



Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Wij doen
ons werk



Adviesrapport Aan de slag met de inspanningsverplichting

Augustus 2025



Om invulling te geven aan de inspanningsverplichting tot actieve openbaarmaking uit de Woo (art. 3.1), staan overheidsorganisaties voor een aantal keuzes en afwegingen. Daarom heeft organisatieadviesbureau Berenschot in opdracht van beleidsverantwoordelijke Programma Open Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschillende instrumenten ontwikkeld om overheidsorganisaties daarbij te helpen. In deze rapportage staat achtergrondinformatie over de inspanningsverplichting en een analyse van het wetsartikel. Op basis daarvan zijn verschillende instrumenten ontwikkeld en verwerkt in een stappenplan. Overheidsorganisaties kunnen deze concrete handvatten gebruiken om aan de slag te gaan met de inspanningsverplichting.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 3

De inspanningsverplichting van de Woo (art. 3.1)

1.1 Inleiding	3
1.2 Wettelijke toelichting	4
1.3 Publiekewaardemodel	5
1.4 Leeswijzer	6

Hoofdstuk 2 7

Analyse

2.1 Maatschappelijke waarde	7
2.2 Legitimiteit	10
2.3 Operationeel vermogen	11

Hoofdstuk 3 12

Instrumenten

3.1 Keuze van informatie	12
3.2 Legitimiteitsafweging	12
3.3 Het afwegingskader	13
3.4 Motievenmatrix	16

HOOFDSTUK 4 19

Stappenplan

4.1 Stap 1: Kies een thema of type informatie	20
4.2 Stap 2: Check of er legitimiteitsissues zijn	20
4.3 Stap 3: Gebruik het afwegingskader	20
4.4 Stap 4: Bekijk de motievenmatrix	21
4.5 Stap 5: Evalueer de openbaar gemaakte informatie	22

Hoofdstuk 1

De inspanningsverplichting van de Woo (art. 3.1)

Openbaarheid van overheidsinformatie is in het algemene belang van een democratische samenleving. In het huidige informatietijdperk beschikt de overheid over een immer groeiende hoeveelheid informatie.

1.1 Inleiding

De Wet open overheid (Woo) draait om het bevorderen van transparantie, toegankelijkheid en vertrouwen tussen de overheid en de samenleving. Enkele kernredenen voor de invoering van de wet zijn:¹

- het versterken van de democratie en controle: door overheidsinformatie actief en toegankelijk te maken, krijgen burgers, journalisten en maatschappelijke organisaties beter inzicht in het handelen van de overheid. Dit maakt het mogelijk om de overheid effectiever te controleren en ter verantwoording te roepen.
- het afleggen van verantwoording: het openbaar maken van overheidsinformatie is een manier om verantwoording af te leggen aan de kiezers en vertegenwoordigende organisaties over het gevoerde beleid en de gemaakte keuzen.
- het stimuleren van participatie: transparante informatievoorziening maakt het makkelijker voor burgers en organisaties om mee te denken, mee te praten en invloed uit te oefenen op de beleids- en besluitvorming.
- het bevorderen van vertrouwen in de overheid: transparantie over overheidsbesluiten en -processen draagt bij aan het vertrouwen van burgers in de overheid. Wanneer informatie vrij beschikbaar is, vermindert dit de kans op wantrouwen en speculatie.
- het efficiënter hergebruiken van informatie: openbare data en documenten kunnen door bedrijven, onderzoekers en ontwikkelaars worden hergebruikt voor innovatie, economische groei en maatschappelijke initiatieven.
- het op orde hebben van de digitale informatiehuishouding. De Woo stimuleert het werken aan een duurzame informatiehuishouding. Dit is nodig om de Woo goed uit te voeren.

De Woo draait om het creëren van een open, toegankelijke en betrouwbare overheid die actief de samenleving informeert en waar transparantie het uitgangspunt is. Dat betekent dan ook dat overheidsorganisaties zich moeten inspannen om informatie openbaar te maken tenzij er geen nuttig doel mee is gediend of de inspanning niet in verhouding staat tot de maatschappelijke waarde.

¹ Deze kernredenen zijn grotendeels gebaseerd op de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet open overheid, zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D39865&did=2021D39865>

1.2 Wettelijke toelichting

De wettekst van de inspanningsverplichting (art. 3.1 Woo) is als volgt:

Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, maakt bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

Een aantal elementen van de wettekst lichten we hieronder uit omdat deze kenmerkend zijn voor de inspanningsverplichting:

- Uit eigen beweging: het bestuursorgaan dat de betreffende informatie beheert, heeft de verantwoordelijkheid om uit eigen beweging documenten openbaar te maken. Dit betekent dat de overheid proactief informatie verstrekt zonder dat hier expliciet om gevraagd hoeft te worden.
- Zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk: openbaarmaking moet plaatsvinden zolang dit redelijkerwijs mogelijk is en geen onevenredige inspanning of kosten met zich meebrengt. Dit betekent dat de overheid rekening houdt met de praktische haalbaarheid en de kosten van openbaarmaking.
- Artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2: deze wetsartikelen van de wet kunnen openbaarmaking beperken. Deze artikelen bevatten uitzonderingsgronden die openbaarmaking uitsluiten wegens onder andere privacywetgeving, veiligheid van de staat of bedrijfsgevoelige informatie.
- Geen redelijk belang: openbaarmaking onder de inspanningsverplichting wordt ook achterwege gelaten als dit geen redelijk belang dient. Dit voorkomt onnodige publicatie van irrelevante of verouderde informatie. Hierbij kijkt een bestuursorgaan niet alleen naar het aantal mensen dat de informatie aangaat, maar ook naar de relevantie en impact ervan. Openbaarmaking kan nog steeds als de informatie voor slechts een kleine groep belanghebbenden van waarde is.
- Informatie over het beleid: de wet legt de nadruk op het openbaar maken van informatie over beleid. Daarmee geeft de wet prioriteit aan informatie over beleid boven informatie over bijvoorbeeld bedrijfsvoering. Dit omvat:
 - voorbereiding van beleid (hoe beleid tot stand is gekomen)
 - uitvoering van beleid (hoe het beleid in de praktijk wordt toegepast)
 - naleving van beleid (controle en handhaving)
 - evaluatie van beleid (effectiviteit en mogelijke aanpassingen).

Met andere woorden, volgens art. 3.1 wordt informatie actief openbaar gemaakt tenzij er geen redelijk belang is, de inspanning/kosten onevenredig zijn en/of er uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

1.3 Publiekewaardemodel

Het publiekewaardemodel kan helpen bij de afweging die gemaakt moet worden bij openbaarmaking onder de inspanningsverplichting.² Het model is gekozen omdat het, net zoals in de wettekst uit paragraaf 1.2, drie onderdelen terugkomen: inspanning en kosten (operationeel vermogen), belangen (publieke waarde) en de begrenzing van wat gepubliceerd mag worden (legitimiteit).

Het publiekewaardemodel objectificeert de afweging tussen de drie onderdelen door systematisch aan de hand van criteria de publieke waarde, het benodigde operationeel vermogen en de legitimiteit in kaart te brengen. Dat levert een 'score' op en bepaalt de uitkomst van de afweging.

