemiddelaars dat het betrekken van een vertegenwoordiger van deze derden behulpzaam kan zijn. In sommige gevallen is hier al mee geëxperimenteerd. We moedigen het aan om dit verder uit te werken. Ook gelet op de wens die in het casusonderzoek is geuit om meer advies te krijgen vanuit het ACOI over hoe

---

<sup>23</sup> ACOI (2022). Handboek ‘Woo-bemiddeling’.





bestuursorganen het belang van openbaarheid moeten wegen ten opzichte van andere belangen, zoals die van derden of van het toekomstig functioneren van de Staat. De aanwezigheid of betrokkenheid van derden wiens informatie besproken wordt, kan de bemiddelaar, Woo-verzoeker en het bestuursorgaan verder helpen in het bemiddelingsproces.

## Aandacht voor bereik

Tot slot onderstrepen we het belang van het bereik van het ACOI. Kijkend naar bemiddeling zien we dat een fractie van de Woo-verzoekers zich tot het ACOI wendt voor bemiddeling. In 2024 zijn rond de 25.000 Woo-verzoeken ingediend bij Rijk, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties.<sup>24</sup> In 2024 ontving het ACOI 23 bemiddelingsverzoeken (in 2023 waren dat er 33).<sup>25</sup> Dit is een fractie van alle Woo-verzoeken. Deels is dit te verklaren doordat bemiddeling alleen nodig is als een Woo-verzoeker en het betreffende bestuursorgaan er onderling niet uitkomen. Een andere factor is dat bemiddeling door het ACOI alleen toegankelijk is voor journalisten, wetenschappers of anderen met een beroepsmatig belang.

Het totaalbeeld van de Woo-verzoeken komt ook niet één-op-één overeen met het totaalbeeld van de bemiddelingsverzoeken. Het merendeel van de Woo-verzoeken bij bestuursorganen is (afgaand op de Woo-evaluatie) afkomstig van particulieren. Ook is het merendeel van de Woo-verzoeken gericht aan gemeenten. Het leeuwendeel van de bemiddelingsverzoeken bij het ACOI komt van journalisten. Verder hebben de bemiddelingsverzoeken grotendeels betrekking op openbaring van informatie van de Rijksoverheid.<sup>26</sup>

Er is geen norm om te toetsen of het aantal verzoeken dat het ACOI bereikt, goed is. Het is onbekend in hoeverre behoefte is aan bemiddeling bij de Woo-verzoeken die het ACOI nu niet bereiken. Het blijft dus de vraag of het ACOI voldoende gevonden wordt door de groep waar het adviescollege op gericht is. Onze indruk uit gesprekken is dat het ACOI in ieder geval goed bekend is bij de landelijke werkgroep van journalisten die zich bezighoudt met de Woo (onderdeel van de vereniging van onderzoeksjournalisten). Gelet op de omvang van het totaal aan jaarlijkse Woo-verzoeken, is het redelijk om te verwachten dat andere groepen het ACOI nog minder goed weten te vinden. Aandacht voor de bekendheid bij de potentiële doelgroepen blijft daarom van belang. Positief is dat het ACOI daar ook aandacht aan besteedt. In de gesprekken zijn voorbeelden voorbijgekomen van beroepsgroepen waarover wordt nagedacht of waarbij stappen zijn gezet om de bekendheid met het ACOI te vergroten, zoals wetenschappers en advocaten.

Naast bekendheid van specifiek de bemiddelingsrol van het ACOI, blijft het van belang om ook de kennisproducten van het ACOI onder de aandacht te blijven brengen. De inspanningen die reeds gepleegd worden om de bekendheid te vergroten moedigen we aan, zoals de bezoeken aan bestuursorganen verspreid over het land ('college on tour').

---

<sup>24</sup> Sira Consulting (2026). Uitvoeringslasten Woo-verzoeken geanalyseerd.

<sup>25</sup> ACOI (2025). Jaarverslag 2024.

