



Rapportage 2025

Woo-bemiddeling door het ACOI

Deze rapportage gaat over de bemiddelingstaak van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (het ACOI). Het ACOI bemiddelt naar aanleiding van een klacht van een journalist, wetenschapper of belangenorganisatie over de behandeling van een Woo-verzoek. Het doel van de bemiddeling is om te zorgen voor een goede toepassing van de Woo, waarbij openbaarheid het uitgangspunt is. Deze rapportage geeft een aantal rode draden weer die zich aftekenen uit de bemiddelingen en – in het kader van de motie Bushoff¹ – een beeld van de opvolging van de bemiddelingsadviezen van het ACOI.

Hoofdboodschap

- In onze bemiddelingspraktijk zien we dat de overheid bij de behandeling van Woo-verzoeken te veel vanuit de eigen procedures en werkwijzen denkt en werkt. De belangen van verzoekers bij het verkrijgen van overheidsinformatie worden daarbij te weinig betrokken.
- Het merendeel van de bemiddelingsverzoeken wordt ingediend door landelijke of regionale onderzoeksjournalisten. Het ACOI spreekt zich uit voor de belangrijke rol die deze onderzoeksjournalisten spelen in onze samenleving.
- In veel bemiddelingen wordt overeenstemming bereikt en kunnen partijen verder met de afhandeling van het Woo-verzoek. Een constructieve opstelling van zowel de verzoeker als het bestuursorgaan is van belang voor een goed resultaat. Slechts enkele bemiddelingen eindigen met een advies. Bemiddeling helpt!

¹ Op 4 april 2023 heeft de Tweede Kamer de gewijzigde motie Bushoff cs. (32802-65) aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om redelijkerwijs zoveel mogelijk van de bemiddelingsadviezen van het ACOI op te volgen en dat het niet opvolgen aan de Kamer gemeld wordt met een deugdelijke motivering.

Rode draden uit de bemiddelingen

Op basis van de twintig afgeronde bemiddelingen in 2025 zien wij vergelijkbare rode draden terugkeren die wij in [onze vorige rapportage](#) ook signaleerden: termijnoverschrijdingen, de Woo als black box en overmatig lakwerk. Daarnaast benadrukten wij meermaals de noodzaak om het belang van openbaarheid actief uit te dragen, de noodzaak van proactieve communicatie en samenwerking met verzoekers en het zorgdragen voor efficiëntie en dejuridisering. Het ACOI jaagt dit ook na vanuit onze kennisbevorderingstaak. Zo brachten wij [de Samenwerkwijzer](#) uit voor de behandeling van Woo-verzoeken en richten wij dit jaar een kennispunt in waar Woo-professionals terecht kunnen met uitvoeringsvragen. Wij zijn in gesprek met het ministerie van BZK voor een structurele financiering van dit kennispunt.



1. Draag het belang van openbaarheid actief uit

- **Depolitiseer de uitvoering van de Woo:** Openbaarheid is geen keuze van een bestuurder of bewindspersoon, *maar de norm en een wettelijke verplichting*. Het is belangrijk dat dit door de top van bestuursorganen actief wordt uitgedragen.
- **Zorg voor voldoende mandaat:** Het blijft een terugkerend probleem dat Woo-behandelaars niet beschikken over voldoende *bevoegdheden* om vanuit hun vakmanschap de openbaarheid van informatie te beoordelen en *mandaat* om Woo-besluiten te nemen. De interne afstemmings- of parafenlijnen kunnen worden beperkt, wat leidt tot minder uitvoeringskosten. Een goed uitgangspunt is om de bestuurder te informeren over de openbaarmaking van politieke gevoelige informatie, zodat deze zich kan voorbereiden op eventuele vragen, in plaats van het openbaarmakingsbesluit afhankelijk te maken van de instemming van de bestuurder of hoge ambtenaren.