Het publiekewaardemodel

Het publiekewaardemodel gaat uit van het idee dat overheidsorganisaties waarde creëren voor de maatschappij. Een overheidsorganisatie kan waarde creëren als de drie bollen (publieke-waardepropositie, operationeel vermogen en legitimiteit) in balans zijn.

De drie onderdelen van het model lichten we hieronder toe:

- **Publiekewaardepropositie.** Overheidshandelen moet gebaseerd zijn op een publiekewaardepropositie. Een overheidsorganisatie moet kunnen onderbouwen welke publieke waarde (met andere woorden maatschappelijke meerwaarde) zij realiseert. Denk bijvoorbeeld aan het leveren van diensten of het inrichten van de publieke ruimte.
 - Afwegingen die bij dit onderdeel passen: Is er maatschappelijke, politieke of ambtelijke behoefte aan deze informatie? Is er sprake van positieve of negatieve impact op de maatschappij bij het openbaar maken van deze informatie?

² De theorieën en begrippen die we gebruiken, komen uit het boek *De jacht op Publiek Waarde* (Stolk, Wesseling en Van der Beek, 2021).



- **Operationeel vermogen.** Om de publieke waarde te kunnen realiseren, zijn mensen en mid-delen nodig, zoals tijd en geld, maar ook kennis, expertise, afspraken en goodwill. De centrale vraag voor de organisatie is: zijn de stappen die we moeten zetten – en de middelen die we moeten inzetten – voor de realisatie van publiekewaardepropositie ook uitvoerbaar?
 - Afwegingen die bij dit onderdeel passen: Wat is de omvang en complexiteit van de inspanning om deze informatie openbaar te maken? Zijn de kosten van openbaarmaking (on)evenredig met de beoogde effecten? Zijn we nu in staat om de informatie openbaar te maken of gaat dat gemakkelijker in een later stadium? Op welke wijze kan de informatie publieksvriendelijk en toegankelijk gepubliceerd worden?
- **Legitimiteit.** De beoogde publieke waarde én de benodigde capaciteit moeten formeel gelegitimeerd zijn door democratische organen. Ook moet er bij andere stakeholders (zoals de inwoners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven) die het effect gaan ondervinden steun zijn voor de publiekewaardepropositie. Tot slot dient het overheidshandelen rechtmatig te zijn.
 - Afwegingen die bij dit onderdeel passen: Valt de informatie onder artikel 3.1 Woo? Is er sprake van uitzonderingsgronden die het openbaar maken in de weg staan? Is er draagvlak binnen onze organisatie bij diverse betrokkenen voor het openbaar maken van de informatie? Moeten er nog andere stakeholders betrokken worden?

In de rapportage spreken we verder van maatschappelijke waarde in plaats van publieke waarde, omdat de ‘maatschappelijk’ beter aansluit op de context van de lezer.

1.4 Leeswijzer

Aan de hand van het publiekewaardemodel werken we in dit document een afwegingskader uit voor de inspanningsverplichting. We doen dit stapsgewijs. In hoofdstuk 2 ‘Analyse’ verkennen we eerst de aspecten die verbonden zijn aan de drie dimensies van het publiekewaardemodel. In hoofdstuk 3 ‘Instrumenten’ vertalen we deze analyse naar een aantal instrumenten die helpen de afweging praktisch vorm te geven. En ten slotte schetsen we in hoofdstuk 4 ‘Stappenplan’ welke stappen doorlopen moeten worden om de ontwikkelde instrumenten in te zetten.



Hoofdstuk 2

Analyse

Er zijn meerdere aspecten van belang bij het maken van de afweging tussen maatschappelijke waarde, operationeel vermogen en legitimiteit. In dit hoofdstuk presenteren we de elementen die van belang zijn bij het maken van de afweging voor actieve openbaarmaking onder de inspanningsverplichting.

2.1 Maatschappelijke waarde

De maatschappelijke waarde van het openbaar maken van informatie ontstaat als in de samenleving behoefte aan deze informatie is. Het is dus van belang om op basis van de analyse van Woo-verzoeken, de media en andere bronnen vast te stellen welke dossiers van de overheidsorganisatie op maatschappelijke belangstelling kunnen rekenen. Ook kan een overheidsorganisatie hierover in gesprek gaan met inwoners of belangengroepen. Diverse onderzoeken zijn behulpzaam bij het vaststellen van die informatiebehoefte.³

Vervolgens is de vraag wat de overheidsorganisatie met de openbaarmaking wil bereiken. Overheidsorganisaties kunnen daarvoor verschillende motieven hebben, onder andere:

MOTIEF A

Democratische controle en verantwoording. Het openbaar maken van overheidsinformatie is essentieel voor een goed functionerende democratische rechtsstaat. De overheid maakt informatie openbaar om verantwoording af te leggen en het handelen van de overheid controleerbaar te maken.⁴ Dit gaat willekeur van bestuur tegen en helpt bij het voorkomen van corruptie en machtsmisbruik.

MOTIEF B

Responsieve overheid en participatie. Een responsieve overheid speelt in op de behoeften en signalen uit de samenleving.⁵ Het openbaar maken van overheidsinformatie is essentieel omdat het de samenleving in staat stelt om mee te denken, feedback te geven en deel te nemen aan participatieve activiteiten en processen. Het realiseren van een responsieve overheid en participatie in de samenleving stimuleren en faciliteren kan alleen door informatie openbaar te maken.⁶ Het openbaar maken van informatie is een belangrijke stap in de participatieladder.⁷

³ O.a. Informatiebehoeften van de samenleving (IMI, 2025) en Informatiebehoeften actieve openbaarmaking, (Digicampus en Populytics, 2024)

⁴ Er zijn ook wetten die de overheid verplichten waarover en op welke wijze de overheid verantwoording moeten afleggen (bijv. de Gemeentewet), maar deze laten we hier buiten beschouwing.

⁵ Met samenleving bedoelen we de samenleving in zijn geheel, dus alle inwoners, organisaties, bedrijven, journalisten, wetenschappers, etc

⁶ Het onderzoek naar informatiebehoeften van de samenleving (IMI, 2025) adviseert bijvoorbeeld overheidsorganisaties om vaker een koppeling te maken tussen actieve openbaarmaking en burgerparticipatie.

⁷ Er zijn diverse varianten van de participatieladder, zie [1969 Participatieladder](#).

MOTIEF C

Innovatie en kennisdeling. De overheid beschikt over heel veel informatie en data. Door deze openbaar te maken, kan de samenleving (specifiek wetenschappers of ondernemers) deze gebruiken voor eigen (nieuwe) toepassingen of innovatieve oplossingen. Dit stimuleert de economie, de innovatiekracht en kennisontwikkeling.⁸ Daarom is het belangrijk om overheidsinformatie beschikbaar te stellen ten behoeve van innovatie en kennisdeling.

