

# De Wet open overheid als een tragedy of the commons

Noor Koevoet  
15054039

Bachelor thesis  
Credits: 18 EC

Bachelor *Informatiekunde*



University of Amsterdam  
Faculty of Science  
Science Park 900  
1098 XH Amsterdam

*Supervisor*

Dr. M.J. (Maarten) Marx

Informatics Institute  
Faculty of Science  
University of Amsterdam  
Science Park 900  
1098 XH Amsterdam

Semester 2, 2025-2026

## Dankwoord

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst bedank ik mijn begeleider, Dr. Maarten Marx, voor de begeleiding gedurende dit traject. Zijn feedback en kritische blik hebben mij geholpen bij het richting geven aan en het scherper afbakenen van het onderzoek. Daarnaast bedank ik Jelle Clemens, hoofd bemiddeling bij het ACOI, voor het gesprek dat ik met hem mocht voeren. Zijn inzichten hebben mij geholpen de Woo beter te begrijpen, en het perspectief van iemand die dagelijks met de wet werkt was zeer waardevol. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor het nalezen van de tekst en de ondersteuning tijdens het schrijfproces.

## Abstract

De Wet open overheid (Woo) staat onder druk. Het aantal informatieverzoeken overstijgt de capaciteit die overheidsinstanties hebben om ze af te handelen. Dit onderzoek analyseert in hoeverre Freedom of Information-wetgeving, en in het bijzonder de Woo, begrepen kan worden als een tragedy of the commons, en welke beleidsmaatregelen de negatieve effecten kunnen beperken zonder af te doen aan transparantie. Hiervoor is een kwalitatief literatuuronderzoek uitgevoerd op basis van wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en evaluaties van de Woo. Uit het onderzoek blijkt dat de Woo verschillende kenmerken vertoont die in de commons-theorie worden benoemd, namelijk laagdrempelige, niet-exclusieve toegang, beperkte uitvoeringscapaciteit, individueel rationeel gebruik en cumulatieve effecten die samen druk op het systeem leggen. De overeenkomst is echter niet volledig. Anders dan bij een klassieke commons raakt de informatie zelf niet uitgeput en is er sprake van regulering. Het is de uitvoeringscapaciteit die schaars is. In het politieke en maatschappelijke debat worden voornamelijk de hoge administratieve lasten, capaciteitsproblemen en de spanning tussen transparantie en uitvoerbaarheid benoemd. De mogelijke beleidsmaatregelen vallen uiteen in twee categorieën: maatregelen die de toegang tot informatie beperken en maatregelen die de uitvoering verbeteren. Voor het behoud van transparantie en democratische controle liggen oplossingen vooral op organisatorisch niveau, zoals betere samenwerking tussen verzoeker en overheid, vroegtijdige afbakening van verzoeken, actieve openbaarmaking en organisatorische ondersteuning. De Woo kan zo gedeeltelijk worden begrepen als een commons-systeem waarin collectieve uitvoeringscapaciteit onder druk komt te staan door individueel gebruik. Het commons-perspectief biedt daarmee een bruikbaar analytisch kader om de spanning tussen toegankelijkheid, capaciteit en governance binnen FOI-systemen te begrijpen.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Introductie</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Theoretisch kader</b>	<b>3</b>
2.1	Tragedy of the commons . . . . .	3
2.2	Freedom of Information-wetgeving . . . . .	4
<b>3</b>	<b>FOI gezien als een tragedy of the commons</b>	<b>6</b>
3.1	Informatie common . . . . .	6
3.2	Kenmerken . . . . .	7
3.2.1	Beperkte capaciteit . . . . .	7
3.2.2	Individueel rationeel gedrag . . . . .	7
3.2.3	Niet-exclusief gebruik . . . . .	8
3.2.4	Cumulatieve effecten van individueel gebruik op het geheel . . . . .	9
3.2.5	Afwezigheid of beperkte effectiviteit van regulering of coördinatie . . . . .	10
3.2.6	Rivaliteit in gebruik . . . . .	10
3.2.7	Anticommons . . . . .	11
3.3	Open-einderegeling . . . . .	11
3.4	Baten . . . . .	12
3.5	Problemen . . . . .	13
<b>4</b>	<b>Methode</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Resultaten</b>	<b>19</b>
5.1	Deelvragen . . . . .	19
5.1.1	Deelvraag 1 . . . . .	19
5.1.2	Deelvraag 2 . . . . .	20
5.1.3	Deelvraag 3 . . . . .	25
5.2	Hoofdvraag . . . . .	30
<b>6</b>	<b>Discussie</b>	<b>31</b>



# Hoofdstuk 1

## Introductie

De Wet open overheid (Woo) heeft als doel de transparantie van de overheid te verbeteren door burgers toegang te geven tot overheidsinformatie (Raad van State, z.d.). Echter, in de praktijk blijkt de uitvoering van deze wet onder druk te staan. In 2025 ontving de Rijksoverheid 5.823 Woo-verzoeken, waarvan maar 35% binnen de wettelijke termijn is afgehandeld. Ook stonden er per 1 januari 2026 nog 1.796 verzoeken open uit het voorgaande kalenderjaar (“Woo in cijfers”, 2026). Deze groeiende achterstanden laten de druk van de Woo op de uitvoeringscapaciteit van overheidsinstanties zien.

Door het brede documentbegrip en de ruime toegankelijkheid van de wet brengt de uitvoering van de Woo echter grote administratieve lasten met zich mee, zoals omschreven in de invoeringstoets, uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (2023).

De spanning tussen uitvoerbaarheid en toegankelijkheid kan wellicht geanalyseerd worden vanuit de ‘tragedy of the commons’. Dit is een concept dat door Garrett Hardin (1968) is geïntroduceerd. Hierin raakt een gedeeld goed overbelast doordat individuen vanuit eigenbelang handelen. Hoewel Hardin vanuit een ecologisch perspectief de paper heeft geschreven en het concept ook veel door economen wordt gebruikt (Frischmann et al., 2019), is het concept mogelijk ook toepasbaar op juridische en bestuurlijke systemen. Freedom of Information-wetgeving is toegankelijk voor een brede groep gebruikers, waarbij het voordeel bij de individuele verzoeker ligt en de last bij de overheid, een spanning die in hoofdstuk 3 vanuit de commons-theorie wordt uitgewerkt (OECD, 2011). Als het aantal verzoeken blijft stijgen terwijl de beschikbare capaciteit gelijk blijft, komt de toegankelijkheid van het gehele systeem onder druk te staan (Worthy & Hazell, 2017).

Dit is een maatschappelijk relevant onderzoek omdat FOI-wetgeving een belangrijke rol speelt in het waarborgen van transparantie en democratische controle (Banisar, 2006; OECD, 2011). Beslissingen genomen door de overheid hebben

directe impact op burgers. Toegang tot informatie stelt hen in staat om deze beslissingen te evalueren en de overheid ter verantwoording te roepen waar nodig (Bovens, 2002). Wanneer uitvoeringsproblemen leiden tot de vraag naar beperkingen op de toegang tot informatie, kan dit het recht op informatie onder druk zetten en ontstaat het risico dat hervormingen vooral gericht zijn op het verminderen van uitvoeringsdruk, ten koste van transparantie (Banisar, 2006; Open State Foundation & Expertisecentrum SPOON, 2025).

Vanuit wetenschappelijk perspectief is dit onderzoek relevant omdat het twee theoretische domeinen combineert, namelijk FOI-wetgeving en de tragedy of the commons. Voor zover bekend is beperkt onderzoek verricht naar FOI-wetgeving vanuit het perspectief van de commons-theorie. Door te onderzoeken in hoeverre FOI-wetgeving kenmerken vertoont van een commons-probleem kan een nieuwe invalshoek worden ontwikkeld voor het analyseren van institutionele spanningen rondom transparantie en uitvoerbaarheid (Worthy & Hazell, 2017). Daarnaast kan het onderzoek bijdragen aan het ontwikkelen van beleidsoplossingen die transparantie waarborgen zonder afbreuk te doen aan de uitvoerbaarheid van openbaarheidswetgeving (OECD, 2011).

Dit leidt tot de volgende vraag:

*In hoeverre kunnen Freedom of Information-wetgevingen worden geanalyseerd als een tragedy of the commons, en welke beleidsmaatregelen kunnen de negatieve effecten beperken zonder de transparantie te ondermijnen?*

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag zullen de volgende deelvragen gebruikt worden:

- In hoeverre zijn er in de literatuur verbanden gelegd tussen Freedom of Information-wetgeving en commons-problemen?
- Welke problemen worden in de praktijk en in het politieke debat opgemerkt met betrekking tot de Woo?
- Welke beleidsmaatregelen kunnen worden afgeleid uit theorie en praktijk om overbelasting te voorkomen zonder transparantie te verminderen?

Op basis van de literatuur wordt verwacht dat FOI-wetgeving kenmerken van een commons-probleem vertoont (Hardin, 1968; Hess & Ostrom, 2007; Ostrom, 2008), dat de Woo in het politieke debat vooral op haar uitvoerbaarheid wordt bekritiseerd (Open State Foundation & Expertisecentrum SPOON, 2025; Worthy, 2017), en dat voorgestelde beleidsmaatregelen zich vooral op het verminderen van uitvoeringsdruk richten met spanning tussen efficiëntie en transparantie als gevolg (OECD, 2011; Worthy, 2017). In de volgende hoofdstukken worden deze verwachtingen verder onderzocht aan de hand van literatuur, beleidsdocumenten en maatschappelijke discussies rondom FOI-wetgeving.

# Hoofdstuk 2

## Theoretisch kader

### 2.1 Tragedy of the commons

Het concept van de tragedy of the commons, zoals geïntroduceerd door Garrett Hardin (1968), beschrijft een situatie waarin individueel rationeel gedrag leidt tot nadelige uitkomsten voor het collectief. Wanneer meerdere actoren toegang hebben tot een gedeeld en schaars gemeengoed, zullen zij de neiging hebben om dit zo veel mogelijk te benutten. De kosten van overgebruik worden echter gedeeld door alle actoren, terwijl de baten voor het individu zijn. Hierdoor kunnen overbelasting en uitputting van het gemeengoed plaatsvinden. Dit heeft als gevolg dat er een 'tragedie' ontstaat waarbij niemand meer gebruik kan maken van het gemeengoed.

Als voorbeeld geeft Hardin een gemeenschappelijke weide waarop voor een herder individueel voordeel te behalen valt door extra vee toe te voegen, terwijl de negatieve gevolgen van overbegrazing door de hele gemeenschap worden gedragen. Dit probleem zou inherent zijn aan systemen waarin toegang onvoldoende wordt gereguleerd. Om overgebruik en het plaatsvinden van een 'tragedie' te voorkomen, heeft hij een aantal oplossingen gegeven. Externe regulering door middel van nationalisering of privatisering kan de toegang en het gebruik beperken. In beide gevallen wordt toegang tot het gemeengoed beperkt en wordt individueel gedrag gestuurd door formele regels of eigendomsrechten. Hardins oplossingen gaan ervan uit dat onbeperkte toegang tot gemeenschappelijke goederen niet houdbaar is zonder centrale sturing (Hardin, 1968).

De tragedy of the commons heeft veel invloed gehad binnen de bestuurskundige en economische literatuur, maar is ook bekritiseerd (Frischmann et al., 2019; Grigoriadis & Poutouridis, 2026). Volgens Elinor Ostrom schetst Hardin een te pessimistisch beeld van de potentie van gebruikers om collectieve problemen zelf op te lossen (Ostrom, 1990, 2008). Op basis van empirisch onderzoek naar verschillende commons-systemen stelt Ostrom dat gemeenschappen in staat kunnen

zijn om duurzame beheersystemen te ontwikkelen waarbij privatisering of nationalisering niet volledig nodig is.