2. Blijf inzetten op proactieve communicatie en samenwerking met verzoekers

- **Geef doorlopend updates:** Voorkom een *black box*-gevoel door de verzoeker actief te informeren over de voortgang. Dat kan bijvoorbeeld ook door inrichting van een portaal waar de verzoeker zelf de voortgang kan inzien.
- **Betrek de verzoeker bij de zoekslag:** Zo wordt voorkomen dat veel informatie beoordeeld moet worden, waar de verzoeker niet op zit te wachten. Dit vraagt ook om een open, constructieve en redelijke houding van verzoekers. Het ACOI ontwikkelt momenteel een werkwijzer voor de uitvoeringspraktijk over dit onderwerp.



3. Zorg voor efficiëntie en dejuridisering

- **Voorkom onevenredige vertraging door zienswijzen:** Over het uitvragen van zienswijzen was het nodige te doen in 2025. Het uitvragen van zienswijzen is enkel nodig als dit noodzakelijk is voor het kunnen nemen van een zorgvuldig besluit. Het achterwege laten van onnodige uitvragen, leidt ook tot minder uitvoeringskosten. Zo bleek uit de bemiddeling met LVVN dat de kosten van een zeer uitgebreide zienswijzeprocedure, die niet kan leiden tot een ander besluit, geraamd zijn op 15 tot 60 miljoen euro.
- **Vermijd juridische escalatie:** De bemiddelingen laten zien dat er nog een wereld te winnen valt als bestuursorganen inzetten op meer begrijpelijke motiveringen van Woo-besluiten en het stapelen van uitzonderingsgronden beperken. Sta daarnaast open voor alternatieve manieren om uit een openbaarheidsconflict te komen.
- **Zoek pragmatische oplossingen:** Voorbeelden van pragmatische oplossingen zijn de inzage onder geheimhouding voor onder andere journalisten en het in overleg met de verzoeker werken met maatwerkafspraken voor de afhandeltermijn en/of deelbesluiten. Ook dit verlangt een constructieve en redelijke houding van verzoekers.



Belangrijke rol onderzoeksjournalisten

Het merendeel van de klachten en bemiddelingsverzoeken bij het ACOI wordt ingediend door landelijke of regionale onderzoeksjournalisten. Het ACOI spreekt zich uit voor de belangrijke rol die deze onderzoeksjournalisten spelen in onze samenleving. Niet alleen zijn zij de waakhond van de democratie, ook treden zij op als intermediair naar al die mensen die onze maatschappij rijk is. Een Woo-verzoek van een onderzoeksjournalist is dus voor de overheid ook een kans om de samenleving snel en duidelijk te informeren. Ook al zijn journalistieke berichten soms kritisch, of anders dan een overheidsorganisatie die zelf zou hebben opgesteld, ze helpen wel bij het informeren van de bevolking, ze jagen het publieke debat aan en zijn onderdeel van de zo nodige democratische controle.

Een goed voorbeeld hiervan is een onderzoek van Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland over de effectiviteit van de uitkoopregeling voor veehouderijen. Dit onderzoek is gebaseerd op cijfers die door de journalisten op grond van de Woo zijn opgevraagd en waarbij het ACOI heeft bemiddeld en geadviseerd.² Het is belangrijk dat ook de meest recente cijfers die voor dit onderzoek nodig zijn openbaar worden gemaakt.

Het beschouwen van een Woo-verzoek als een kans om de samenleving te informeren, vraagt wel wat van de mensen die werken bij de overheid, ook van de ambtelijke top en bewindspersonen. In de bemiddelingen zien we veelvuldig dat de uitvoering van de Woo te politiek is geworden, zeker bij ministeries. Kortom, er wordt te veel gedacht in risico's van openbaarheid in plaats van de kansen die het biedt. Terwijl de wetgeving en jurisprudentie voldoende ruimte laten om te handelen in de geest van de Woo en de verzoeker te betrekken bij de behandeling van zijn Woo-verzoek. Dat zorgt niet alleen voor een beter resultaat, maar maakt de behandeling veelal ook efficiënter en dus goedkoper.