MOTIEF D

Informatiepositie samenleving. De samenleving heeft recht op betrouwbare en actuele informatie. Burgers en bedrijven hebben veel belang bij het verkrijgen van informatie die nodig is om gebruik te maken van hun rechten en plichten na te komen.⁹ Door actief informatie te verstrekken, wordt hun informatiepositie versterkt en kunnen ze beter geïnformeerde keuzes maken. De hoeveelheid digitale informatie neemt toe en daarom is het belangrijk om te weten wat actuele en betrouwbare informatie van de overheid is.¹⁰

Een overheidsorganisatie kan gemotiveerd aan de slag gaan met het openbaar maken van informatie, toch kunnen er ook **ongewenste, onbedoelde effecten** optreden:

- **Informatieoverload**

Het openbaar maken van te veel informatie zonder samenhang of duiding kan leiden tot *informatieoverload*. De waarde van informatie voor de samenleving neemt in dat geval af, aangezien de samenleving de informatie niet kan gebruiken om de overheid te controleren (motief A) of te participeren in beleidsprocessen (motief B).

- **Reflexiviteit**

Het openbaar maken van informatie kan leiden tot strategisch gedrag van bestuurders, ambtenaren en de samenleving. We spreken dan van *reflexiviteit*. Als de overheid te veel informatie openbaar maakt over bijvoorbeeld een opsporingsmethode, dan zullen kwaadwillende hun gedrag daarop aanpassen.

- **Beleidsintimiteit**

In gevoelige processen kan het openbaar maken van informatie tot schending van de *beleidsintimiteit* leiden. Het (te vroeg) openbaar maken van informatie in moeilijke of complexe dossiers, beperkt de ruimte en vrijheid van bestuurders en ambtenaren om zonder publieke of politieke druk van gedachte te wisselen.

- **Veiligheidsrisico**

De situatie kan zich voordoen dat verschillende bestuursorganen informatie openbaar maken over een bepaald thema. Door bepaalde dwarsverbanden te leggen, leidt de optelsom van de openbaar gemaakte informatie tot meer informatie dan oorspronkelijk bedoeld was door de bestuursorganen. Denk bijvoorbeeld aan informatie over de kwetsbaarheden in de infrastructuur.

De vier motieven voor het openbaar maken van informatie gaan in op de maatschappelijke meerwaarde, het zijn eigenlijk de baten voor de samenleving. Maar wat zouden de opbrengsten zijn voor overheidsorganisaties? Deze zijn belangrijk om te weten, omdat het de inspanning voor het openbaar maken van informatie meer kan legitimeren en onderbouwen.

⁸ In het advies Alles is niets (ACOI, 2024) wordt specifiek benadrukt hoe het belang van datasets van de overheid toeneemt, omdat de aanpak van grote maatschappelijke opgaven steeds meer data-gedreven is (bijvoorbeeld stikstof of woningbouw). Het is belangrijk dat de overheid de data deelt met alle betrokken partijen, ook ondernemers en inwoners.

⁹ Onderzoeken van zowel ACOI (Alles is niets, 2024) als Digicampus en Populytics (Informatiebehoeften actieve openbaarmaking, 2024) onderbouwen dit.

¹⁰ Zeker in tijden van enorme toename van digitale informatie en de verspreiding van desinformatie is het belangrijk om actief naar buiten te treden als overheidsorganisaties. Zo kan de organisatie altijd verwijzen naar de regels, afspraken en procedures die zij hanteren.

We zien onder andere volgende voordelen (opbrengsten) voor overheidsorganisaties:

- **De kwaliteit van het openbaar bestuur kan verbeterd worden.** Het openbaar maken van informatie vergroot het zelfreinigend vermogen, omdat foutief of inefficiënt beleid sneller aan het licht komt en kan worden gecorrigeerd. Het dwingt overheidsorganisaties te reflecteren en om zorgvuldiger en verantwoord te werken.
- **Overheidsorganisaties kunnen van elkaar leren door kennisdeling.** Het openbaar maken van informatie tussen de verschillende overheidsinstanties voorkomt dubbel werk en stimuleert de uitwisseling van best practices.

De motieven voor het openbaar maken van overheidsinformatie motiveren bestuurders, leidinggevend en ambtenaren om prioriteit te geven aan het openbaar maken van informatie. De motieven helpen om het gesprek te openen. Het werken aan een 'open en transparante organisatie' blijft voor individuen binnen overheidsorganisaties vaak abstract. De motieven concretiseren het 'waarom' achter het werken aan een open en transparante overheid.

De motieven zijn richtinggevend aan de keuzes die de organisatie maakt ten aanzien van het openbaar maken van informatie. Als de overheidsorganisatie bijvoorbeeld informatie openbaar maakt met het motief om participatie te stimuleren, dan is dat een andere doelgroep dan wanneer de organisatie informatie openbaar maakt ten behoeve van kennisdeling en innovatie. In het eerste geval gaat het om inwoners en in het tweede geval neigt het eerder naar wetenschappers en onderzoekers als doelgroep.

De doelgroepen hebben verschillende informatiebehoeften.
Wij onderscheiden vier archetype **persona's**:

1. De **kritische journalist/inwoner** wil informatie om de overheid en haar handelen te controleren en besluitvorming te reconstrueren. De kritische journalist/inwoner wil weten welke alternatieve scenario's er waren en wat geadviseerd is.
2. De **betrokken inwoner** wil informatie over zijn rechten en plichten en over wijzigingen in zijn directe omgeving. Ook wil de inwoner weten wanneer het mogelijk is om inspraak te hebben.
3. De **nieuwsgierige onderzoeker** wil bestaande informatie gebruiken om nieuwe inzichten op te doen, analyses uit te voeren of (beleids)effecten te meten.
4. De **lokale ondernemer** wil betrouwbare, actuele en volledige informatie ontvangen over mogelijke toekomstige wetgeving die van toepassing is op zijn onderneming.

Samenvattende conclusies:

- Het is van belang goed in kaart te brengen welke thema's en onderwerpen op maatschappelijke belangstelling kunnen rekenen.
- Er kunnen voor een overheidsorganisatie meerdere motieven zijn om met actieve openbaarmaking aan de slag te gaan. Die motieven geven richting aan de vorm en timing waarop informatie actief openbaar is te maken.
- Om goed aan te sluiten bij de informatiebehoefte in de samenleving helpt het om te denken in persona's.
- Actieve openbaarmaking kan tot ongewenste en onbedoelde effecten leiden.

2.2 Legitimiteit

Wettelijke bepalingen

Bij het criterium legitimiteit draait het om enerzijds de wettelijke kaders en anderzijds om het draagvlak bij de betrokken stakeholders. Het is van belang vast te stellen of de organisatie de informatie openbaar mag maken. De wet onderscheidt daarbij absolute (Art. 5.1.) en relatieve (Art. 5.2.) uitzonderingsgronden. Op diverse plekken is er veel geschreven over het toepassen van de uitzonderingsgronden, zie bijvoorbeeld de [Rijksbrede Woo-instructie](#).

Misschien ten overvloede: de aanwezigheid van informatie die aan een uitzonderingsgrond raakt, betekent nog niet dat het gehele dossier of document van openbaarmaking is uitgezonderd. Het betreft alleen dat deel van de informatie die een uitzonderingsgrond raakt. Deze informatie dient dan ‘weggelakt’ te worden, ofwel de tekst dient onleesbaar te worden gemaakt. De mate waarin deze informatie voorkomt, leidt daarmee met name tot meer inspanning om informatie openbaar te maken. Het zijn issues die voor het openbaar maken opgelost moeten worden, zoals bepalen welke gegevens geanonimiseerd moeten worden of welke tekst onleesbaar gemaakt moet worden.