In het boek 'Governing the commons' identificeert Ostrom (1990) acht verschillende design principles die bijdragen aan het beheer van gemeengoed door de gemeenschap. Afgebakende grenzen, monitoring van gebruik en betrokkenheid van gebruikers bij het opstellen van regels worden hierin genoemd. In tegenstelling tot de externe regulering die door Hardin wordt benoemd, benadrukt Ostrom het belang van zelforganisatie, samenwerking en institutionele regulering die aansluit bij de lokale omstandigheden.

De tegenstelling in de oplossingen van Hardin en Ostrom speelt een belangrijke rol in dit onderzoek. Anders dan Hardin laat Ostrom zien dat duurzaam gebruik mogelijk is zonder de toegang fundamenteel te beperken. Deze twee perspectieven vormen een goed kader om de spanning tussen gebruik, capaciteit en toegankelijkheid bij beleidsmaatregelen te analyseren (Hardin, 1968; Ostrom, 1990, 2008).

## 2.2 Freedom of Information-wetgeving

Wereldwijd hebben meer dan tachtig landen een vorm van Freedom of Information-wetgeving (Berliner, 2014). Openbaarheid wordt binnen de literatuur vaak beschouwd als een fundamenteel onderdeel van democratisch bestuur. Toegang tot overheidsinformatie maakt democratische controle en publieke verantwoording mogelijk en helpt burgers te informeren over besluitvormingsprocessen (Davis et al., 1996; Stewart, 2010). Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) ziet informatie als de grondstof voor een open en slagvaardige overheid (Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, 2026b).

Door middel van FOI-wetgeving hebben bepaalde actoren, zoals burgers en journalisten, een wettelijke garantie dat zij informatie kunnen opvragen bij de overheid. Voor het aanvragen van deze informatie hoeft de verzoeker geen wettelijke onderbouwing te hebben (Ackerman & Sandoval-Ballesteros, 2006). Dit is gedaan met het idee dat openbaarheid niet uitsluitend een individueel belang dient, maar ook een collectieve functie heeft doordat zij controle op het openbaar bestuur mogelijk maakt. Onder de Nederlandse Wet open overheid (Woo) volstaat het om informatie op te vragen, zolang er geen intentie is om misbruik van het systeem te maken ("Wet open overheid", 2022).

De hoop is dat er door middel van FOI-wetgeving meer vertrouwen, verantwoordelijkheid en transparantie zal ontstaan vanuit de overheid. Transparantie wordt gezien als de manier om governance te verbeteren. Door informatie toegankelijk te maken, neemt de mogelijkheid toe om beleidskeuzes, bestuurlijk handelen en mogelijke misstanden te controleren (Stewart, 2010; Worthy & Hazell, 2017).

Waar Freedom of Information-wetgeving (FOI) een belangrijke aanwinst kan

zijn voor burgers en journalisten, kan het voor de overheid en politieke actoren voor spanningen zorgen. Binnen de bureaucratie is er vaak een neiging om informatie geheim te houden (Weber, 1991). FOI-wetgeving beperkt overheden in het houden van informatie binnen het bestuur en kan bestuurlijke routines verstoren. Berliner (2014) schrijft over het belang van het vastleggen van formele regels en procedures die niet eenvoudig kunnen worden teruggedraaid door politieke actoren wanneer het tegen hen werkt. Hiermee wordt transparantie geïnstitutionaliseerd en minder afhankelijk van de bereidheid van individuele bestuurders om informatie vrij te geven.

De Wet open overheid (Woo) is de wet die in Nederland het recht op overheidsinformatie vormgeeft. Deze wet heeft in 2022 de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) vervangen (“Hoofdpijnen Wet open overheid (Woo)”, 2022; “Wet open overheid”, 2022). In de praktijk bleek de Wob niet goed te functioneren en was het nodig om de wet aan te passen of om met een nieuwe wet te komen (Duyvendak, 2005). De Woo heeft als doel de transparantie van openbaar bestuur te verbeteren en wordt door middel van de actieve en passieve openbaarmakingsplicht uitgevoerd. Informatieverzoeken worden via de passieve plicht verwerkt. In beginsel is de wet een lekenwet, het is voor eenieder toegankelijk en verzoekers zijn niet verplicht persoonlijk belang aan te tonen (“Hoofdpijnen Wet open overheid (Woo)”, 2022). Hierdoor sluit de wet aan bij internationale FOI-wetgeving waarin openbaarheid als onderdeel van de democratie wordt gezien (Davis et al., 1996; Stewart, 2010). De Woo verschilt op een paar punten van de FOI-wetgeving in andere landen. Zij heeft een groot documentbegrip en er is geen maximum aan de grootte van een verzoek (SEO Economisch Onderzoek, 2023). Deze ruime toegang tot overheidsinformatie maakt FOI-wetgeving, en de Woo specifiek, interessant vanuit een commons-perspectief. Doordat het recht in beginsel niet wordt begrensd kan er spanning ontstaan tussen het recht op informatie en de beschikbare uitvoeringscapaciteit van overheidsorganisaties.

## Hoofdstuk 3

# FOI gezien als een tragedy of the commons

In dit hoofdstuk wordt geargumenteed dat Freedom of Information-wetgeving kenmerken vertoont die overeenkomen met kenmerken die bij commons-systemen horen. Vervolgens worden de aard van de Woo als een open-einderegeling besproken, de uitvoeringsproblemen en de maatschappelijke baten van transparantie binnen een tragedy of the commons-perspectief.

### 3.1 Informatie common

Hoewel de commons-theorie van oorsprong over natuurlijke hulpbronnen ging, bleek informatie en kennis ook geanalyseerd te kunnen worden vanuit een commons-perspectief. Dit is tot stand gekomen nadat onderzoekers kenmerken van informatie gingen verbinden met kenmerken die zichtbaar zijn in klassieke commons (Hess & Ostrom, 2007). Hess en Ostrom (2007) benadrukken echter wel dat informatie, of ook wel kenniscommons, verschilt van traditionele commons doordat in principe informatie niet uitgeput raakt door gebruik. Informatie kan juist groeien in waarde als zij voor meer mensen toegankelijk is. De overeenkomst ligt daarom niet in fysieke schaarste, maar in het feit dat een gedeelde hulpbron door meerdere groepen wordt gebruikt en beheerd.

Hierdoor verschuift de aandacht van schaarste naar vraagstukken rondom beheer, eigendomsrechten en governance. Het commons-perspectief biedt een analytisch kader waarin onderzocht kan worden hoe toegang tot informatie wordt georganiseerd, welke actoren betrokken zijn en welke spanningen er kunnen ontstaan tussen beheer, gebruik en openheid (Hess & Ostrom, 2007).

## 3.2 Kenmerken

Freedom of Information-wetgeving heeft informatie als common, maar om te onderzoeken of het hele systeem ook kenmerken van de tragedy of the commons vertoont wordt er gebruikgemaakt van kenmerken benoemd door Hardin (1968) en Ostrom (1990, 2008). Dit zijn:

- Beperkte capaciteit
- Individueel rationeel gedrag
- Niet-exclusief gebruik
- Cumulatieve effecten van individueel gebruik op het geheel
- Afwezigheid of beperkte effectiviteit van regulering of coördinatie
- Rivaliteit in gebruik

### 3.2.1 Beperkte capaciteit

Het eerste kenmerk van de tragedy of the commons is het bestaan van een schaarse of beperkte hulpbron waarop meerdere actoren aanspraak maken. Binnen de commons-theorie ontstaat spanning wanneer de vraag naar deze hulpbron groter wordt dan de beschikbare capaciteit (Hardin, 1968).

Binnen FOI-wetgeving is deze beperkte capaciteit zichtbaar in de uitvoeringsstructuur van het systeem. Overheidsinstanties hebben te maken met een beperkte hoeveelheid personeel, financiële middelen en tijd voor het afhandelen van FOI-verzoeken. Voor het verwerken van verzoeken is administratieve capaciteit vereist die bestaat uit beperkte middelen die niet altijd uitgebreid kunnen worden wanneer nodig. Dit is in de praktijk terug te zien in personeelstekorten, vertraging bij de afhandeling van verzoeken en hoge werkdruk (SEO Economisch Onderzoek, 2023). De beperkte uitvoeringscapaciteit komt daarmee overeen met de schaarse gedeelde hulpbron uit commons-systemen.

### 3.2.2 Individueel rationeel gedrag

Het tweede kenmerk van de tragedy of the commons is individueel rationeel gedrag. Hiermee wordt verwezen naar de situatie waarin individuen handelen op een manier die voor henzelf voordelig of logisch is, maar die tegelijkertijd negatieve gevolgen heeft voor het geheel vanwege het gezamenlijke effect (Hardin, 1968). Waar het voor de individuele actor rationeel is om gebruik te maken van de gedeelde

hulpbron, zijn de collectieve gevolgen van dit gebruik beperkt zichtbaar voor het individu zelf.

Dit individuele rationele gedrag is zichtbaar in het gebruik van FOI-verzoeken voor persoonlijke informatiebehoeften. Het indienen van een FOI-verzoek kan voor burgers, bedrijven, organisaties of politici een manier zijn om informatie te verwerven die bruikbaar is voor een kwestie van individueel belang. Als rationele actor is het logisch om gebruik te maken van het systeem, aangezien de directe voordelen bij de verzoeker liggen, terwijl de uitvoeringslast grotendeels wordt gedragen door de overheidsinstantie.

Worthy en Hazell (2017) beschrijven dat een groot deel van de FOI-verzoeken in het Verenigd Koninkrijk afkomstig is van burgers die informatie voor persoonlijke doeleinden opvragen, terwijl journalisten vaker informatie opvragen met het doel om dit vervolgens publiek toegankelijk te maken. Dit verschil in gebruiksredenen laat zien dat FOI-systemen niet uitsluitend worden gebruikt voor publieke belangen en democratische controle.

Omdat de Woo geen belang- of motiefvereiste kent, is het voor een rationele actor laagdrempelig om het systeem te gebruiken voor een individuele informatiebehoefte (“Hoofdlijnen Wet open overheid (Woo)”, 2022). Sommige individuen maakten misbruik van het systeem met als doel om bijvoorbeeld geld te krijgen door middel van dwangsommen (Expertisecentrum SPOON, 2023). Om dit illegitieme gebruik tegen te gaan is er een antimisbruikbepaling vastgesteld in artikel 4.6 “Wet open overheid” (2022). Het trekken van een duidelijke grens tussen legitiem belang en gebruik dat leidt tot druk op het systeem is echter erg lastig.

Het gebruik van FOI-verzoeken voor individuele doeleinden komt daarmee overeen met individueel rationeel gedrag in de commons-theorie. Afzonderlijke verzoeken zijn gerechtvaardigd, maar samen leggen ze druk op de uitvoeringscapaciteit.

### 3.2.3 Niet-exclusief gebruik

Het derde kenmerk is dat het gaat om een gemeengoed dat niet-exclusief in gebruik is. In een commons-systeem gaat het om situaties waarin het moeilijk of ongewenst is om actoren uit te sluiten van gebruik van een gedeelde hulpbron (Ostrom, 1990). Wanneer een systeem breed toegankelijk is, kunnen meer actoren aanspraak maken op dezelfde hulpbron. Gebruik kan niet eenvoudig beperkt worden tot een selectieve groep gebruikers. Hardin (1968) geeft als oplossing hiervoor het privatiseren of nationaliseren van het gemeengoed.