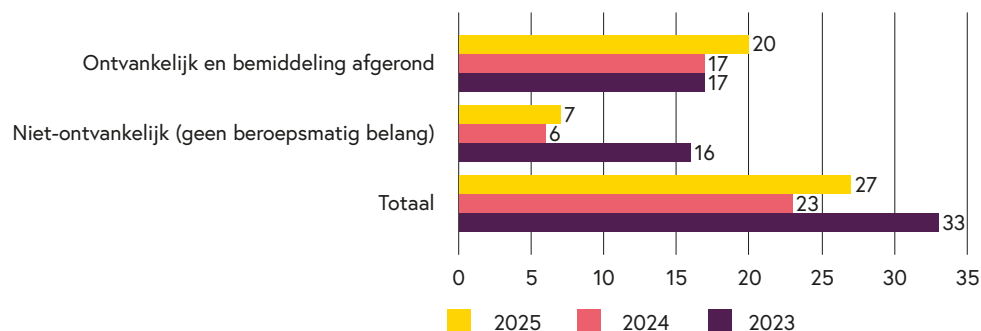
Meewerkplicht

De Woo verplicht een bestuursorgaan bestuursorganen om mee te werken aan de bemiddeling (artikel 7.3 lid 1 Woo). Dit betekent in ieder geval dat zij een behulpzame en constructieve houding dienen te tonen en horen mee te werken aan een snelle beschikbaarheid voor gesprekken. In veel gevallen staat het bestuursorgaan wel open voor de bemiddeling, maar vindt men het lastig om de bemiddeling in te passen in de eigen procedures en werkwijzen. En dit terwijl de bemiddeling juist bedoeld is om een Woo-verzoek uit de groeven van de – veelal vastgelopen – procedures te halen en zo de benodigde ruimte te creëren om met elkaar in gesprek te gaan. Om dit te veranderen, zal het ACOI het komende jaar inzetten op betere voorlichting vooraf.

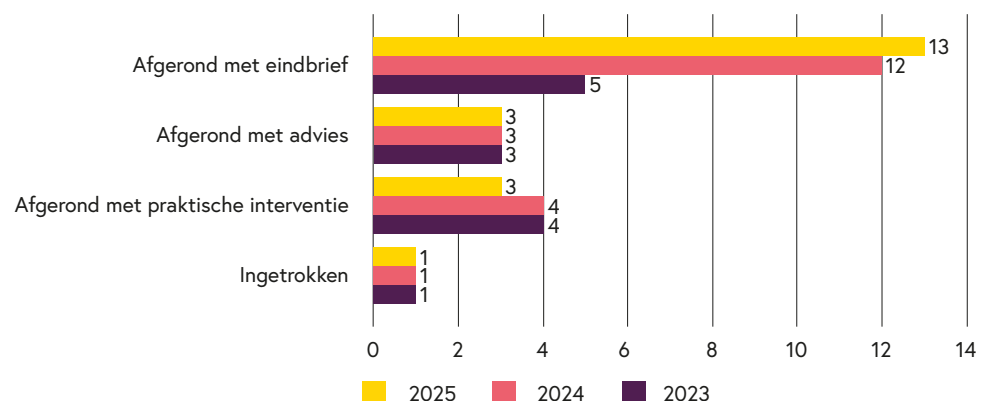
² Follow the Money, [Uitkoop van boeren had anderhalf miljard euro goedkoper gekund](#), 13 januari 2026.