In uitzonderlijke gevallen kan het zijn dat openbaarmaking van ook maar een deel van een document of dossier een uitzonderingsgrond raakt. Denk dan bijvoorbeeld aan informatie over de beveiliging van bedreigde personen of de benoeming van een burgemeester. Het spreekt voor zich dat dergelijke dossiers van openbaarmaking zijn uitgezonderd. Ook zijn er sectorale wetten die in bepaalde gevallen geheimhouding opleggen. Denk bijvoorbeeld aan wetten met betrekking tot het (medisch) beroepsgeheim.¹¹

Draagvlak

Het is ook verstandig voorafgaand aan de actieve openbaarmaking van informatie vast te stellen of er voldoende draagvlak is bij de stakeholders. Er zijn verschillende soorten stakeholders:

- **Bestuurders**, in hun rol als eindverantwoordelijke voor een bepaald beleidsthema.
- **Ambtenaren**, in hun rol als belanghebbende wanneer er informatie openbaar wordt gemaakt over een beleidsthema en -proces waar zij aan werken en over adviseren.
- **Externe belanghebbenden**, waar bijvoorbeeld een zienswijze van opgevraagd moet worden voordat informatie gepubliceerd mag worden.

Besteed aandacht aan het verkrijgen van draagvlak onder stakeholders om informatie openbaar te maken onder de inspanningsverplichting. Bijvoorbeeld bij de bestuurders, het topmanagement, betrokken functionarissen van de eigen organisatie of andere overheden en belanghebbenden. De openbaarmaking van bepaalde gegevens kan ertoe leiden dat de onbedoeld belangen van de betrokkenen worden geraakt. De overheid heeft de plicht om hier zorgvuldig mee om te gaan en derden om zienswijzen te vragen.

Samenvattende conclusies:

- Vraagstukken rond legitimiteit ontstaan als informatie de uitzonderingsgronden raakt. In dat geval is er capaciteit nodig om afwegingen te maken en tekst weg te lakken.
- In zeer uitzonderlijke gevallen kunnen gehele dossiers onder de geheimhouding vallen en uitgesloten zijn van openbaarmaking. Ook kan sectorale wetgeving in voorkomende gevallen geheimhouding opleggen.
- In sommige gevallen kan openbaarmaking de belangen van ketenpartners of belanghebbenden raken, afstemming is dan gepast.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en [Artikel 8.8 Wet open overheid](#)

2.3 Operationeel vermogen

De inspanningsverplichting geeft richting aan wat een overheidsorganisatie openbaar kan maken en wat niet. Dit doet zij uit eigen beweging en proactief. In de wet zijn verder geen normen opgenomen over wat een evenredige of onevenredige inspanning is om informatie openbaar te maken. Dit is aan de overheidsorganisaties om zelf te bepalen. Dit vraagt om een nadere analyse. Eerst kijken we naar de inspanningen van de overheidsorganisaties. Grofweg zijn de verwachte inspanningen voor het actief openbaar maken van informatie:

- het verzamelen van informatie, zoals het opslaan van (on)gestructureerde informatie en het opstellen van een dossier
- het bewerken van informatie, zoals het anonimiseren van tekst en het digitaal toegankelijk maken van documenten.¹²
- het overzichtelijk maken van informatie, zoals het weergeven van de samenhang tussen documenten en de volgorde van de documenten (bijvoorbeeld een tijdlijn)
- het publiceren van informatie op het publicatieplatform dat de organisatie gebruikt

Bepalend voor de omvang van bovenstaande inspanningen zijn de kwaliteit van de informatiehuishouding, adequate ICT-systemen, de inzet van (geavanceerde) tooling en de beschikbare kennis en formatie.

Er zijn uiteraard ook **opbrengsten** bij het openbaar maken van informatie operationeel gezien:

- Indien er Woo-verzoeken komen over een thema kan de organisatie verwijzen naar reeds gepubliceerde informatie. Dit leidt tot betere vindbaarheid in de organisatie, verminderde zoektijd en een efficiënte afhandeling van Woo- en informatieverzoeken. Bovendien kan het ook leiden tot specifiekere Woo-verzoeken over een bepaald onderwerp, die makkelijker te behandelen zijn.
- Wanneer informatie over een thema blijvend bewaard moet worden, draagt het openbaar maken van informatie bij aan een duurzame dossiervorming over het thema.¹³

Samenvattende conclusies:

- Actieve openbaarmaking kan bijdragen aan het verminderen van Woo-verzoeken.
- Actieve openbaarmaking kan een extra stimulans vormen om de informatiehuishouding duurzaam op orde te brengen.
- Hoe beter de informatiehuishouding op orde is hoe minder inspanning het vergt om informatie geschikt te maken voor openbaarmaking.
- Het toegankelijk maken van gecompliceerde dossiers, bijvoorbeeld via tijdlijnen of een publiekssamenvatting is geen harde eis, maar draagt wel bij aan een beter begrip van de gepubliceerde informatie.
- Uiteraard vergt het weglakken van informatie inspanning.

¹² Denk hierbij ook aan de eisen die worden gesteld aan de wijze waarop informatie wordt aangeboden, zoals de eisen afkomstig uit het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid en de Wet Hergebruik overheidsinformatie.

¹³ Deze opbrengst van het openbaar maken van informatie kan gestimuleerd worden door het principe van 'open-by-design' toe te passen. Open-by-design is een ontwerpprincipie waarbij transparantie en openbaarmaking vanaf het begin worden geïntegreerd in de levenscyclus van informatiesystemen. Voor meer informatie en concrete tips is het [rapport Open-by-design](#) van Digicampus (2024) beschikbaar.

Hoofdstuk 3

Instrumenten

In het voorgaande hoofdstuk gaven we een analyse van de aspecten die van belang zijn bij het maken van de afweging voor actieve openbaarmaking van informatie op grond van de inspanningsverplichting. In dit hoofdstuk werken we een aantal instrumenten uit om grip te krijgen op de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen.

3.1 Keuze van informatie

Als een overheidsorganisatie aan de slag gaat met het openbaar maken van informatie, dan rijst de vraag welke informatie rond een bepaald thema of dossier openbaar is te maken. De volgende tabel geeft een mogelijke classificatie van informatie die voor openbaarmaking in aanmerking komt.¹⁴ We hebben deze tabel gesorteerd op volgorde van inspanning om informatie openbaar te maken (van weinig naar veel inspanning).

Soort	Voorbeeld
Publieksinformatie: ongestructureerde informatie	Publiekssamenvattingen, algemeen voorlichtingsmateriaal, factsheets, beschrijvende informatie etc.
Formele stukken: documentaire informatie	Kernstukken formele besluitvorming, besluitvormingsnota's, bestuurlijke annotaties, rapport, nota, beschikking
Ruwe data: gestructureerde niet documentaire informatie, data	Onbewerkte data, statistische gegevens
Informele stukken: achtergrond dossier, informele documentaire informatie	Vorbereidingen van besluitvorming (startdocumenten, concepten, beleidsopties, e-mail etc.)