Dit is een principe dat binnen FOI-wetgeving ook voorkomt. In Nederland heeft in beginsel iedereen het recht om een informatieverzoek in te dienen (“Wet open overheid”, 2022). De toegang tot het systeem is bewust laagdrempelig gehouden. In principe was de Woo bedoeld als een lekenwet, al blijkt het in werkelijkheid meer de vorm van een juridisch proces aan te nemen. Door het toegankelijk te houden voor

iedereen zouden transparantie en democratische controle bevorderd kunnen worden (SEO Economisch Onderzoek, 2023). Doordat er geen belangvereiste geldt kunnen uiteenlopende actoren zoals burgers, journalisten, maatschappelijke organisaties en bedrijven tegelijk aanspraak maken op hetzelfde systeem (SEO Economisch Onderzoek, 2023; “Wet open overheid”, 2022).

Doordat het systeem niet-exclusief toegankelijk is, kunnen grote hoeveelheden actoren tegelijk gebruikmaken van het systeem terwijl de uitvoeringscapaciteit gelijk blijft. Sommige verzoeken hoeven via de antimisbruikbepaling of doorverwijzing niet te worden behandeld, maar dat zijn uitzonderingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2026).

In enkele landen worden verzoeken wel beperkt door bijvoorbeeld een grens te stellen aan het aantal uren dat aan een verzoek wordt besteed, of door maximale kosten te heffen, zoals in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Duitsland en Frankrijk brengen kosten bij de verzoeker in rekening (SEO Economisch Onderzoek, 2023).

Het niet-exclusieve karakter van FOI-wetgeving vertoont daarom overeenkomsten met commons-systemen waarin meerdere actoren toegang hebben tot een gedeeld gemeengoed zonder dat de toegang eenvoudig beperkt kan worden.

### **3.2.4 Cumulatieve effecten van individueel gebruik op het geheel**

Het vierde kenmerk van de tragedy of the commons betreft cumulatieve effecten van individueel gebruik op het geheel. Dit punt verbindt de eerste twee kenmerken, beperkte capaciteit en individueel rationeel gedrag. In de commons-theorie ontstaat er een probleem als individueel gebruik van een gedeelde hulpbron rationeel en gerechtvaardigd is, maar de combinatie van al deze individuele handelingen leidt tot druk op het systeem als geheel. Het gaat hierbij niet noodzakelijk om het effect van een enkele grote gebruiker, maar ook om het gezamenlijke effect van een groep afzonderlijke gebruikers.

Dit is in FOI-wetgeving zichtbaar doordat individuele verzoeken afzonderlijk legitiem zijn, maar tegelijkertijd kan een grote hoeveelheid gezamenlijke verzoeken leiden tot structurele druk op de uitvoeringscapaciteit van overheidsinstanties.

Worthy en Hazell (2017) omschrijven de aanname dat FOI-systemen functioneren wanneer slechts een klein deel van de bevolking actief gebruikmaakt van het systeem. In het Nederlandse Woo-systeem worden capaciteitsproblemen, personeelstekorten en overschrijdingen van wettelijke termijnen genoemd (SEO Economisch Onderzoek, 2023).

Doordat alle individuele acties optellen, ontstaat er een cumulatief effect op het systeem als geheel, zoals beschreven in de tragedy of the commons.

### 3.2.5 Afwezigheid of beperkte effectiviteit van regulering of coördinatie

Het vijfde kenmerk gaat over de afwezigheid of beperkte effectiviteit van regulering of coördinatie. Gedeelde hulpbronnen zijn soms moeilijk effectief te reguleren. Dit kan komen doordat er geen regels zijn tegen overgebruik of omdat er geen centrale actor is die het gebruik kan controleren of sturen (Hardin, 1968). Ostrom (1990), in tegenstelling tot Hardin, gelooft niet dat er altijd privatisering of nationalisering nodig is voor het correct reguleren van een commons-systeem. In sommige gevallen gebeurt dit al vanuit de gemeenschap.

Binnen FOI-wetgeving is regulering aanwezig. Het gaat hier om wetten die aangenomen moeten zijn door overheden. In Nederland is er het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) dat volgens de wet de taak heeft om de overheid te adviseren en om de toepassing van de Woo te bevorderen (Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, 2026a).

Hoewel er vanuit de wet regulering is en in sommige gevallen een adviescollege of een ander overzichtsorgaan is, betekent dit niet dat de uitvoering van de wet altijd even soepel verloopt. In Nederland wordt er door een gebrekkige informatiehuishouding meer tijd dan nodig besteed aan verzoeken. Ook is er geen vaste manier voor het uitvoeren van verzoeken. Wel wordt er geprobeerd door SEO Economisch Onderzoek (2023) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2026) om best practices naar buiten te brengen die het proces verbeteren.

Op het vlak van regulering verschilt FOI-wetgeving van klassieke commons. Regulering is wel aanwezig, maar de coördinatie schiet soms tekort, wat tot uitvoeringsproblemen leidt.

### 3.2.6 Rivaliteit in gebruik

De laatste eigenschap die voorkomt in commons-systemen is rivaliteit in gebruik. Wanneer het gaat om een gedeelde hulpbron zal het gebruik daarvan de beschikbare capaciteit voor anderen verminderen. Gemeengoed is niet volledig deelbaar zonder dat dit gevolgen heeft voor anderen. Hierdoor leidt elk extra gebruik tot een afname in beschikbaarheid of kwaliteit voor de rest van de gebruikers (Hardin, 1968; Ostrom, 1990).

Binnen overheidsinstanties is deze rivaliteit zichtbaar in de uitvoeringscapaciteit: de beperkte capaciteit zoals beschreven in hoofdstuk 3.2.1 kan op een bepaald moment maar voor één verzoek tegelijk worden ingezet, waardoor er minder overblijft voor andere verzoeken. Als er omvangrijke of complexe FOI-verzoeken binnenkomen, kan dit zorgen voor een nog grotere vermindering van capaciteit en een versterking van rivaliteit. In de Woo-invoeringstoets wordt erop gewezen dat

met name grote verzoeken een onevenredig beslag kunnen leggen op de beschikbare capaciteit, waardoor de afhandeling van andere verzoeken kan worden vertraagd (SEO Economisch Onderzoek, 2023). Kleinere verzoeken kunnen wellicht later pas aan de beurt komen doordat er geen capaciteit voor is.

Het FOI-systeem vertoont daarmee rivaliteit in gebruik. De capaciteit die door de ene actor gebruikt wordt gaat direct ten koste van de beschikbaarheid voor andere actoren.

### 3.2.7 Anticommons

In de literatuur over informatiecommons wordt een concept beschreven dat verwant is aan de tragedy of the commons, namelijk de anticommons (Hess & Ostrom, 2007). Volgens Heller (1998) ontstaat een anticommon als een hulpbron onderbenut blijft doordat de toegang tot de informatie te veel beperkt wordt door eigendomsrechten of andere toegangsbeperkingen. Waar de tragedy of the commons gekenmerkt wordt door overgebruik, ligt de focus hierbij op ondergebruik.

Dit concept is relevant voor FOI-wetgeving omdat deze wetgeving is ontworpen om overheidsinformatie beter toegankelijk te maken (“Hoofdlijnen Wet open overheid (Woo)”, 2022; Worthy, 2017). Door het invoeren van te veel uitzonderingsgronden, procedurele vereisten of institutionele barrières, kan de toegang tot informatie zodanig worden beperkt dat informatie feitelijk onderbenut raakt. In dat geval verandert het probleem van overbelasting van de uitvoeringscapaciteit naar een situatie die kenmerken vertoont van een anticommons.

## 3.3 Open-einderegeling

De Wet open overheid is geen open-einderegeling in financiële zin, aangezien het geen recht op een geldelijke uitkering creëert. Waar een open-einderegeling een ongelimiteerd budget heeft voor bijvoorbeeld het verstrekken van subsidies (Bok, 2002), heeft de Woo dat niet. De wet vertoont echter wel kenmerken van een open-eindesysteem als er wordt gekeken naar de uitvoering. Burgers hebben het recht om onbeperkt verzoeken in te dienen als er geen sprake is van misbruik (“Wet open overheid”, 2022). Hierdoor is de werklast voor overheidsorganisaties moeilijk te voorspellen. De uitvoering van het passieve deel van de Woo is vraaggestuurd, wat bij te veel vraag kan leiden tot capaciteitsproblemen (“Wet open overheid”, 2022; Worthy, 2017). Hoewel overheidsinstellingen de verplichting hebben om een begroting te maken, betekent dit niet dat deze begroting ook overeen zal komen met de verzoeken die ingediend worden het komende jaar (Redactie Montesquieu Instituut, 2022a). Bij meer verzoeken dan verwacht kan dit tot een te laag budget leiden. Dit kan vervolgens zorgen voor een verhoogde druk op uitvoerende amb-

tenaren en mogelijke spanningen tussen wettelijke verplichtingen en beschikbare middelen (Delaere, 2017; SEO Economisch Onderzoek, 2023). Bij de Woo is er sprake van een open-einderegeling aan de aanbodzijde, verzoeken zonder misbruik-kenmerk mogen onbeperkt ingediend worden.

### 3.4 Baten

Er wordt veel gesproken over de nadelen van FOI. De kosten van Woo-verzoeken worden geschat op ongeveer 150 miljoen euro per jaar (van Beek & Davidson, 2026). Dit is echter maar een kant van het verhaal. Er zijn ook veel baten bij Freedom of Information-wetgeving. Ten eerste transparantie en openbaarheid. Dit zijn hoekstenen van de democratische staat; zonder deze is het functioneren van de democratie niet zeker (Stewart, 2010). Waar het bij een groot deel van de FOI-voorstanders gaat om het recht op informatie is er ook een ander perspectief, namelijk de inefficiëntie van de overheid. Een geheime overheid is ook vaak een inefficiënte overheid. Transparantie kan bijdragen aan betere besluitvorming en een efficiënter openbaar bestuur, doordat fouten, verspilling en misstanden eerder aan het licht komen (James, 2016).

James (2016) benoemt tien voordelen van FOI in hoofdstuk drie van het boek *Open Government in a Theoretical and Practical Context*:

1. Meer transparantie
2. Het stimuleren van publieke participatie in de overheid
3. Het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming door de overheid
4. Burgers en organisaties de mogelijkheid geven om hun rechten te doen gelden
5. Het vergroten van het publieke vertrouwen in de overheidsprocessen
6. Het verhogen van de effectiviteit van het bestuur
7. Het vergroten van de verantwoordingsplicht van de overheid
8. Het waarborgen van integriteit
9. De effectiviteit van de media vergroten
10. Het veranderen van de cultuur binnen de publieke sector

Sommige van deze punten zijn door de Britse overheid gebruikt als reden voor het invoeren van de FOI-wetgeving daar. Hoewel James deze punten wel aanvoert als voordelen van FOI, erkent hij ook dat niet elk punt even goed uitvoerbaar is. Punt twee bijvoorbeeld, het stimuleren van publieke participatie, blijkt in de praktijk lastig te realiseren. Transparantie geeft burgers wel toegang tot informatie, maar leidt er niet vanzelf toe dat zij ook actief gaan deelnemen aan het bestuur.

In het rapport 'De baten van transparantie' gepubliceerd door Enthoven en Weener (2026) is er ook gekeken naar de voordelen die de Woo oplevert. Zij schrijven dat het berekenen van de waarde van transparantie erg lastig is, maar uiteindelijk komen zij met een conservatieve schatting van 4,4 miljard euro. Dit is een aanzienlijk bedrag dat niet kan worden genegeerd. Naast de morele waarde van transparantie zit er dus ook een groot prijskaartje aan. Dit bedrag is tot stand gekomen door bijvoorbeeld de kosten van de Toeslagenaffaire te berekenen. Als dit eerder aan het licht was gekomen, hadden de herstellkosten wellicht een stuk lager kunnen zijn. De verschillende baten zijn in het verslag in zes categorieën onderverdeeld:

- Onthullen en beëindigen van uitzonderlijk grote misstanden
- Transparantie en herstel van vormen van verspilling en beleidsfalen bij ministeries en uitvoeringsorganisaties
- Transparantie en herstel van vormen van verspilling en beleidsfalen bij regionale overheden
- Besparing van zoektijd van ambtenaren door betere informatiehuishouding als gevolg van de transparantie-eisen van de Woo
- Directe maatschappelijke baten van open overheidsdata in de vorm van nieuwe producten, diensten, banen en kostenbesparing
- Transparantie van bouwarchieven en constructieberekeningen

## 3.5 Problemen

Freedom of Information-wetgeving en commons-systemen ervaren een verscheidenheid aan problemen. Dolšak en Ostrom (2003) benoemen een aantal problemen die ervaren worden in commons-systemen. Hieronder worden de punten besproken die toepasbaar zijn op FOI-systemen.