De cijfers: Woo-bemiddelingen in 2025

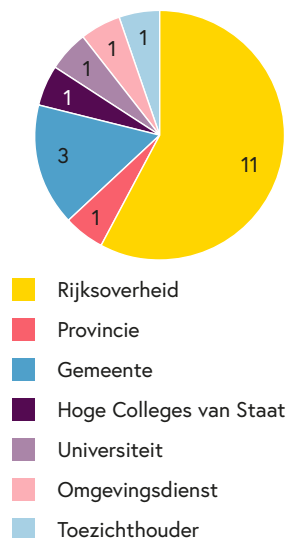
Bemiddelingen afgerond in 2025 t.o.v. voorgaande jaren



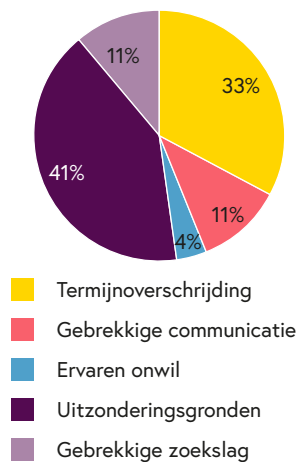
Wijze van afhandeling t.o.v. voorgaande jaren



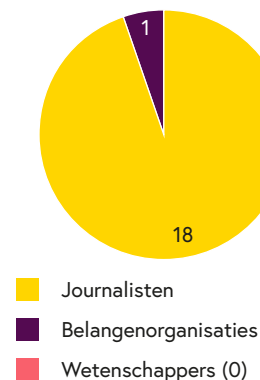
Type bestuursorgaan 2025



Reden verzoek / klacht 2025



Doelgroep 2025





Opvolging van de adviezen na bemiddeling

Motie Bushoff

Als een bemiddeling leidt tot een oplossing tussen partijen voor de behandeling van het Woo-verzoek, dan wordt de bemiddeling afgerond met een eindbrief. Als er geen oplossing wordt gevonden, dan gaat het ACOI over tot advies. Sommige bemiddelingen leiden niet tot gesprekken tussen partijen, maar zijn snel opgelost met een praktische interventie door het ACOI. Bijvoorbeeld doordat het ACOI eerst zelf in gesprek gaat met het bestuursorgaan en deze vervolgens de klacht zelfstandig oplost.

De bemiddelingsadviezen zijn erop gericht om de uitvoering van de Woo te verbeteren en daarmee de openbaarheid van publieke informatie te vergroten. Het ACOI is een adviescollege, geen toezichthouder. Het kan adviseren, maar niet hard de opvolging afdwingen. Dat betekent niet dat bestuursorganen de adviezen zo maar naast zich kunnen neerleggen. De Tweede Kamer heeft zich hier ook hard voor gemaakt, door in de (breed) gesteunde motie Bushoff bestuursorganen van de Rijksoverheid op te dragen om de adviezen zoveel mogelijk uit te voeren, of anderszins goed gemotiveerd te onderbouwen aan de Kamer waarom er geen opvolging wordt gegeven aan het advies.

Van de vijf ministeries waaraan sinds de start van ACOI een advies is uitgebracht, hebben vier ministeries de Tweede Kamer geïnformeerd dat zij ons advies (deels) niet opvolgen. Alleen het ministerie van Financiën heeft aanvankelijk aangegeven ons advies op te zullen volgen. Inmiddels signaleren wij echter dat dit advies – over de afhandeling van de Woo-verzoeken van een wetenschapper – bijna twee jaar na ons advies nog steeds niet is opgevolgd (zie tabel 6 hieronder).

Monitoring opvolging adviezen na bemiddeling

In 2025 hebben dertien bemiddelingen geleid tot overeenstemming en afspraken tussen partijen. Deze zijn afgehandeld met een eindbrief. Daarnaast zijn drie klachten met een praktische interventie vanuit het ACOI afgedaan. Bij drie andere bemiddelingstrajecten in 2025 heeft het ACOI een advies uitgebracht aan het bestuursorgaan. Het totaal aantal uitgebrachte adviezen na een bemiddeling door het ACOI komt daarmee op negen. Hieronder wordt per uitgebracht advies (ook van de voorgaande jaren) de opvolging van de adviezen weergegeven, beginnend met het meest recente advies.