3.2 Legitimiteitsafweging

Een check op legitimiteit voor het openbaar maken van informatie bestaat uit twee stappen.

Go/no-go-check: In uitzonderlijke gevallen kan bepaalde informatie uitgezonderd zijn van openbaarmaking. Het gaat dan bijvoorbeeld om beveiliging van personen of sectorale wetgeving (zoals het medisch beroepsgeheim) die dan geheimhouding oplegt. In dergelijke gevallen blijft openbaarmaking in de regel achterwege.

Legitimiteitsissues: In sommige gevallen kunnen er legitimiteitsissues optreden. In dat geval moet het bestuursorgaan bij de openbaarmaking van informatie rekening gehouden met deze issues, bijvoorbeeld in het weglakken van informatie of in de timing waarop informatie openbaar gemaakt moet worden. Met de volgende controlevragen zijn deze voorwaarden in kaart te brengen om openbaarmaking zo soepel mogelijk te laten verlopen:

- Is er informatie die weggelakt moet worden?
- Zijn er relatieve uitzonderingsgronden van toepassing? Zijn daar verdere afwegingen voor nodig?

¹⁴ Dit hebben we ontleend aan het onderzoek Informatiebehoeften van de samenleving (IMI, 2025)

3.3 Het afwegingskader

Als eenmaal vastgesteld is vanuit welk motief u welk thema/type informatie actief openbaar wilt maken, is er een afweging nodig tussen de opbrengsten die openbaarmaking oplevert versus de inspanning die dat vergt.

3.3.1 Inschatting opbrengsten

In de volgende tabel zijn een enkele vragen opgenomen die helpen bij de inschatting van de opbrengsten op maatschappelijke waarde voor de samenleving en operationeel vermogen voor de organisatie.

Inschattingsvragen opbrengsten	
1.	Wat is naar verwachting de belangstelling voor het thema/type informatie? <i>Geef een hoog rapportcijfer als er veel belangstelling is en een laag cijfer als dat niet het geval is.</i>
2.	Hoe breed is die belangstelling, betreft het specifieke doelgroepen of is het relevant voor het bredere publiek? <i>Geef een hoog rapportcijfer als het relevant is voor een breed / groot publiek en geef een laag cijfer als het om een specifiek / klein publiek.</i>
3.	Op welke wijze sluit de openbaar te maken informatie aan bij uw motieven om informatie openbaar te maken? <i>Geef een hoog rapportcijfer als de informatie goed aansluit bij uw motieven en geef een laag cijfers als het minder aansluit bij uw motieven.</i>
4.	Op welke wijze sluit de openbaar te maken informatie aan bij de informatiebehoeftes van de persona's? <i>Geef een hoog rapportcijfer als de informatie goed inspeelt op de informatiebehoeftes en geef een laag cijfer als dat minder het geval is.</i>
5.	Verwacht u Woo-verzoeken over het thema/type informatie? <i>Geef een hoog rapportcijfer als u Woo-verzoeken verwacht en geef een laag cijfer als u geen Woo-verzoeken verwacht.</i>
6.	Valt de informatie onder één van de verplichte informatiecategorieën en / of is informatie blijvend te bewaren en draagt actieve openbaarmaking bij aan een duurzame informatiehuishouding? <i>Geef een hoog rapportcijfer als u inschat dat openbaarmaking van de informatie bijdraagt aan een duurzame informatiehuishouding en geef een laag cijfer als u inschat dat dat niet het geval is.</i>

Door het beantwoorden van deze vragen ontstaat een beeld van de maatschappelijke waarde van de openbaarmaking. U kunt dit inschatten met een rapportcijfer van 0 tot 10 (0: geen opbrengsten en 10: veel opbrengsten). Beantwoord elke vraag met een cijfer van 0 tot 10 en deel het totale aantal door 6. Daarmee krijgt u het gemiddelde rapportcijfer voor de inschatting van de opbrengsten.

3.3.2 Inschatting inspanning

Op soortgelijke wijze is de inspanning van de actieve openbaarmaking in te schatten. Door de vragen in de volgende tabel te beantwoorden ontstaat een beeld van de inspanning om informatie openbaar te maken. Ook geeft het een beeld welke inspanning openbaarmaking bespaart.

Inschattingsvragen inspanning

- 1.** Hoe schat u de inspanning in om de informatie te verzamelen?
Geef een hoog rapportcijfer als u weinig inspanning verwacht en een laag cijfer als u veel inspanning voorziet.

- 2.** Is het thema/type informatie overzichtelijk en eenduidig gestructureerd?
Geef een hoog rapportcijfer wanneer het overzichtelijk en eenduidig is gestructureerd en een laag cijfer als dat niet zo is.

- 3.** Is de informatie goed te begrijpen of is het nodig om contextinformatie toe te voegen zoals tijdslijnen, publieks-samenvattingen etc?
Geef een hoog rapportcijfer als de informatie op zichzelf goed te begrijpen is en geef een laag cijfer als u nog veel contextinformatie moet toevoegen.

- 4.** Is er sprake van veel informatie die de uitzonderingsgronden raakt en weggelakt moeten worden?
Geef een hoog rapportcijfer als veel informatie weggelakt moet worden en geef een laag rapportcijfer als dat niet het geval is.

- 5.** Zijn er veel stakeholders betrokken bij het dossier of type informatie?
Geef een hoog rapportcijfer als er veel stakeholders betrokken zijn en geef een laag cijfers als er weinig stakeholders betrokken zijn.

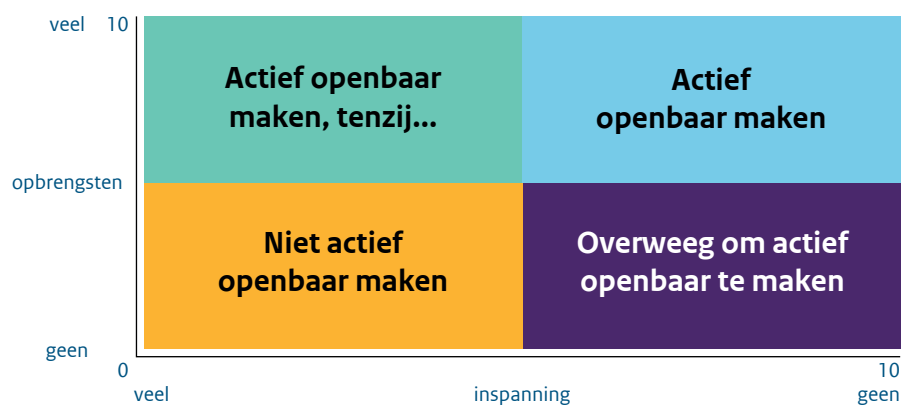
- 6.** Raakt openbaarmaking de belangen van de stakeholders; is er draagvlak voor openbaarmaking?
Geef een hoog rapportcijfer als er draagvlak is vanuit stakeholders en geef een laag cijfer als er nog inspanning nodig is om draagvlak te verkrijgen.

Na de beantwoording van de vraag is een inschatting te geven van de inspanning om een bepaald/thema type informatie actief openbaar te maken. Ook hier is een rapportcijfer te geven van 0 tot 10 (0: veel inspanning en 10: geen inspanning). Beantwoord elke vraag met een cijfer van 0 tot 10 en deel het totale aantal door 6. Daarmee krijgt u het gemiddelde rapportcijfer voor de inschatting van de inspanningen.