### 1. Globalisering

Dolšak en Ostrom (2003) beschrijven hoe lokale commons onder invloed staan van mondiale markten en internationale actoren, waardoor gemeenschappen de controle over hun hulpbronnen kunnen verliezen. Bij FOI vertaalt dit zich naar de invloed van internationale wetgeving op nationale regels. Verdragen zoals het Verdrag van Tromsø kunnen richting geven aan de nationale invulling van FOI-wetgeving wanneer landen deze ratificeren (Raad van Europa, 2026).

## **2. Uitputting van hulpbronnen**

De uitvoering van FOI-verzoeken vereist administratieve capaciteit binnen overheidsorganisaties, de schaarse hulpbron omschreven in hoofdstuk 3.2.1. Elk verzoek verbruikt een deel van deze capaciteit, waardoor een aanhoudende stroom verzoeken de beschikbare uitvoeringscapaciteit kan uitputten. In de commons-literatuur kan dit worden geïnterpreteerd als een vorm van uitputting van een gedeelde, maar schaarse hulpbron (Dolšak & Ostrom, 2003).

## **3. Complexiteit en onderlinge afhankelijkheid**

Commons kunnen worden gekenmerkt door complexe interacties tussen verschillende actoren en subsystemen (Dolšak & Ostrom, 2003). Binnen FOI-systemen, zoals de Nederlandse Woo, zijn er meerdere bestuursorganen betrokken bij de uitvoering van de wetgeving (“Hoofdlijnen Wet open overheid (Woo)”, 2022). Wanneer informatie verspreid is over meerdere bestuursorganen vraagt dit om samenwerking en kan het afhandelen van verzoeken afhankelijk zijn van andere bestuursorganen. Ook samenwerking tussen verzoekers en overheid kan een verschil maken in de verwerking van verzoeken (SEO Economisch Onderzoek, 2023).

Daarnaast kan de uitvoering van FOI-verzoeken een complex proces vormen waarbij verschillende actoren met hun expertise nodig zijn. Juridische toetsing, inhoudelijke beoordeling en informatievergaring zijn hier voorbeelden van (SEO Economisch Onderzoek, 2023).

## **4. Schaalproblemen**

Tussen lokale en centrale niveaus kunnen er schaalverschillen zijn (Dolšak & Ostrom, 2003). In Nederland zijn schaalproblemen zichtbaar op lokaal, gemeentelijk en landelijk niveau. Gemeenten handelen Woo-verzoeken over het algemeen sneller af. Dit kan te maken hebben met variaties in schaal, het aantal verzoeken en de omvang, organisatievorm en informatiehuishouding (SEO Economisch Onderzoek, 2023).

## **5. Institutionele en bestuurlijke inrichting**

Volgens Dolšak en Ostrom (2003) spelen institutionele regels en governance-structuren een rol in de effectiviteit van commons. Voor FOI-verzoeken kunnen de regels die een instituut heeft invloed hebben op het afhandelen van verzoeken. De mate van beleidsvrijheid en hoe sterk de wet is afgebakend kan leiden tot verschillen in de uitvoering van het systeem. De interpretatie van het proces kan erg verschillen en niet overal even uniform zijn (Snell, 2001; Stubbs & Snell, 2014; Terrill, 2000). Bij de Woo is er sprake van een formeel en informeel besluitvormingsproces dat tot verschillen kan leiden (SEO Economisch Onderzoek, 2023).

## 6. Social capital en vertrouwen.

In commons-systemen is het belangrijk dat er vertrouwen en sociaal kapitaal is tussen actoren (Dolšak & Ostrom, 2003). Bij FOI-systemen speelt transparantie een centrale rol in het vergroten van vertrouwen in de overheid (Bovens, 2002). Echter, gebrekkige of trage informatieverstrekking kan juist leiden tot frustratie bij burgers en spanningen tussen hen en de uitvoerende ambtenaar (Mikkelsen, 2026; SEO Economisch Onderzoek, 2023).

## 7. Politieke macht en ongelijkheid

Tot slot benadrukken Dolšak en Ostrom (2003) dat commons worden beïnvloed door de machtsverhoudingen tussen actoren. Ook FOI-wetgeving komt tot stand via parlementaire besluitvorming, waarin politieke actoren, belangenorganisaties en maatschappelijke druk de uiteindelijke vorm bepalen (Berliner, 2014; Worthy, 2017).

Naast de commons-problemen die Ostrom benoemt, zijn er ook uitdagingen rondom het aanpassen van FOI-wetgeving. Doordat het om wetgeving gaat en bijvoorbeeld niet om best practices of aanbevelingen, is het terugdraaien van de wetgeving erg ingewikkeld. Dit betekent ook dat het verwijderen of aanpassen van de wet onder streng toezicht zal komen te staan van burgers, journalisten en andere geïnteresseerden. Het niet of zwak naleven van de wet is ook niet altijd een mogelijkheid, aangezien hier veel kritiek op kan komen als dit wordt opgemerkt door andere actoren (Berliner, 2014; Worthy, 2017).

Naast de impact van veranderingen op politiek niveau is FOI-wetgeving ook vaak geïntegreerd in verschillende instituten binnen de overheid. Alle verschillende ambtenaren die een functie vervullen binnen de wetgeving zullen geïnformeerd moeten worden over veranderingen. Dit kan lastig zijn om te doen en bemoeilijkt ook het aanpassen van de wetgeving. Daarnaast is gebleken dat als er een zwakke FOI-wetgeving is, ambtenaren door gebruik te maken van hun positie alsnog voor meer transparantie kunnen zorgen (Berliner, 2014).

De hierboven besproken problemen laten zien dat de spanningen binnen FOI-systemen niet incidenteel zijn, maar samenhangen met de structuur van het systeem, waarbij een breed toegankelijk recht drukt op een gedeelde, beperkte uitvoeringscapaciteit.

# Hoofdstuk 4

## Methode

Voor de uitvoering van dit onderzoek werd een kwalitatief literatuuronderzoek uitgevoerd om te bepalen of de Wet open overheid beschouwd kan worden als een tragedy of the commons en welke toepasselijke beleidsmaatregelen mogelijk zijn.

Hierbij werden wetenschappelijke artikelen zoals die van Hardin en Ostrom gebruikt, die een goede basis vormden voor het concept tragedy of the commons. Daarnaast werd er gebruikgemaakt van literatuur over FOI-wetgeving, transparantie, openbaar bestuur en commons-governance. Voor de Nederlandse context werden kamerstukken, wetsdocumenten, beleidsrapporten, handreikingen en evaluaties van de Wet open overheid betrokken.

De literatuur is gevonden door gebruik te maken van academische databanken zoals Google Scholar, CataloguePlus en enkele uitgevers. Zoektermen die gebruikt werden zijn onder andere Freedom of Information, Wet open overheid, transparantie en beleidsmaatregelen. Door de zoektermen te combineren met termen als 'AND' werden er meer verschillende werken gevonden. Hier werden zowel Nederlandse als Engelse zoektermen en verslagen gebruikt. Voor officiële Nederlandse beleidsdocumenten werd er onder andere gebruikgemaakt van Rijksoverheid.nl, Overheid.nl en wetten.overheid.nl.

Er werden geen strikte inclusie- of exclusiecriteria gehandhaafd voor de publicatiedatum van een deel van de literatuur. Sommige publicaties, zoals het werk van Hardin (1968), zijn relatief oud, maar worden nog steeds als fundamenteel beschouwd voor dit onderzoek. De selectie van geraadpleegde literatuur was daarom voornamelijk gebaseerd op relevantie en invloed binnen het onderzoeksveld.

De analyse werd uitgevoerd aan de hand van de drie deelvragen. Voor deelvraag 1 werden de kenmerken van de tragedy of the commons vergeleken met de kenmerken van FOI-wetgeving. Voor deelvraag 2 werden kritiekpunten benoemd die in het politieke en maatschappelijke debat worden beschreven. Voor deelvraag 3 werden beleidsmaatregelen uit zowel de commons- als de FOI-literatuur geïnven-

tariseerd en beoordeeld op hun mogelijke toepasbaarheid binnen de Nederlandse context, met het oog op de rol van transparantie daarin.

Een beperking van deze methode is dat het onderzoek volledig gebaseerd is op bestaande literatuur en documenten. Er hebben geen enquêtes, interviews of andere vormen van empirische dataverzameling plaatsgevonden. De conclusie is afhankelijk van de beschikbare literatuur en de interpretatie daarvan.

# Hoofdstuk 5

## Resultaten

Hieronder volgen alle resultaten per onderzoeksvraag.

### 5.1 Deelvragen

#### 5.1.1 Deelvraag 1

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er slechts beperkt onderzoek bestaat waarin Freedom of Information-wetgeving in verband wordt gebracht met de tragedy of the commons. Enkele eerdere publicaties, zoals het werk van Hess en Ostrom (2007), leggen wel een verband tussen informatie en commons, maar deze bevatten geen analyse waarin de uitvoering van FOI-wetgeving wordt geanalyseerd vanuit een commons-perspectief.

Daarom is in het hoofdstuk 'FOI gezien als een tragedy of the commons' onderzocht in hoeverre FOI-wetgeving kenmerken bevat die horen bij een commons-systeem. Uit deze analyse blijkt dat de afzonderlijke kenmerken samen laten zien dat FOI-wetgeving verschillende overeenkomsten vertoont met de tragedy of the commons zoals beschreven in de literatuur.

Hoewel FOI-wetgeving geen klassieke, natuurlijke hulpbron is maar een gereguleerd systeem van informatievoorziening, vertonen de mechanismen rondom vraag en capaciteit vergelijkbare dynamieken als die in de commons-theorie worden beschreven. Dit maakt het mogelijk FOI te analyseren als een systeem waarin de uitvoeringscapaciteit gedeeld moet worden en functioneert als een schaarse hulpbron. Of FOI-wetgeving ook in een 'tragedie' eindigt, zoals gedacht door Hardin, hangt ervan af hoe de wet in elkaar zit en welke maatregelen worden genomen.

## 5.1.2 Deelvraag 2

De Woo en andere FOI-wetgeving komt er in het maatschappelijke debat niet helemaal ongeschonden uit. Hierin worden meerdere problemen aangestipt. Om de vraag 'Welke problemen worden in de praktijk en in het politieke debat opgemerkt met betrekking tot de Woo?' te beantwoorden, wordt er gekeken naar verschillende groepen die te maken hebben met de Woo en hun opvattingen hierover.

### Politiek debat

Berliner (2014) stelt dat transparantie binnen het politieke domein sterk verbonden is met machtsverhoudingen en politieke competitie. De aanwezigheid van FOI-wetgeving kan de regerende partij tegenwerken. De vrijheid om ongemerkt te handelen wordt namelijk beperkt of verdwijnt. Bestuurlijke processen zijn makkelijker te controleren door het publiek. Misstanden of corrupte praktijken kunnen sneller aan het licht komen als burgers, journalisten of maatschappelijke organisaties de mogelijkheid hebben om overheidsinformatie op te vragen.