Bestuursorgaan:	Ministerie van LVVN
Verzoeker:	Journalisten van Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland
Onderwerp:	Dieraantallen, stallocaties en staltypen (recentere jaren)
Advies 9 december 2025:	Herzie uw keuze voor individuele aanschrijving voor zienswijzeverzoeken bij Woo-verzoeken over emissiegegevens, waarbij veel derde-belanghebbenden zijn betrokken. Zie in plaats daarvan af van de zienswijzeprocedure en neem uw besluit in de lopende verzoeken. Zet in op actieve openbaarmaking die recht doet aan alle belangen. Aanbeveling: maak werk van de sociale veiligheid in de landbouwsector. De minister heeft de Tweede Kamer op 4 februari 2026 geïnformeerd het advies niet over te nemen. De minister stelt zich op het standpunt het belangrijk te vinden dat alle veehouders individueel worden aangeschreven voor het kunnen geven van een zienswijze, terwijl de minister tegelijkertijd stelt zich te realiseren dat de gegevens binnen de huidige wetgeving openbaar gemaakt moeten worden. Naar aanleiding van ons advies gaat de minister wel begin 2026 in gesprek met de agrarische sector, de journalistiek en de wetenschap om te verkennen hoe deze gegevens voortaan actief openbaar gemaakt kunnen worden. Er zijn op 13 februari 2026 kritische Kamervragen gesteld over het niet opvolgen van het advies. Het ACOI hoopt dan ook dat de minister een draai maakt en onze adviezen alsnog opvolgt.
Opvolging:	
	
Bestuursorgaan:	Ministerie van VWS
Verzoeker:	Journalist van NRC
Onderwerp:	Vaccinatiegraden op wijkniveau
Advies 18 september 2025:	Voer opnieuw de belangenafweging uit (heroverweging in bezwaar) en span u daarbij in om de gevraagde vaccinatiegegevens zoveel als mogelijk openbaar te maken. Hoe dan ook dient u de gemaakte belangenafweging beter inzichtelijk te maken via de motivering, net als de belangen die gediend (kunnen) zijn met openbaarmaking. Indien u blijft bij uw besluit de vaccinatiegegevens niet op het verzochte detailniveau met de voorgestelde drempelwaarden openbaar te maken, dan adviseert het ACOI u om te onderzoeken hoe er wel méér openbaar kan. VWS heeft de belangenafweging opnieuw uitgevoerd en in februari 2026 is de beslissing op bezwaar genomen met inachtneming van het bemiddelingsadvies. Bij de heroverweging is VWS tot het besluit gekomen dat de gegevens op basis van de i-grond niet openbaar gemaakt worden. Daarnaast heeft het RIVM aangegeven zij willen onderzoeken of vaccinatiegegevens op een ander detailniveau beschikbaar kunnen worden gesteld, zowel ten behoeve van openbaarheid als voor eventuele toekomstige samenwerkingen. Hiervoor ontbreekt momenteel de benodigde capaciteit. Om die reden wordt momenteel gezocht naar de benodigde financiële middelen om tot beantwoording van het vraagstuk te komen.
Opvolging:	
	

Bestuursorgaan:	Ministerie van LVVN
Verzoeker:	Journalisten van Follow the Money, NRC en Omroep Gelderland
Onderwerp:	Dieraantallen, stallocaties en staltypen
Advies <u>19 mei 2025</u>:	Neem zo snel mogelijk uw beslissing(en) op bezwaar en zie af van de voorgenomen zienswijzeprocedure. Zet in op actieve openbaarmaking die recht doet aan alle belangen. Aanbeveling: Onderzoek en investeer (in) de sociale veiligheid van de landbouwsector.
Opvolging:	Het eerste advies is niet opgevolgd. De minister van LVVN heeft de Tweede Kamer daarover op 22 mei 2025 geïnformeerd. De minister ging vervolgens in hoger beroep bij de Raad van State. Die oordeelde dat de zienswijzeprocedure zorgvuldig was en dat de gegevens alsnog binnen twee weken de gegevens openbaar gemaakt moeten worden. De minister heeft de betrokken veehouderijen daarover per brief geïnformeerd en de gegevens openbaar gemaakt. Met betrekking tot het tweede advies meldde de minister aan de Tweede Kamer gesprek organiseren met de agrarische sector en vertegenwoordigers van de journalistiek en wetenschap. Dit gesprek zal begin 2026 plaatsvinden.
	