Het inschatten van de maatschappelijke waarde en de inspanning van het openbaar maken, is een subjectieve exercitie. Deze subjectiviteit is te verminderen door de inschatting met meerdere personen uit te voeren en tot een consensusscore te komen.

3.3.3 Afweging opbrengsten versus inspanning

Met de rapportcijfers voor publiek waarde en de inspanning van een bepaald thema/type informatie kunt u in de volgende grafiek het thema/type informatie plotten:



Er zijn vier mogelijke uitkomsten van deze afweging:

1. Actief openbaar maken (een rapportcijfer van 5 tot 10 voor 'opbrengsten', 5 tot 10 voor 'inspanning')

Het vergt weinig tot geen inspanning om informatie openbaar te maken én er is veel belangstelling in de samenleving voor de informatie.

2. Actief openbaar maken, tenzij... (een rapportcijfer van 5 tot 10 voor 'opbrengsten', 0 tot 5 voor 'inspanning')

Het vergt veel inspanning om informatie openbaar te maken, maar er is ook veel belangstelling vanuit de samenleving. Vaak blijken dit de dossiers die juist interessant zijn voor openbaarmaking. Maak de informatie openbaar, maar maak een verstandige afweging welk type informatie openbaar is te maken. Denk ook goed na vanuit welk motief u de informatie openbaar wilt maken en welke timing en vorm daarbij past.

3. Overweeg om actief openbaar te maken (een rapportcijfer van 0 tot 5 voor 'opbrengsten', 5 tot 10 voor 'inspanning')

Er is weinig belangstelling voor de informatie en de opbrengsten zijn beperkt, maar het kost ook weinig inspanning om de informatie openbaar te maken. Overweeg dan toch de informatie openbaar te maken, want het kost weinig inspanning en mogelijk zijn er toch enkelen in de informatie geïnteresseerd.

4. Niet actief openbaar maken (een rapportcijfer van 0 tot 5 op 'opbrengsten', 0 tot 5 voor 'inspanning')

Als er veel inspanning nodig is om de informatie openbaar te maken en er weinig belangstelling voor is, maak de informatie dan niet actief openbaar.

3.4 Motievenmatrix

De motievenmatrix geeft een overzicht van hoe de verschillende motieven gekoppeld zijn aan verschillende aspecten (zoals persona's, timing en vorm). Door deze indeling maakt de matrix het makkelijker om vanuit de motieven te beredeneren welke keuzes per aspect de overheidsorganisatie maakt in het openbaar maken van informatie. Hieronder lichten we de aspecten toe.

Motief	Democratische controle en verantwoording	Responsieve overheid en participatie	Innovatie en kennisdeling	Informatiepositie samenleving versterken
Aspect				
Voorbeeld dossiers	Erfpacht	Armoedebeluid	Sociaal-demografische datasets	Procesinformatie, bv verwerkingsregister, declaraties
Typische persona's	Journalisten, wetenschappers, kritische inwoners	Betrokken inwoners, ondernemers	Bedrijven, onderzoekers, andere overheden	Betrokken inwoners en ondernemers
Timing	Na het besluit	Voor het besluit	Na meting, periodiek	Na het besluit
Eisen aan vorm	Processtukken, tijdlijnen, samenhang tussen stukken	Publiekssamenvatting, B1-taalgebruik, visuele ondersteuning	Ruwe data	Overzichten, achterliggende informatie
Eisen aan openbare dossiers	Volledigheid	Begrijpelijkheid	Eisen vanuit de Who (gebruiksrechten, vindbaarheid etc)	Vindbaarheid, actualiteit, betrouwbaarheid
Eisen aan beleidsproces	Schrijven met openbaarheid in gedachte	Mijlpalen voor openbaarmaken	Ingeregeld publicatieproces	Schrijven met openbaarheid in gedachte

3.4.1 Persona's

De situatie kan zich voordoen dat de doelgroep bestaat uit meerdere archetype persona's of juist niet één duidelijk type. In dat geval kunnen deze ondersteunende vragen helpen om meer inzicht te krijgen in persona's en hun informatiebehoeften:

- Met welk doel gebruikt de persoon de openbaar gemaakte informatie?
- Welke belangen zou een persoon kunnen hebben?
- Gebruikt de persoon de informatie als individu (inwoner, student) of als entiteit (bedrijf, media)?
- Wat is het kennisniveau van de persoon?
- In welke mate heeft deze persoon achtergrondkennis van het thema?

Het motief en bijpassende persona geven richting aan de timing en de vorm waarin de informatie openbaar wordt gemaakt:



3.4.2 Timing

De organisatie maakt keuzes in het moment van openbaarmaking:

- Voor het besluit – tijdens besluitvorming, bijvoorbeeld tussentijdse resultaten of geconsulteerde organisaties of functionarissen.
- Na het besluit – na besluitvorming, bijvoorbeeld een tijdlijn met tussenstappen en conceptversies van beleidsstukken.
- Periodiek – tijdens beleidsvorming, bijvoorbeeld wanneer er inspraak wordt georganiseerd of wat er is gedaan met opgehaalde input of feedback.

3.4.3 Eisen aan vorm

Er zijn verschillende vormen van hoe een overheidsorganisatie informatie kan aanbieden. Denk aan:

- Verzameling van brondocumenten, zoals alle beslisnota's en conceptstukken die zijn opgesteld rondom een thema.
- Onbewerkte, ruwe data die de overheid heeft verzameld, bijvoorbeeld een dataset.

Een overheidsorganisatie kan er ook voor kiezen om nieuwe informatie te genereren ten behoeve van de begrijpelijkheid van informatie:

- Publiekssamenvatting waarin het thema in taalniveau B1 is toegelicht en de samenhang tussen documenten is uitgelegd.
- Visuele informatie over een thema, bijvoorbeeld een tabel, infographic of een tijdlijn.

Alle bovenstaande informatie zal eerst wel bewerkt of geanonimiseerd moeten worden in het kader van de AVG of de eisen van digitale toegankelijkheid.