Daarnaast lijkt FOI-wetgeving voor een verandering in gedrag te kunnen zorgen. Waar de nadelen van deze wetgeving vooral voor de regerende partij beperkend kunnen werken, kan de oppositie het in haar voordeel gebruiken. Door zichzelf te profileren als een partij die voorstander is van democratische controle en openheid, kan zij zo een imago ontwikkelen (Berliner, 2014). Ook laten Worthy en Hazell (2017) zien dat bestuurders zich bewuster worden van de mogelijkheid dat interne communicatie of besluitvorming openbaar gemaakt kan worden en dus hun manier van doen aanpassen.

Onderzoek laat echter zien dat het steunen van FOI-wetgeving niet garandeert dat deze wetgeving ook daadwerkelijk wordt ingevoerd zodra deze partijen de macht binnen de regering hebben. In Japan werd langdurig gelobbyd voor FOI-wetgeving door de oppositie, echter heeft zij na het krijgen van de macht deze wetgeving niet ingevoerd. Dit is pas later gebeurd toen de voormalige regerende partij weer aan de macht kwam (Repeta & Schultz, 2002).

Bij het invoeren van FOI-wetgeving blijkt er vaak weerstand te komen uit de politiek. In zowel het nationale als het internationale debat wordt FOI-wetgeving niet altijd even positief ontvangen. Tony Blair, voormalig premier van het Verenigd Koninkrijk, bekritiseerde de Britse FOI-wetgeving die onder zijn leiding is ingevoerd. Dit deed hij vanwege de rol van de wetgeving in onderzoeken die door journalisten zijn uitgevoerd naar overheidsop treden en het aan het licht brengen van schandalen (Berliner, 2014). Blair lijkt voornamelijk kritiek te uiten op het transparantieaspect van FOI.

Andere politici, zoals Henri Bontenbal in Nederland, richten hun kritiek op de uitvoerbaarheid van de wet. Om te voldoen aan de Woo kan dit veel vragen van

de overheidsinstellingen vanwege de hoge administratieve lasten. Volgens Bontenbal worden er op de ministeries honderden fte's besteed aan het zwartlakken van informatie. In zijn ogen schiet de wet daarmee haar doel voorbij (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2025).

Er worden twee verschillende kritiekpunten benoemd in het politieke debat. Aan de ene kant zijn er zorgen over de afname van bestuurlijke beslotenheid en vertrouwelijkheid als gevolg van toenemende transparantie. Aan de andere kant zijn er zorgen over de hoge uitvoeringslast en de druk die ontstaat vanwege de beperkte capaciteit van overheidsinstanties.

**Geschiedenis van openbaarheid** De spanning rondom uitvoeringslast is niet nieuw. In 2005 uitte oud-Kamerlid Wijnand Duyvendak in de nota 'Open de oester' kritiek op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Hoewel die wet bij de invoering als zeer vooruitstrevend werd gezien, bleek vijftig jaar later dat veel mensen nog steeds niet aan overheidsinformatie konden komen. Duyvendak wees op een gesloten bedrijfscultuur en deed vijf voorstellen om het bestuursproces open te breken (Duyvendak, 2005).

Naast de vraag op welke informatie burgers het recht hebben, werd ook door tegenstanders van openbaarheid in de jaren zeventig gesproken over het verstoren van de relatie tussen ambtenaar en minister en over de uitvoeringslast van openbaarmaking. Ditzelfde argument is vijftig jaar later opnieuw door Bontenbal gebruikt in het debat rondom de Woo (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2025). De nota van Duyvendak was destijds een aanleiding om het debat rondom openbaarheid van bestuur te heropenen.

## **Andere actoren**

**Rechterlijke macht** Ook vanuit de rechterlijke macht zijn er zorgen geuit over het functioneren van de Woo. In Nederland is er geen constitutionele toetsing, dat is per artikel 120 van de Grondwet verboden. Het is aan de Eerste en Tweede Kamer om te verzekeren dat de Grondwet niet geschonden wordt (Redactie Montesquieu Instituut, 2022b).

Desondanks heeft een rechter werkzaam bij de rechtbank Noord-Holland rond de vierduizend Woo-verzoeken ingediend bij gemeenten, naar eigen zeggen om misbruik van de Woo inzichtelijk te maken. In zijn rechterlijke uitspraken oordeelde hij ook vaak in het voordeel van de overheid, wat aansluit bij zijn zorgen over de kwetsbaarheid van het systeem (Follow the Money, 2025).

Dit leidde tot discussie over mogelijke kwetsbaarheden en de uitvoerbaarheid van het systeem. Door het versturen van deze verzoeken heeft de rechter bijgedragen aan het vergroten van de capaciteitsdruk. Hoewel de verzoeken telkens

werden ingetrokken toen de wettelijke afhandeltermijn eindigde, zijn er gemeentelijke ambtenaren bezig geweest met het uitzoeken van de gevraagde informatie voor een bepaalde periode (Follow the Money, 2025).

De acties van de rechter kunnen worden geïnterpreteerd als een institutionele spanning tussen individueel recht op informatie en collectieve uitvoeringscapaciteit.

**Journalistiek** Tijdens het ontwikkelen van de Woo werden er vanuit de journalistiek herhaaldelijk zorgen geuit over de mate waarin de wet zou bijdragen aan daadwerkelijke versterking van openbaarheid. Zo vreesden Evert de Vos (voorzitter Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ)) en Hugo van der Parre (Wob-werkgroep VVOJ) voor het uitblijven van veranderingen ten opzichte van de Wob. In hun brandbrief uit 2019 stelden zij dat er geen verandering zou zijn ten opzichte van de huidige praktijk. Hoewel het initiële voorstel uit 2012 werd gezien als veelbelovend, leek dit jaren later voor een groot deel uitgekleeft te zijn. Het voorstel dat in 2016 werd aangenomen is volgens de twee 'afgezwakt omdat men om voldoende politieke steun te vergaren reeds concessies had gedaan aan het ambitieuze beginvoorstel' (De Vos & Van der Parre, 2019).

Het jaar daarop in 2020 werd er door de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), Genootschap van Hoofdredacteuren, Open State Foundation, NDP Nieuwsmedia en VVOJ ook met klem benadrukt dat het huidige voorstel aangepast moest worden. '... de wet in haar huidige - uitgekleeft - vorm' voldeed niet aan de originele ambitie om de Nederlandse overheid toegankelijker, controleerbaarder en transparanter te maken. Om bepaalde doelstellingen wel te behalen noemen zij enkele verbeterpunten in hun brief (Nederlandse Vereniging van Journalisten et al., 2020).

In beide brieven wordt het Verdrag van Tromsø aangehaald. Hiermee heeft de Raad van Europa vastgelegd dat iedereen het recht heeft op toegang tot overheidsdocumenten, onafhankelijk van de status of motieven van de verzoeker (Raad van Europa, 2026).

Hoewel Nederland heeft meegewerkt aan het opzetten van het verdrag, heeft het het verdrag niet geratificeerd. De redenen voor het niet toetreden hebben te maken met onzekerheden rondom de verhouding tussen het verdrag en de Nederlandse Woo, in het bijzonder artikel 8.8 volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025b). In dit artikel worden een groot aantal sectorale uitzonderingsregelingen op het gebied van openbaarmaking en geheimhouding bepaald, genaamd de 'bijzondere openbaarmakingsregimes'.

Onder deze uitzonderingsregelingen vallen 96 wetten die betrekking hebben op informatieverstrekking en vertrouwelijkheid binnen specifieke beleidsdomeinen. Vanwege de complexiteit van deze regimes is het een belangrijke factor voor het

niet ratificeren van het verdrag (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2025b).

**Ambtenaren** Evenals bij de ontwikkeling van de Wet openbaarheid van bestuur, stuit de Wet open overheid op weerstand van ambtenaren. Met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wees op de mogelijke hoge uitvoeringslasten en de kosten die verbonden zijn aan de afhandeling van een Woo-verzoek. Er werd gesteld dat de wet in de praktijk mogelijk moeilijk uitvoerbaar zou zijn en druk zou leggen op de ambtelijke capaciteit (Delaere, 2017; Vereniging van Onderzoeksjournalisten, 2017). Uit de invoeringstoets komt ook naar voren dat overheidsmedewerkers klachten hebben over de moeilijke uitvoerbaarheid van de wet (SEO Economisch Onderzoek, 2023).

Naast financiële en organisatorische bezwaren maakten sommige gemeenten zich zorgen over de mogelijke gevolgen van volledige openbaarheid van beleidsprocessen en interne besluitvorming. Niet elke gemeente was het eens met de VNG en gaf aan juist voorstander te zijn van de Woo (Delaere, 2017; Vereniging van Onderzoeksjournalisten, 2017).

Als reactie op de invoeringstoets wijst de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2024) op het ontstaan van een informeel informatiecircuit, een ongewenst neveneffect. Meer communicatie vindt telefonisch plaats en gesprekken worden niet meer zwart op wit vastgelegd. Met de komst van FOI-wetgeving wordt soms het 'chilling effect' benoemd als een nadeel. Hiermee wordt bedoeld dat ambtenaren terughoudender kunnen worden in het schriftelijk vastleggen van bepaalde informatie, vanwege de mogelijkheid dat deze documenten in de toekomst openbaar worden gemaakt. Uit onderzoek komen verschillende resultaten naar voren. Volgens sommigen is er geen effect of een minimaal effect, terwijl anderen benoemen dat het lastig vast te stellen is hoe groot het effect is, aangezien het hier om subtiel werk gaat waarvoor geen hard bewijs is (Hazell & Glover, 2011; Townend, 2017).

Topambtenaren van ABDTOPconsult, Kuipers et al. (2016), hebben in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek gedaan naar de impact van de Woo. Hieruit kwam naar voren dat de Woo uitvoerbaar zou zijn en tot hoge kosten zou leiden. Zij trekken in twijfel of de Woo wel het juiste wetgevingsinstrument zou zijn.

Uit onderzoek van Mikkelsen (2026) blijkt dat het uitvoeren van FOI-wetgeving door ambtenaren vaak wordt gezien als een vorm van administratieve belasting en 'red tape', een bureaucratische rompslomp. Deze opvattingen komen voort uit een verhoogde werkdruk bij de afhandeling van verzoeken. Deze werkdruk ontstaat door strikte afhandeltermijnen, noodzaak tot het anonimiseren van documenten en uitgebreide zoek- en beoordelingsprocessen. Door deze bureaucratische last kan

de houding van ambtenaren richting FOI-verzoekers negatief beïnvloed worden. Soms wordt een FOI-verzoek ervaren als een gebrek aan vertrouwen in de overheid of het strategisch gebruik van het recht op informatie. Door onduidelijke verzoeken kan het vertrouwen van ambtenaren in burgers verminderen. Bij de uitvoering van FOI-verzoeken kunnen ambtenaren een verhoogde spanning ervaren, wat de vertrouwensrelatie en houding richting FOI niet bevordert.

Halling en Baekgaard (2024) laten met hun onderzoek zien dat administratieve lasten gekenmerkt kunnen worden door uitvoeringscomplexiteit. Deze lasten ontstaan niet alleen door de directe uitvoering van beleid, maar kunnen ook worden beïnvloed door institutionele factoren, zoals de wijze waarop overheidsorganisaties de interactie met burgers vormgeven en beleidskeuzes op centraal niveau.