<sup>26</sup> ACOI (2025). Rapportage Woo-bemiddeling door het ACOI.

# Methodologische bijlage

Voor dit onderzoek hebben we allereerst uitgewerkt hoe de **impacttheorie** eruitziet. Een impacttheorie (ook wel *Theory of Change*, of de beleidstheorie) is gericht op de onderlinge samenhang tussen de beoogde impact, doelen, activiteiten en middelen van een organisatie of project. Deze theorie is opgesteld met behulp van een analyse van relevante documenten (denk aan oprichtingsstukken, handboeken en procesbeschrijvingen) en een sessie met betrokkenen vanuit het ACOI en het Ministerie van BZK. Vervolgens hebben we deze beschrijving van de werking *op papier* getoetst aan de hand van inzichten uit onderzoek naar *de praktijk*, om zo een beeld te krijgen van waar beperkingen zitten in de impact, welke aannames in de theorie niet blijken te kloppen en, bovenal, aan welke knoppen het ACOI kan draaien om tot een beter resultaat te komen.

Om inzicht te krijgen in de impact in de praktijk, hebben we concrete **casussen** van het werk van het ACOI centraal gesteld. De casussen zijn geselecteerd door het ACOI, met als criterium dat de ze gezamenlijk een goede afspiegeling vormen van de variëteit van het werk van het ACOI.<sup>27</sup> Het ging om 8 bemiddelingszaken, 4 concrete adviesrapporten en 1 kennisdelingsproduct (de samenwerkingwijzer). Betrokkenen bij deze casussen zijn middels vragenlijsten (met open en gesloten vragen) bevraagd over de ervaringen met het ACOI en de doorwerking van beleidsadviezen, bemiddelingen en de samenwerkingwijzer. In deze vragen werd de impacttheorie getoetst. Bij de bemiddelingscasussen werden zowel verzoekers als bestuursorganen benaderd, en 15 van de 16 betrokkenen heeft deelgenomen.<sup>28</sup> Bij adviesrapporten werd de belangrijkste betrokkene(n) vanuit het bestuursorgaan benaderd. Vanuit de 4 concrete adviesrapporten werd deelgenomen door één of twee van de benaderden. Ook werd een vragenlijst ingevuld door 3 betrokkenen vanuit koepelorganisaties van bestuursorganen die een algemenere reflectie gaven op advisering vanuit het ACOI, mede op basis van ervaringen met advisering rondom meerjarenplannen. Deze zijn gebruikt als aanvulling in de analyse op de input rondom de 4 concrete adviesrapporten. Tot slot zijn ten aanzien van de samenwerkingwijzer Woo-coördinatoren en andere beoogde gebruikers binnen bestuursorganen benaderd middels een vragenlijst. Ruim 20 van de 50 benaderde personen hebben de vragenlijst ingevuld. In 3 gevallen hebben deelnemers (naar eigen voorkeur) deelgenomen middels een interview in plaats van de digitale vragenlijst. De input van deze deelnemers is niet verwerkt in de visualisaties in dit rapport, maar wel meegenomen in de analyse.

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het ACOI zijn impact tot stand brengt en om verdieping te geven aan de inzichten uit het casusonderzoek, hebben we in de laatste fase **interviews** gehouden met betrokkenen vanuit het ACOI. Zo hebben in wisselende samenstellingen interviews en gesprekken plaatsgevonden met alle collegeleden van het ACOI. Ook heeft per team (Kennis, Advies en Bemiddeling) een groepsgesprek plaatsgevonden met medewerkers van het collegebureau. In

---

<sup>27</sup> Om een beeld te krijgen van de mate waarin de bevindingen in dit onderzoek representatief zijn, is achteraf gekeken naar eigen monitoringsrapportages van de doorwerking van het ACOI. Deze monitors laten een soortgelijk beeld zien als uit het impactonderzoek in deze evaluatie.

<sup>28</sup> In casussen waar meerdere partijen samenwerkten aan een Woo-verzoek, is met één van die verzoekende partijen gesproken.