3.4.4 Overige eisen

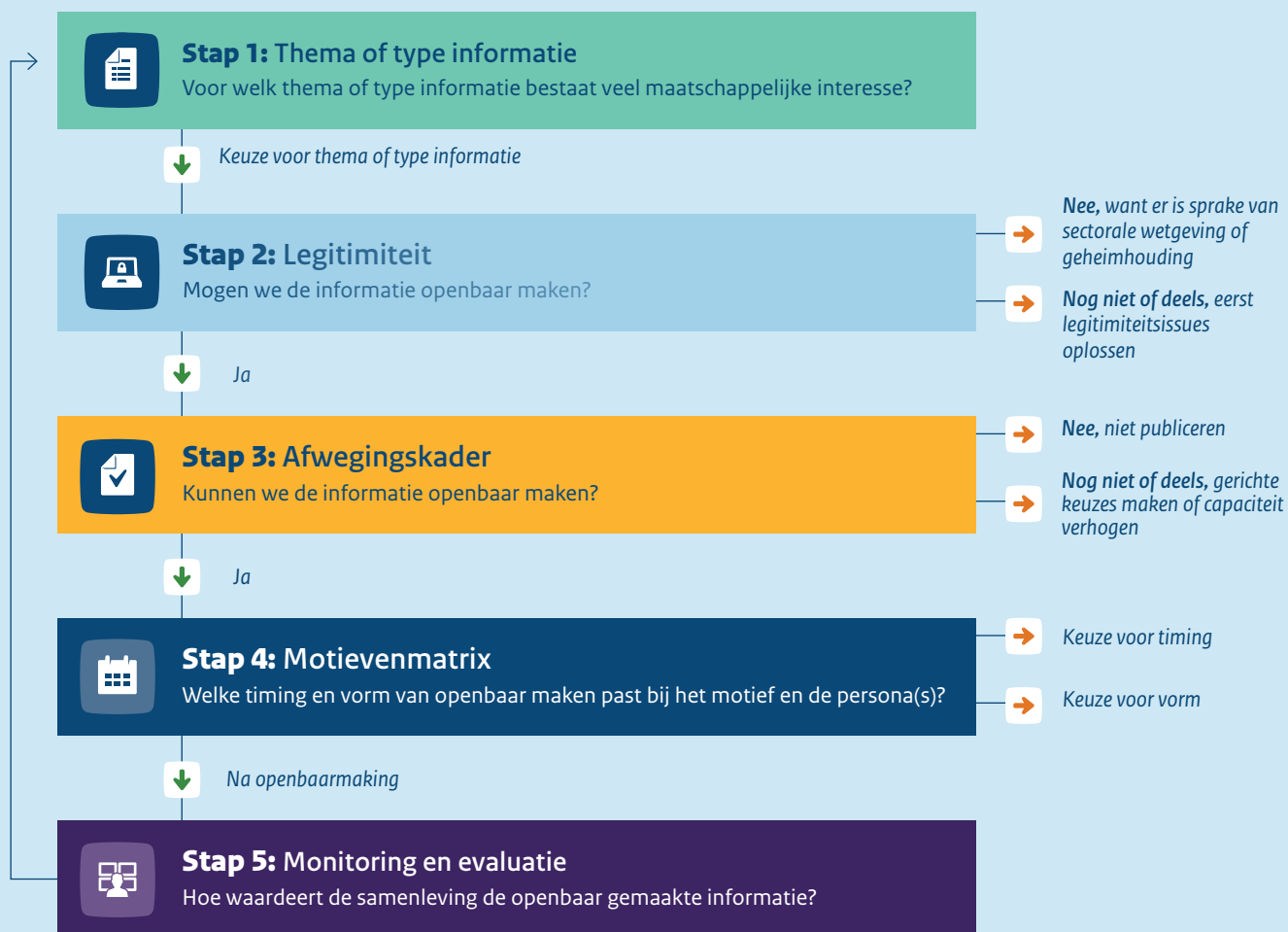
Het motief, de persona, de timing: geven aanknopingspunten voor de eisen aan het openbare dossier. Gaat het er bijvoorbeeld om dat het een volledig dossier is, met zoveel mogelijk informatie? Of gaat het meer om de begrijpelijkheid, waarbij de informatie zo duidelijk mogelijk wordt aangeboden? Dit is weer van invloed op de eisen aan het beleidsproces tijdens het creëren van informatie. Is het bijvoorbeeld nodig om te schrijven voor openbaarheid? Of stelt de organisatie informatie op met het idee deze op vooraf gekozen momenten te publiceren? De eisen aan het dossier en aan het beleidsproces volgen uit de motievenmatrix en geven richting aan het openbaar maken van informatie op grond van de inspanningsverplichting.



HOOFDSTUK 4

Stappenplan

Overheidsorganisaties kunnen verschillende instrumenten gebruiken om aan de slag te gaan met de inspanningsverplichting. Het is verstandig om deze stapsgewijs te gebruiken. Hiervoor kunnen overheidsorganisaties het volgende stappenplan gebruiken.



4.1 Stap 1. Kies een thema of type informatie

Voor welke type informatie of voor welk (beleids)thema binnen de organisatie is veel maatschappelijke interesse?

Er kan behoefte zijn aan informatie over een bepaald thema, zoals erfpacht of windmolens, maar het kan ook gaan om een bepaald type informatie, bijvoorbeeld declaraties van bewindspersonen. De organisatie kan hier al een beeld van hebben. Anders is het van belang om te onderzoeken voor welke beleidsthema's of type informatie veel politieke, maatschappelijke of wetenschappelijke interesse er bestaat. Dit kan de organisatie doen door bijvoorbeeld te kijken welke (beleids)thema vaak onderwerp zijn van Woo-verzoeken, kamer- of raadvragen. Ook kan de organisatie een media-analyse uitvoeren van thema's of type informatie die vaak worden besproken in de (lokale) media.

Voor de benodigde input kan de organisatie verschillende collega's of afdelingen binnen de organisatie moeten consulteren, denk aan de Woo-contactpersoon, het klantcontactcentrum, externe / publieke communicatie, participatiebeleidsmedewerker, bestuursadviseur, bestuurssecretariaat, etc. Indien de organisatie een burgerpanel of wijkraad heeft, kan de organisatie deze ook benaderen. Aanvullend kan de organisatie inspiratie op doen door het onderzoek te lezen naar de informatiebehoefte van de samenleving (IMI, 2025).

Raadpleeg paragraaf 3.1 voor de mogelijkheden die overheidsorganisaties hebben om welke soort informatie openbaar kunnen maken.

4.2 Stap 2. Check of er legitimiteitsissues zijn

Mag de organisatie de informatie openbaar maken?

Doe eerst de go/no-go-check beschreven in paragraaf 3.2 en ga vervolgens de vragen langs om te beoordelen of er nog resterende legitimiteitsissue zijn. Op basis daarvan kan de organisatie de voorwaarden in kaart brengen voor het openbaar maken van informatie.

Indien een voorwaarde bijvoorbeeld gaat over het verkrijgen van draagvlak bij stakeholders, ga dan in gesprek. Daarvoor kan de 'Handreiking 'Dilemmagesprekken: als openbaarheid schuurt' geraadpleegd worden.

4.3 Stap 3. Gebruik het afwegingskader

Kan de organisatie de informatie openbaar maken?

Gebruik het afwegingskader in paragraaf 3.3 om in te schatten hoeveel opbrengsten er zijn en hoeveel inspanning nodig is om de gekozen informatie openbaar te maken. Plot de scores op de grafiek en ga aan de slag op basis van de uitkomst.

4.4 Stap 4. Bekijk de motievenmatrix

Wanneer en in welke vorm maakt de organisatie de informatie openbaar?

Bekijk de motievenmatrix in paragraaf 3.4 en ga na met welk motief de organisatie de informatie openbaar maakt. Er kunnen meerdere motieven mogelijk zijn. Ga vervolgens na welke persona's bij de motieven passen en de geschikte timing en vorm waarin de informatie wordt aangeboden. Raadpleeg voor verdere concrete tips van het openbaar maken van informatie de '[Handreiking Actief openbaar maken doe je zo!](#)'.