**Gebruikers** Ook de indieners van Woo-verzoeken spelen een belangrijke rol in het maatschappelijke debat rondom openbaarheid van bestuur. Zoals beschreven in het onderzoek van Worthy en Hazell (2017) zijn burgers de grootste groep verzoekers in het Verenigd Koninkrijk, al vormen ze niet de meerderheid. Het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (2023) bevestigt een soortgelijk beeld in Nederland. Hier zijn burgers na journalisten de grootste groep Woo-verzoekers. Onder 'gebruikers' vallen alle groepen, waardoor er geen onderscheid is te maken tussen de opinies van burgers, journalisten en andere soorten gebruikers.

Gebruikers van de Woo benoemen verschillende kritiekpunten op het functioneren van de wet. De actieve openbaarmaking bijvoorbeeld wordt als onvoldoende ervaren. Gebruikers zien voornamelijk informatie gepubliceerd worden waar weinig maatschappelijke interesse voor bestaat. De informatie waar wel maatschappelijke interesse voor is moet dan via een verzoek worden opgevraagd. Ook het overschrijden van de wettelijke afhandelingstermijn zorgt voor onvrede onder gebruikers (SEO Economisch Onderzoek, 2023).

In de invoeringstoets worden er een aantal suggesties van gebruikers genoemd ter verbetering van het systeem. Onder andere het opsplitsen van omvangrijke verzoeken in kleinere deelverzoeken wordt als een verbetering gezien. Het leesbaar maken van documenten, zodat ze beter doorzoekbaar zijn met software, wordt ook benoemd (SEO Economisch Onderzoek, 2023). Gebruikers streven naar meer transparantie, toegankelijkheid en een verbeterde praktische uitvoering van de wet.

**Samenvatting** De verschillende groepen die betrokken zijn bij het politieke en maatschappelijke debat over de Woo hebben zeer uiteenlopende belangen en maken spanningen zichtbaar. Waar de politiek de uitvoeringslast en de gevolgen voor het bestuurlijk proces benoemt, gaat het journalisten en andere gebruikers om het belang van openbaarheid, democratische controle en het uitvoeren van hun rechten. Ambtenaren ervaren de werkdruk die ontstaat door de omvang en complexiteit van

verzoeken, met zorgen over capaciteit en uitvoerbaarheid tot gevolg.

### 5.1.3 Deelvraag 3

De laatste deelvraag 'Welke beleidsmaatregelen kunnen worden afgeleid uit theorie en praktijk om overbelasting te voorkomen zonder transparantie te verminderen?' geeft een aantal mogelijke beleidsopties. Deze opties worden niet geordend op effectiviteit of op de resultaten ervan.

#### Verminderde transparantie

Hoewel er veel beleidsmaatregelen te bedenken zijn die de druk van de Wet open overheid verlichten, gaan sommige daarvan ten koste van de transparantie. Het doel van de Woo is juist het vergroten van transparantie, en maatregelen die haar aantasten gaan daar dus tegenin (Raad van State, z.d.).

Tijdens het debat rondom de FOI-wetgeving worden er echter regelmatig voorstellen gedaan die de toegang tot overheidsinformatie zouden begrenzen. Het stellen van strengere eisen voor verzoekers, het sneller afwijzen van omvangrijke verzoeken of het opgeven van een belang zijn hier voorbeelden van (SEO Economisch Onderzoek, 2023; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2025; Worthy & Hazell, 2017).

Zulke maatregelen kunnen de druk op overheidsorganisaties verminderen doordat het aantal verzoeken afneemt of omdat meer verzoeken niet behandeld hoeven te worden (SEO Economisch Onderzoek, 2023). Dit soort maatregelen kunnen echter ook tegen het uitgangspunt van de Woo ingaan, namelijk dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is voor eenieder, ongeacht motief of persoonlijk belang ("Wet open overheid", 2022). Als Nederland in de toekomst het Verdrag van Tromsø zou willen ratificeren dan zouden bepaalde ontwikkelingen dit ook in de weg kunnen zitten, aangezien het verdrag het belang van brede toegang tot overheidsinformatie benadrukt (Raad van Europa, 2026).

Ook bestaat het risico dat strengere beperkingen legitieme verzoeken van burgers, journalisten en organisaties raken. Dit kan als gevolg hebben dat de democratische controlefunctie van de Woo wordt afgezwakt (Roberts, 2000).

Beleidsmaatregelen die genomen kunnen worden en daarmee de transparantie beïnvloeden zijn:

- Strengere toegangseisen
- Belangvereiste
- Verminderen documentbegrip
- Kosten heffen

- Beperking omvang verzoeken
- Strengere antimisbruiktoetsing
- Beperking aantal verzoeken

Deze lijst is niet uitputtend, maar geeft een overzicht van beleidsopties die benoemd worden tijdens het FOI-debat (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2025a; SEO Economisch Onderzoek, 2023; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2024; Worthy & Hazell, 2017).

Roberts (2015) stelt dat kritiek op FOI-wetgeving vaak voortkomt uit een onjuist beeld over het doel van transparantie in het openbaar bestuur. Volgens hem wordt onvoldoende ingezien dat FOI niet alleen een instrument is om democratische controle te versterken, maar ook onderdeel uitmaakt van een breder proces van administratieve ontwikkeling, waarin uitvoerbaarheid en institutionele capaciteit een belangrijke rol spelen. Hierdoor kunnen er spanningen ontstaan tussen de doelstellingen van transparantie en de beperkingen van overheidsorganisaties.

### **Beleidsmaatregelen**

Vanuit de commons-theorie heeft Ostrom (1990) acht design principles ontworpen voor het organiseren van systemen waarin gedeelde middelen onder druk staan. Een aantal van deze principes is toepasbaar op de Woo.

**Duidelijk afgebakende grenzen** Het design principle 'clearly defined boundaries' van Ostrom is goed toepasbaar op de Woo. Rondom de Woo ontstaat soms de vraag welke verzoeken binnen het doel van de wet vallen. Ondanks dat de Woo geen belangvereiste heeft, laat de praktijk zien dat strategische of zeer omvangrijke verzoeken een grote uitvoeringslast hebben (SEO Economisch Onderzoek, 2023). Een duidelijkere afbakening tussen informatieverzoeken gericht op publieke transparantie en verzoeken met persoonlijke doeleinden zou kunnen helpen bij het creëren van een evenwichtiger systeem (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2026; SEO Economisch Onderzoek, 2023).

Ostrom benoemt ook 'collective-choice arrangements', hierbij hebben betrokken actoren invloed op de operationele regels van het systeem. Bij de Woo, en FOI-wetgeving in het algemeen, zou dit kunnen betekenen dat journalisten, overheden, maatschappelijke organisaties en frequente verzoekers gezamenlijke richtlijnen ontwikkelen voor proportioneel gebruik van de wet. Dit zou kunnen zorgen voor meer wederzijds begrip tussen uitvoerende instanties en verzoekers. Onderling kunnen ministeries ook gezamenlijke richtlijnen opzetten voor de verwerking van Woo-verzoeken. Door een gezamenlijke aanpak te creëren en best practices te delen is het wellicht mogelijk om efficiënter te werk te gaan.

Ook monitoring speelt een rol. Monitoring binnen de Woo kan gedaan worden door zowel de overheid als verzoekers. Overheidsinstanties kunnen bijhouden of verzoekers geen misbruik van de wet maken, maar samen met verzoekers, journalisten en maatschappelijke organisaties kunnen zij het proces monitoren. Vragen zoals hoelang de doorlooptijden zijn, wat terugkerende knelpunten zijn en hoe het ervoor staat met de capaciteitsproblemen, kunnen zo beantwoord worden. Het Woo-dashboard is een vorm van monitoring die door alle partijen te gebruiken is (“Woo in cijfers”, 2026). Wiemers et al. (2026) bevelen aan om voor uniforme monitoring te zorgen rondom de tijdsbesteding van deelstappen en de samenwerking met de verzoeker.

**Samenwerking en communicatie** Een deel van de problemen bij de uitvoering van de Woo komt door gebrekkige samenwerking tussen verzoeker en overheid. Het ACOI benoemt ‘gebrekkige communicatie’ als de oorzaak van 11% van de verzoeken/klachten die tot bemiddeling leiden (Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, 2026c). Vroegtijdig contact zou beide partijen kunnen helpen bij het efficiënter afhandelen van het verzoek. Updates tussendoor en proactieve communicatie kunnen het proces verbeteren. Ook heeft niet elke verzoeker evenveel kennis over welke documenten er zijn en hoe deze opgevraagd kunnen worden. Dit kan leiden tot een groter verzoek dan eigenlijk nodig is. Door in gesprek te gaan kan het verzoek mogelijk verder afgebakend worden wat de werklast vermindert voor de overheidsinstantie en de verzoeker eerder een antwoord geeft. Ook het opsplitsen van omvangrijke verzoeken na een gesprek met de verzoeker kan helpen (Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, 2026c; SEO Economisch Onderzoek, 2023). Dit sluit aan bij de aanbevelingen uit het rapport *Een Zwabuw*, waarin het direct opnemen van contact met de verzoeker als aanbeveling wordt genoemd (Wiemers et al., 2026).

Onderlinge samenwerking en communicatie tussen bestuursorganen kunnen ook helpen bij het verkleinen van de verschillen in uitvoeringsprestaties van verschillende bestuursorganen. Wellicht kunnen de frontrunners de achterblijvers helpen (Wiemers et al., 2026). Hierop sluit het principe ‘nested enterprises’ van Ostrom (1990) aan. Dit komt doordat het gaat om complexe systemen die georganiseerd kunnen worden in meerdere samenwerkende lagen.

**Antimisbruikbepaling en proportionaliteit** Om misbruik tegen te gaan, is er in artikel 4.6 van de Woo de antimisbruikbepaling (“Wet open overheid”, 2022). Er is echter een hoge drempel om misbruik aan te tonen. In zowel de invoeringstoets als de handreiking antimisbruikbepaling wordt aangeraden om terughoudend te zijn met het toepassen van de bepaling (SEO Economisch Onderzoek, 2023). Er moeten meerdere gedragingen hebben plaatsgevonden voordat misbruik van het

recht vastgesteld mag worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2026).

Voordat instanties verzoekers beschuldigen, is het belangrijk om eerst een gesprek aan te gaan om mogelijk tot precisering of verduidelijking van het verzoek te komen. Artikel 4.6 is niet het enige artikel dat gebruikt kan worden om een verzoek buiten behandeling te stellen. Als een verzoeker niet wil meewerken aan het preciseren van een te algemeen verzoek kan artikel 4.1 lid 6 toegepast worden (“Wet open overheid”, 2022). In dat geval is het dus ook niet nodig om over te gaan op de antimisbruikbepaling (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2026).

Het toepassen van een terughoudende, proportionele houding laat zien dat er beleidsmaatregelen zijn die wel kunnen helpen bij overbelasting, maar niet gelijk een heel strikte beperking zijn die het recht op informatie inperkt.

**Technologische en organisatorische ondersteuning** Technologische beleidsmaatregelen kunnen ook oplossingen bieden voor het verminderen van de uitvoeringsdruk. De overheid en verzoeker noemen beide het belang van betere digitale ondersteuning. Vanuit de overheid is het op orde brengen van de digitale informatiehuishouding een belangrijk punt. Dit zou ambtenaren veel werk besparen. Meer digitale ondersteuning tijdens het zoeken, anonimiseren en publiceren van documenten zou ook deel van de werklast verminderen. Voor verzoekers is het makkelijker kunnen doorzoeken van documenten een onderdeel waar technologie bij kan helpen (Matheus et al., 2023).