Bestuursorgaan:	Gemeente Gulpen-Wittem
Verzoeker:	Journalist van De Limburger
Onderwerp:	Interne communicatie (waaronder chatberichten) naar aanleiding van een publicatie in De Limburger
Advies <u>13 november 2024</u>:	Tijdens deze bemiddeling heeft het ACOI voor het eerst op grond van artikel 7.4 van de Woo de geweigerde informatie zelf ingekeken alvorens het de volgende adviezen uitbracht: Geef alsnog ten behoeve van de openbaarheid een samenvatting van de inhoud van de chatberichten. Zorg in het algemeen voor een begrijpelijke en navolgbare motivering van Woo-besluiten.
Opvolging:	Er heeft na het advies een inzage onder geheimhouding plaatsgevonden en de gemeente maakt een samenvatting van de inhoud van de chatberichten ten behoeve van de openbaarheid. Daarop heeft de journalist zijn beroepszaak bij de rechtbank ingetrokken.
	

Bestuursorgaan:	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
Verzoeker:	Journalist van het Financieele Dagblad
Onderwerp:	Daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen in het kader van de subsidieregelingen voor de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie
Advies 9 september 2024:	Maak de betrokken concurrentiebelangen van de betrokken bedrijven en de gemaakte belangenafweging alsnog voldoende inzichtelijk door deze in begrijpelijke bewoording nader te onderbouwen. Heroverweeg daarbij de weigering om een overzicht van daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen openbaar te maken.
Opvolging: 	De RVO heeft het besluit niet heroverwogen. Aangezien er ook een beroepsprocedure liep, is gekozen om de rechter een uitspraak te laten doen over de openbaarheid van de subsidiebedragen. De RVO heeft in de beroepsprocedure de concurrentiebelangen die volgens de RVO aan de openbaarmaking in de weg staan nader onderbouwd. De rechtbank is hier deels in meegegaan. Alleen voor de gegevens ouder dan vijf jaar – waarvoor een verzwaarde motiveringsplicht geldt op grond van de Woo – was de onderbouwing ontoereikend. Naar aanleiding van deze uitspraak is er op verzoek van de journalisten een nieuwe bemiddeling gestart. Tijdens de gesprekken is de relatie verbeterd en waardering uitgesproken voor de bereidwilligheid aan beide kanten om naar een oplossing te zoeken. Er zijn twee oplossingsrichtingen verkend, waarmee de journalisten meer inzicht zouden krijgen in de besteding van de subsidies (in totaal 85 miljard euro). Echter, leidde dit niet tot een resultaat. De bemiddeling is met een eindbrief afgerond en partijen hebben het hoger beroep voortgezet om over de openbaarheid van de daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen een uitspraak van de hoogste bestuursrechter te krijgen.
Bestuursorgaan:	Ministerie van Financiën / De Belastingdienst
Verzoeker:	Wetenschapper van de Universiteit Leiden
Onderwerp:	Kennis- en coördinatiegroepen van de Belastingdienst
Advies 27 maart 2024:	Verbeter het contact met de wetenschapper en verbeter in bredere zin de mogelijkheden tot samenwerking met de wetenschap voor de toegang tot informatie. Handel de bezwaarschriften van de wetenschapper op korte termijn af en zorg daarbij voor een deugdelijke integrale heroverweging. Verbeter het zoekproces bij de behandeling van de Woo-verzoeken en Woo-bezwaarschriften en betrek de verzoeker bij het zoekproces. Geef mandaat en vertrouwen aan Woo-behandelaars en perk de interne afstemming en parafenlijn in tot het strikt noodzakelijke.
Opvolging: 	Hoewel het ministerie in zijn algemeenheid verbeteringen heeft doorgevoerd in het Woo-proces en zich inzet om het contact met de wetenschapper te verbeteren, heeft het ministerie nog geen beslissingen genomen op de bezwaarschriften van de wetenschapper. Dit terwijl ons advies van maart 2024 al was om de bezwaarschriften op korte termijn af te handelen en te zorgen voor een deugdelijke integrale heroverweging. Er zijn in de tussentijd gesprekken gevoerd met de wetenschapper, waarin ook gepoogd is de te beoordelen informatie af te bakenen. Toch heeft ook dit nog steeds – bijna twee jaar na ons advies – niet geleid tot een afhandeling van de bezwaarschriften. Terwijl het ministerie van Financiën wel heeft aangegeven onze adviezen op te volgen en dat het daarom niet nodig was om de Kamer te informeren.