Ter inspiratie: hieronder staan enkele voorbeelden beschreven van overheidsorganisaties die onder de inspanningsverplichting informatie openbaar hebben gemaakt.

MOTIEF A DEMOCRATISCHE CONTROLE EN VERANTWOORDING

De gemeente Amsterdam heeft diverse beleidstukken en interne communicatie openbaar gemaakt over [Erfpacht](#). Er is veel maatschappelijke interesse voor dit onderwerp. Daarom heeft de gemeenten informatie openbaar gemaakt om de beleids- en besluitvorming inzichtelijk te maken.

MOTIEF B RESPONSIEVE OVERHEID EN PARTICIPATIE

De provincie Noord-Holland heeft via een digitaal open-sourceplatform, [Open Stad](#), haar inwoners gevraagd om mee te denken over een vraagstuk rondom de druk bezochten kustgebieden. Via de webpagina [Slim naar Zee](#) vindt er digitale interactie plaats tussen de provincie en de inwoners om tot participatief beleid te komen.

MOTIEF C INNOVATIE EN KENNISDELING

Het KNMI stelt zijn data beschikbaar aan de samenleving via zijn [dataplatform](#). De website (en app) Buienradar gebruikt deze data om te voorspellen wanneer en waar er regenbuien vallen. Zo worden de door de overheid verzamelde data hergebruikt door een onderneming die een applicatie heeft ontworpen die toegankelijk is voor het bredere publiek.

MOTIEF D INFORMATIEPOSITIE VERSTERKEN

De provincie Zuid-Holland heeft een [openbaar subsidie-register](#) waarin de lezer kan inzien welke partij de subsidie heeft aangevraagd, op basis van welke regeling en wat het toegekende bedrag is. Op die manier is de lezer beter geïnformeerd over subsidies en het toekennen daarvan. Dit kan een potentiële subsidieaanvrager helpen bij het aanvraagproces.

4.5 Stap 5. Evalueer de openbaar gemaakte informatie

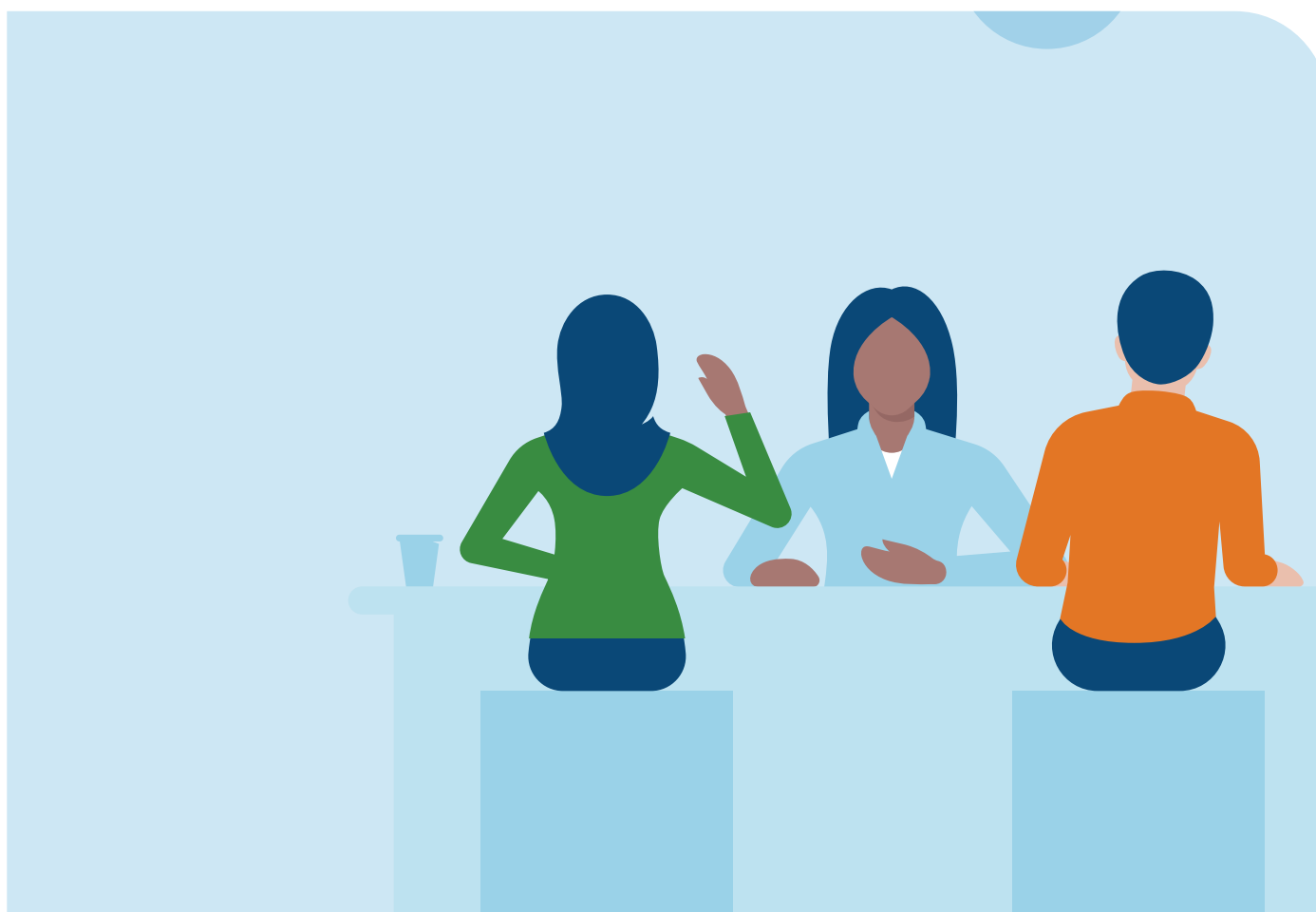
Hoe waardeert de samenleving de openbaar gemaakte informatie?

Verzamel (kwantitatieve én kwalitatieve) informatie over het gebruik van de openbaar gemaakte informatie. Daarvoor kan de organisatie informatie opvragen bij de webredactie / systeembeheerder van het platform waarop de informatie staat. Maar men kan ook in gesprek gaan met de eerder geraadpleegde collega's (Woo-contactpersoon, het klantcontactcentrum, externe / publieke communicatie, participatiebeleidsmedewerker, etc.). Probeer antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- Wordt de informatie in voldoende mate geraadpleegd? Door welke gebruikers?
- Hoe waarderen de gebruikers de informatie? Is het voldoende volledig en begrijpelijk?
- Komen er meer of minder vragen dan gebruikelijk binnen over een bepaald thema?
- Neemt het aantal Woo-verzoeken over een bepaald thema af? Of zijn de Woo-verzoeken specifiek geformuleerd (omdat verzoekers beter geïnformeerd zijn)?
- Zijn er onbedoelde, ongewenste effecten opgetreden?

Op basis van de verzamelde informatie kan de organisatie de volgende stappen ondernemen:

- Experimenteer met andere vormen om informatie openbaar te maken
- Verken wat mogelijk nieuwe thema's en type informatie is om te publiceren



Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programma Open Overheid

www.open-overheid.nl
open-overheid@minbzk.nl

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Augustus 2025