Een voorbeeld van digitale ondersteuning is het ontwikkelen van een generieke Woo-voorziening. Hierin kunnen alle openbaar gemaakte documenten van verschillende bestuursorganen centraal beschikbaar worden gesteld. Dit zou een verbetering zijn van de informatiehuishouding aan de voorkant van het proces. Voor verzoekers wordt het eenvoudiger om eerder openbaar gemaakte informatie terug te vinden, terwijl voor ambtenaren de werklast vermindert wanneer zij minder vaak dezelfde informatie hoeven te verzamelen, beoordelen en publiceren (Wiemers et al., 2026). Dit kan zowel de uitvoeringskosten als de doorlooptijden van de Woo ten goede komen.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (2023) dat organisatorische verbeteringen kunnen leiden tot kortere afhandelingstermijnen bij Woo-verzoeken. Verbeterde werkprocessen, betere interne coördinatie en gespecialiseerde Woo-teams kunnen bijdragen aan een vermindering van de druk op uitvoerende organisaties zonder het recht op informatie te beperken.

**Kosten vermelden** Het ministerie van Financiën heeft in 2025 een handleiding laten opstellen over de kosten van Woo-verzoeken. Door een kostprijsmodel op

te stellen, worden de kosten die verbonden zijn aan een Woo-verzoek weergegeven. Hierbij wordt gekeken naar de tijdsbesteding, frequentie en kostprijzen van de uitvoerende medewerkers. Het model geeft de structurele kosten weer per Woo-verzoek, waarbij het soort verzoek kan zorgen voor meer of minder kosten. Het doel van het model is om het ministerie meer inzicht te geven in de uitvoeringslast per type Woo-verzoek. Op basis daarvan kunnen er beter onderbouwde keuzes gemaakt worden rondom de uitvoering. Het idee is dat door het gebruik van het model er een evenwicht gevonden kan worden tussen transparantie en doelmatigheid, waarbij zowel de belangen van de overheid als de samenleving worden opgenomen (Ministerie van Financiën, 2025).

Deze maatregel beperkt de toegang tot overheidsinformatie niet direct, maar geeft het ministerie wel meer inzicht in de gevolgen van verschillende soorten Woo-verzoeken. Hierop gebaseerd kan het ministerie bepaalde beleidsmaatregelen uitkiezen die aansluiten bij het verminderen van de uitvoeringslast.

**Actieve openbaarmaking** Een mogelijke beleidsmaatregel is het vergroten van de actieve openbaarmaking. Door informatie zoals documenten en besluitvormingsinformatie uit eigen beweging openbaar te maken, wordt informatie beschikbaar gesteld zonder dat er een Woo-verzoek voor moet worden ingediend. Dit kan helpen bij het verminderen van de druk op de passieve Woo doordat het aantal verzoeken omlaag kan gaan.

Er is een duidelijke meerwaarde aan het actief openbaar maken van informatie over onderwerpen die sterk leven binnen de samenleving (Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, 2025). Op die manier is informatie direct toegankelijk voor een grote groep. Vanuit een kostenperspectief is actieve openbaarmaking goedkoper dan passieve openbaarmaking. Bij passieve openbaarmaking kan het namelijk voorkomen dat er meerdere verzoeken over hetzelfde onderwerp tegelijkertijd worden behandeld. Als informatie al openbaar is hoeft dit niet meer te gebeuren (Enthoven & Weener, 2026). Dit vermindert ook de uitvoeringslast van de passieve Woo.

Vanuit een commons-perspectief is actieve openbaarmaking interessant omdat het niet de vraag naar informatie beperkt, maar juist de beschikbaarheid van informatie vergroot. Het is dus een alternatief voor maatregelen die beperkingen voorstellen.

**Samenvatting** Mogelijke beleidsmaatregelen kunnen in twee kampen opgedeeld worden: maatregelen die de wet veranderen en het recht beperken, wat vaak ten koste gaat van transparantie, en maatregelen die de uitvoering verbeteren zonder het recht op informatie te beperken, zoals samenwerking, communicatie, monitoring, technologische en organisatorische ondersteuning en actieve openbaarmaking.

Hier moet een afweging gemaakt worden tussen de belangen om te beslissen welke beleidsmaatregelen aansluiten bij het uiteindelijke doel.

## 5.2 Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *In hoeverre kunnen Freedom of Information-wetgevingen worden geanalyseerd als een tragedy of the commons, en welke beleidsmaatregelen kunnen de negatieve effecten beperken zonder de transparantie te ondermijnen?*

Uit de resultaten blijkt dat de Freedom of Information-wetgeving, en dus ook de Wet open overheid, verschillende kenmerken vertoont die voorkomen in de commons-theorie. FOI biedt een recht dat in beginsel voor iedereen toegankelijk is, tegenover een beperkte uitvoeringscapaciteit, waardoor omvangrijke, complexe of onduidelijke verzoeken tot capaciteitsproblemen leiden. Het gaat dus om een systeem waarin individueel gebruik collectieve gevolgen kan hebben. Er is echter geen exacte overeenkomst tussen de twee. Het is niet de opgevraagde informatie die uitgeput raakt, maar het is de uitvoeringscapaciteit die beperkt is.

Uit de combinatie van commons-theorie en praktijk komen verschillende maatregelen naar voren die overbelasting verminderen zonder het recht op informatie te beperken, zoals betere samenwerking tussen bestuursorganen en verzoekers, vroegtijdige precisering en gezamenlijke richtlijnen. Deze richten zich op het verbeteren van de werking van het systeem, niet op het beperken van toegang.

# Hoofdstuk 6

## Discussie

In dit onderzoek zijn Freedom of Information-systemen geanalyseerd vanuit het perspectief van de tragedy of the commons. De resultaten laten zien dat er overeenkomsten zijn tussen de kenmerken van de twee systemen. Omdat de tragedy of the commons in de literatuur vooral op economische en ecologische systemen wordt toegepast en het verband met FOI-wetgeving zelden is gelegd, was het nodig om deze verbinding zelf te maken.

Ostrom (2009) stelt dat maatschappelijke vraagstukken kunnen profiteren van het samenbrengen van inzichten uit analytische kaders afkomstig uit verschillende disciplines. Het toepassen van de tragedy of the commons op FOI-wetgeving sluit hierbij aan. Er wordt een bestuurskundig en juridisch vraagstuk benaderd vanuit een theoretisch kader dat oorspronkelijk is ontwikkeld binnen de studie van collectieve hulpbronnen.

Een beperking is dat voor dit onderzoek er uitsluitend gebruik is gemaakt van literatuuronderzoek. Hoewel er in de literatuur bewijs te vinden is van capaciteitsproblemen, werkdruk en vertragingen in de afhandeling, is er geen empirisch bewijs dat FOI-systemen op weg zijn naar een volledige 'tragedie'. Ook is het niet helemaal duidelijk hoe een 'tragedie' eruit zou zien, juist omdat de schaarste niet bij de informatie ligt, maar bij de uitvoeringscapaciteit. Toekomstig onderzoek zou kunnen uitwijzen wanneer er sprake is van een systeemcrisis die aansluit bij de crises die ontstaan in de tragedy of the commons. Mogelijke onderzoekspunten zijn structurele overschrijding van wettelijke termijnen, langdurige achterstanden, het niet langer kunnen verwerken van verzoeken binnen bestaande budgetten en oplopende uitvoeringskosten.

Een andere beperking van dit onderzoek is dat het gehanteerde commons-perspectief zich voornamelijk richt op uitvoeringscapaciteit als schaarse hulpbron. Omdat informatie zelf niet uitgeput raakt, zou een alternatieve benadering de waarde die uit informatie kan worden gehaald centraal kunnen stellen, in plaats

van de beschikbaarheid ervan. Hoewel informatie die via de Woo openbaar wordt gemaakt in principe voor iedereen toegankelijk is, beschikken sommige actoren over meer middelen, expertise of analysecapaciteit om deze informatie te verwerken en te benutten. Hierdoor kunnen de voordelen van openbaarheid ongelijk verdeeld raken. Vanuit dit perspectief ligt het vraagstuk minder bij overgebruik van een gedeelde hulpbron en meer bij verschillen in het vermogen om waarde uit die hulpbron te halen. Vervolgonderzoek zou kunnen onderzoeken in hoeverre dergelijke informatie-asymmetrieën en verschillen in analysecapaciteit relevant zijn voor het functioneren van FOI-systemen.

De analyse richt zich voornamelijk op commons-problemen. De literatuur over de anticommons wijst erop dat ook het tegenovergestelde probleem kan ontstaan, namelijk een situatie waarin toegang tot informatie te sterk wordt beperkt. De uitdaging voor de FOI-wetgeving lijkt daarom niet bij het minimaliseren of maximaliseren van toegang te liggen, maar bij het vinden van een evenwicht tussen toegankelijkheid en uitvoerbaarheid.

De resultaten suggereren ook dat beleidsoplossingen zich bevinden op organisatorisch niveau, niet op het niveau van de wetgeving, als het doel is om transparantie niet te beperken. Het verbeteren van de informatiehuishouding, standaardiseren van werkprocessen en capaciteitsuitbreiding kunnen de uitvoeringslast van de Woo verminderen. Hierbij moet er wel rekening mee worden gehouden dat het lang kan duren voordat deze implementaties zijn doorgevoerd. Ook is er de mogelijkheid dat implementatie erg lastig kan zijn waardoor het idee er wel is, maar het niet wordt uitgevoerd.

Vervolgonderzoek kan zich richten op de empirische analyse van dergelijke maatregelen. De maatregelen kunnen geanalyseerd worden aan de hand van het efficiënter maken van de Woo en of deze de kenmerken van de tragedy of the commons kunnen voorkomen. Vergelijkend onderzoek tussen verschillende landen of bestuursorganen kan meer inzicht geven in welke institutionele inrichting het meest effectief is voor het voorkomen van problemen in FOI-systemen.

# Hoofdstuk 7

## Conclusie

De centrale vraag van dit onderzoek was in hoeverre Freedom of Information-wetgeving, en specifiek de Nederlandse Wet open overheid (Woo), geanalyseerd kan worden als een tragedy of the commons, en welke beleidsmaatregelen de negatieve effecten daarvan kunnen beperken zonder de transparantie te ondermijnen.

Uit het onderzoek blijkt dat FOI en de Woo verschillende kenmerken vertonen die overeenkomen met de commons-theorie. Vanuit de wet ontstaat er een collectief recht op overheidsinformatie dat in beginsel voor iedereen toegankelijk is. Tegelijkertijd hebben overheidsorganisaties te maken met een beperkte uitvoeringscapaciteit, wat betekent dat bij omvangrijke of veel verzoeken het systeem vast kan lopen. Lange wachttijden, spanningen tussen verzoeker en overheid en capaciteitsproblemen zijn de gevolgen hiervan.

FOI-wetgeving komt echter niet volledig overeen met de tragedy of the commons. Anders dan bij klassieke commons is er regulering, de wet zelf, en raakt de informatie niet uitgeput, het is de uitvoeringscapaciteit die onder druk komt te staan.

Vanuit de literatuur kunnen beleidsmaatregelen in twee categorieën worden ingedeeld: maatregelen die de wet aanpassen en maatregelen die de uitvoering verbeteren. Voor het behoud van transparantie en democratische controle ligt de oplossing vooral bij de tweede categorie. Hierbij blijft het recht op informatie intact, maar wordt de druk die overheidsinstanties ervaren verlicht door institutionele capaciteit, samenwerking en organisatorische ondersteuning.

De Woo kan daarmee gedeeltelijk worden begrepen als een commons-systeem waarin collectieve uitvoeringscapaciteit onder druk komt te staan door individueel gebruik. De belangrijkste bijdrage van dit onderzoek is dat het laat zien dat een commons-perspectief, hoewel oorspronkelijk ontwikkeld voor natuurlijke hulpbronnen, ook bruikbaar is om spanningen tussen gebruik, capaciteit en governance in FOI-systemen te analyseren. Een interdisciplinaire benadering maakt het mogelijk

beleidsmaatregelen te identificeren die zowel recht doen aan het publieke belang als aan de praktische beperkingen van de uitvoering.