Bestuursorgaan: TU Delft
Verzoeker: Journalist van Nieuwsuur
Onderwerp: Samenwerking van het Delftse onderzoeksinstituut QuTech en Microsoft
Advies 1 november 2023: Draag voldoende zorg voor controlemechanismen in de organisatie zodat het correct uitvoeren van de Woo niet staat of valt met de medewerking van individuele bij de aangelegenheid betrokken personen. Maak voor de verzoeker inzichtelijk waarom de zoekslag hier uitputtend is (geweest) en/of voer een aanvullende zoekslag uit waar nodig.
Opvolging: TU Delft heeft het bezwaar – bijna een jaar later – afgehandeld en daarbij documenten openbaar gemaakt. Ook is een aanvullende zoekslag uitgevoerd waarvoor een nieuw besluit is genomen.

Bestuursorgaan: Ministerie van AZ
Verzoeker: Journalist van Nieuwsuur
Onderwerp: Het denken over groepsimmuniteit in kabinetskringen tijdens de COVID-19-pandemie.
Advies 13 september 2023: Maak voor de journalist inzichtelijk en navolgbaar hoe het hotspotarchief COVID19 van het ministerie van AZ er uitziet en welke documenten dit bevat. Vraag niet om een nieuw Woo-verzoek, maar begin met het daadwerkelijk verzamelen en beoordelen van de ongeveer 500 documenten die zijn aangetroffen bij de laatste zoekslag door AZ met de door de journalist gegeven trefwoorden.
Opvolging: Het ministerie van AZ heeft zich op het standpunt gesteld dat er geen documenten zijn aangetroffen die "potentieel interessant zijn het kader van het gedane Woo-verzoek". Daarbij is geen opvolging gegeven aan het advies om deze beoordeling aan de journalist te laten en de documenten alsnog te beoordelen. In de beroepszaak die door Nieuwsuur is ingediend heeft de rechtbank zelf de 500 documenten opgevraagd. Op 6 maart 2026 heeft de rechtbank uitspraak gedaan. Daarin was het oordeel van de rechtbank dat de zoekslag onvoldoende is geweest. Ook heeft de rechtbank zelf een bestuurlijke aangelegenheid geformuleerd. Het beroep van Nieuwsuur is daarmee gegrond verklaard en het ministerie van AZ moet binnen 12 weken na de uitspraak een nieuw besluit nemen op het bezwaar met inachtneming van de uitspraak.

Bestuursorgaan: Ministerie van VWS
Verzoeker: Journalisten van The Investigative Desk
Onderwerp: COVID19-documenten
Advies 5 april 2023: Maak meer informatie openbaar door de i-grond spaarzaam toe te passen, waarbij expliciet gewezen is op de voorbereidingsdocumenten van het OMT.
Opvolging: De minister van VWS heeft op 1 juni 2023 de Kamer geïnformeerd dat vanwege het belang van het goed functioneren van de staat (i-grond) voorbereidingsdocumenten van het OMT niet openbaar gemaakt worden. Volgens de minister kan het OMT alleen goed functioneren, wanneer sprake is van absolute vertrouwelijkheid.



advies opgevolgd



advies gedeeltelijk opgevolgd



advies (nog) niet opgevolgd



Opvolging nog onbekend