# Bibliografie

Ackerman, J. M., & Sandoval-Ballesteros, I. E. (2006). The Global Explosion of Freedom of Information Laws. *Administrative Law Review*, 58(1), 85–130. <https://www.jstor.org/stable/40712005>

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. (2025, juli 1). *Wat zou u zelf willen weten? Advies over betekenisvolle actieve openbaarmaking*. Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. Den Haag. <https://www.acoi.nl/.uc/f54286a350101d3350000931159030c4ebe2d2a9726c000/advies-over-betekenisvolle-actieve-openbaarmaking-door-de-overheid.pdf>

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. (2026a). *Over het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding*. <https://www.acoi.nl/adviescollege/>

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. (2026b, maart 19). *Reactie op meerjarenplan openbaarheid en informatiehuishouding 2026–2030* (Nr. 2026-0000129681). Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. Den Haag. <https://www.acoi.nl/.wh/ea/uc/fa4682310010173100000a85bd50249bc643b/reactie-op-meerjarenplan-openbaarheid-en-informatiehuishouding-2026-2030.pdf>

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. (2026c, april 20). *Rapportage 2025 Woo-bemiddeling ACOI*. Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding. Den Haag. <https://open.overheid.nl/documenten/d10c76c4-8246-412d-99b0-22df121da9b7/>

Banisar, D. (2006). *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International. London. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1707336>

Berliner, D. (2014). The Political Origins of Transparency. *The Journal of Politics*, 76(2), 479–491. <https://doi.org/10.1017/S0022381613001412>

Bok, A. J. (2002). *Subsidies* (Deel 6). Kluwer.

Bovens, M. (2002). Information Rights: Citizenship in the Information Society. *Journal of Political Philosophy*, 10(3), 317–341. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00155>

- Davis, C. N., Rivera-Sanchez, M., & Chamberlin, B. F. (1996). Sunshine Laws and Judicial Discretion: A Proposal for Reform of State Sunshine Law Enforcement Provisions. *The Urban Lawyer*, 28(1), 41–64. <https://www.jstor.org/stable/27894988>
- De Vos, E., & Van der Parre, H. (2019, april 24). *Brandbrief: Stop Wet open overheid*. <https://www.villamedia.nl/artikel/brandbrief-stop-wet-open-overheid>
- Delaere, M. (2017). *Wet open overheid nek omgedraaid*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/beschermde-wonen-en-maatschappelijke-opvang/wet-open-overheid-nek-omgedraaid>
- Dolšak, N., & Ostrom, E. (Ed.). (2003). *The Commons in the New Millennium: Challenges and Adaptation*. MIT Press.
- Duyvendak, W. (2005). *Open de oester: Nota over openbaar bestuur* (Kamerstuk Nr. 30 214, nr. 1). Tweede Kamer der Staten-Generaal. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30214-1.html>
- Enthoven, G., & Weener, M. (2026, januari). *De baten van transparantie*. Instituut Maatschappelijke Innovatie; Open State Foundation.
- Expertisecentrum SPOON. (2023). *Wanneer is er sprake van misbruik van recht bij Woo-verzoeken?* <https://forum.expertisecentrumspoon.nl/t/wanneer-is-er-sprake-van-misbruik-van-recht-bij-woo-verzoeken/32>
- Follow the Money. (2025). *Mysterieuze indiener duizenden informatieverzoeken blijkt rechter die misbruik wet wil aantonen*. <https://www.ftm.nl/artikelen/mysterieuze-indiener-duizenden-informatieverzoeken-blijkt-rechter-die-misbruik-wet-wil-aantonen>
- Frischmann, B. M., Marciano, A., & Ramello, G. B. (2019). Retrospectives: Tragedy of the Commons after 50 Years. *Journal of Economic Perspectives*, 33(4), 211–228. <https://doi.org/10.1257/jep.33.4.211>
- Grigoriadis, K., & Poutouridis, G. (2026, april 28). *The Architecture of the Common Good: Reframing the Tragedy of the Commons in Public Administration* [Preprint]. <https://doi.org/10.20944/preprints202604.1954.v1>
- Halling, A., & Baekgaard, M. (2024). Administrative Burden in Citizen–State Interactions: A Systematic Literature Review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 180–195. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad023>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Hazell, R., & Glover, M. (2011). The Impact of Freedom of Information on Central Government in the UK: Does FOI Work? *Public Administration*, 89(4), 1664–1681. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01930.x>

- Heller, M. A. (1998). The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. *Harvard Law Review*, 111(3), 621–688.
- Hess, C., & Ostrom, E. (2007). *Understanding knowledge as a commons: From theory to practice*. The MIT Press.
- Hoofddlijnen Wet open overheid (Woo)*. (2022). Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-open-overheid-woo/hoofddlijnen-woo>
- James, S. (2016). The Potential Benefits of Freedom of Information. In R. A. Chapman & M. Hunt (Red.), *Open Government in a Theoretical and Practical Context*. Routledge.
- Kuipers, R., Van der Steenhoven, K., & Staal, J. (2016). *Quick scan impact Wet open overheid (Woo)*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2016/12/13/quick-scan-impact-wet-open-overheid-woo>
- Matheus, R., Faber, R., Ismagilova, E., & Janssen, M. (2023). Digital transparency and the usefulness for open government. *International Journal of Information Management*, 73, 102690. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2023.102690>
- Mikkelsen, K. S. (2026). How perceived red tape in freedom of information processing shapes public servants' trust in citizens: Evidence from Slovakia and Croatia. *Government Information Quarterly*, 43(2), 102135. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2026.102135>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025a). Nagekomen departementale stukken behorende bij het eindverslag Woo. <https://www.documentcloud.org/documents/26370956-nagekomen-departementale-stukken-behorende-bij-het-eindverslag>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025b). Vergelijking Verdrag van Tromsø en de bijzondere openbaarmakingsregimes. <https://open.overheid.nl/documenten/1f6e56ea-f569-46aa-bab1-4769efa34cbb/file>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2026, april 29). *Handreiking 'ZO! ga je om met de antimisbruikbepaling'*. <https://www.open-overheid.nl/documenten/2026/04/29/handreiking-zo-ga-je-om-met-de-antimisbruikbepaling>
- Ministerie van Financiën. (2025, februari 6). *Handleiding kosten Woo-verzoeken voor het ministerie van Financiën*. Ministerie van Financiën. <https://open.overheid.nl/details/3707cd54-0d0a-47d8-8e0c-e45cb6c3d4ec>
- Nederlandse Vereniging van Journalisten, Vereniging van Onderzoeksjournalisten, Genootschap van Hoofdredacteuren, NDP Nieuwsmedia & Open State Foundation. (2020). Brief aan de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken over de Wet open overheid (Woo). <https://a.storyblok.com/f/291561/db4eba1bcc/brief-aan-de-kamercommissie-bzk.pdf>

- OECD. (2011). *Government at a Glance 2011*. [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en)
- Open State Foundation & Expertisecentrum SPOON. (2025, december). *Wet open overheid – meer efficiëntie: ja; beperking transparantie overheid: nee: Position paper in reactie op voorstellen van het ministerie van BZK om de Wet open overheid te hervormen*. Open State Foundation. Amsterdam. <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2025/12/Woo-reactie-op-formatiepaper-van-BZK.pdf>
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2008). Tragedy of the Commons. In S. N. Durlauf & L. E. Blume (Red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5\\_2047-1](https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2047-1)
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*, 325(5939), 419–422. <https://doi.org/10.1126/science.1172133>
- Raad van Europa. (2026). *Access to official documents (Tromsø Convention)*. <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents>
- Raad van State. (z.d.). *Wet open overheid (Woo)*. <https://www.raadvanstate.nl/wet-open-overheid/>
- Redactie Montesquieu Instituut. (2022a). *Artikel 105: Begroting; budgetrecht; rekening en verantwoording; comptabiliteit*. <https://www.denederlandsegrondwet.nl/artikel/2022/105-begroting-budgetrecht-rekening-en-verantwoording-comptabiliteit>
- Redactie Montesquieu Instituut. (2022b). *Artikel 120: Constitutionele toetsing*. <https://www.denederlandsegrondwet.nl/artikel/2022/120-constitutionele-toetsing>
- Repeta, L., & Schultz, D. (2002, mei 23). *Japanese Government Information: New Rules for Access — The 2001 Information Disclosure Law and a Comparison with the U.S. FOIA*. The National Security Archive. <https://nsarchive2.gwu.edu/nsa/foia/japanfoia.html>
- Roberts, A. S. (2000). Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law. *Public Administration Review*, 60(4), 308–320. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00093>
- Roberts, A. S. (2015). *Too Much Transparency? How Critics of Openness Misunderstand Administrative Development* (tech. rap.). SSRN. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2601356](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2601356)
- SEO Economisch Onderzoek. (2023). *Woo-invoeringstoets*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/07/woo-invoeringstoets>

- Snell, R. (2001). Freedom of Information: The Experience of the Australian States – an Epiphany. *Federal Law Review*, 29(3), 343–358.
- Stewart, D. R. (2010). Let the Sunshine In, or Else: An Examination of the “Teeth” of State and Federal Open Meetings and Open Records Laws. *Communication Law and Policy*, 15(3), 265–310. <https://doi.org/10.1080/10811680.2010.489858>
- Stubbs, R., & Snell, R. (2014). Pluralism in FOI Law Reform: Comparative Analysis of China, Mexico and India. *University of Tasmania Law Review*, 33(1), 141–164.
- Terrill, G. (2000). *Secrecy and Openness: The Federal Government from Menzies to Whitlam and Beyond*. Melbourne University Press.
- Townend, J. (2017). Freedom of Expression and the Chilling Effect. In H. Tumber & S. Waisbord (Red.), *The Routledge Companion to Media and Human Rights* (pp. 73–82). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315619835-7>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025). *Plenaire verslagen 2025–2026, vergadering 24*. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/detail/2025-2026/24](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2025-2026/24)
- van Beek, B., & Davidson, D. (2026, maart 10). *150 miljoen euro: een transparante overheid is goedkoper dan gedacht*. Follow the Money. <https://www.ftm.nl/artikelen/150-miljoen-euro-transparante-overheid-is-goedkoper-dan-gedacht>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2024, juni 14). Brief aan het kabinet: reactie op de invoeringstoets Wet open overheid (Woo). [https://vng.nl/sites/default/files/2024-06/20240614\\_brief-kabinet-reactie-vng-invoeringstoets-woo.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2024-06/20240614_brief-kabinet-reactie-vng-invoeringstoets-woo.pdf)
- Vereniging van Onderzoeksjournalisten. (2017). *De lobby tegen de openbaarheid*. <https://www.vvoj.org/2017/02/16/gemeenteraden-pro-wet-open-overheid/>
- Weber, M. (1991). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Routledge.
- Wet open overheid. (2022). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/2026-02-20#Hoofdstuk1>
- Wiemers, S., Enthoven, G., Marx, M., & Berger, L. (2026). *Een Zwaluw: Analyse afhandeling Woo-verzoeken 2025*. Open State Foundation, Instituut Maatschappelijke Innovatie en Universiteit van Amsterdam. <https://openstate.eu/wp-content/uploads/sites/14/2026/03/Woo-onderzoek-2025-2026-Een-Zwaluw.pdf>
- Woo in cijfers*. (2026). Rijksoverheid. <https://woocijfers.open-overheid.nl/>
- Worthy, B. (2017). *The Politics of Freedom of Information: How and Why Governments Pass Laws That Threaten Their Power*. Manchester University Press. <https://doi.org/10.7765/9781526108517>

Worthy, B., & Hazell, R. (2017). Disruptive, Dynamic and Democratic? Ten Years of FOI in the UK. *Parliamentary Affairs*, 70(1), 22–42. <https://doi.org/10.1093/pa/gsv069>