



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

Universiteit Utrecht



Impact van Open Overheid

Literatuuroverzicht

Guido Brummelkamp (Panteia)
Jochem van den Berg (Universiteit Utrecht)
Albert Meijer (Universiteit Utrecht)

Dit rapport is tot stand gekomen in het kader van een onderzoeksopdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Zoetermeer/Utrecht, 2016

Inhoudsopgave

Impact van Open Overheid	5
1. Inleiding	5
2. Doel en opzet van dit onderzoek	6
3. Ontwikkeling van het begrip Open Overheid	7
4. Naar een breed gedragen definitie	9
5. Veronderstelde impact van Open Overheid	11
6. Impact van Open Overheid	13
7. Randvoorwaarden voor een effectieve Open Overheid	17
8. Conclusies	20
Bijlage: Overzicht van artikelen die de impact van Open Overheid behandelen	22
Literatuur	26

Impact van Open Overheid

1. Inleiding

In 2011 werd in New York het Open Government Partnership (OGP) opgericht. Wat begon als een intentieverklaring van acht landen om transparanter te worden om het vertrouwen van burgers te herwinnen, is nu uitgegroeid tot een samenwerkingsverband waar 75 landen bij zijn aangesloten. De intenties zijn lang niet meer vrijblijvend maar vastgelegd in nationale actieplannen. Deze ontwikkeling staat niet op zichzelf, het is exemplarisch voor de sterke toename van de aandacht voor openheid in het openbaar bestuur. Inmiddels is er onder de noemer Open Overheid veel over gezegd en geschreven, zowel door politici, beleidsmakers als academici (Williamson & Eisen, 2016; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012).

Hoewel Open Overheid een jong begrip is, zijn de waarden waar het naar verwijst veel ouder. Open Overheid verwijst in de basis naar een overheid die ontvankelijk en transparant is. Openheid wordt vanuit dat kader gezien als een fundamenteel recht dat burgers hebben om zicht en invloed te hebben op datgene wat de overheid doet. Het is een recht dat verbonden is aan democratische controle, controle op ambtelijke machtsuitoefening en rechtszekerheid, waarvan uiteindelijk alleen sprake kan zijn als de informatiehuishouding volledig en transparant is (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2014).

Met de recente introductie van het begrip Open Overheid zijn deze langer bestaande waarden opnieuw gedefinieerd en verdiept. Ten opzichte van het verleden wordt het begrip openheid nu interactiever opgevat. De mate van openheid wordt niet langer alleen afgemeten aan datgene wat de overheid doet om informatie beschikbaar te stellen, maar ook aan de mate waarin de (potentiële) ontvanger van informatie in staat is het te begrijpen en te gebruiken. Open Overheid staat daarmee niet alleen voor een overheid die informatie beschikbaar stelt, het staat ook voor een overheid die er voor zorgt dat informatie kan worden gevonden, begrepen en gebruikt.

In het verlengde hiervan is het doel van openheid breder geworden. Een open overheid legt niet alleen verantwoording af, zij is ook ontvankelijk voor ideeën vanuit de samenleving, is in staat om burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven te betrekken bij het beleid en ook met hen samen te werken ten behoeve van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Met andere woorden: een open overheid zorgt niet alleen voor transparantie maar ook voor participatie en samenwerking.

De ontwikkeling van het begrip Open Overheid staat niet op zichzelf maar gaat hand in hand met een aantal andere ontwikkelingen, zoals de:

- Ontwikkeling van de netwerksamenleving, deze tekent zich af met een toename van afhankelijkheden tussen organisaties en de vervaging van grenzen tussen die organisaties. Om tot een product of dienst te komen, wordt vaker en intensiever samengewerkt, waarbij meerdere partijen voor productie of ontwikkeling van diensten zich in een netwerk tot elkaar verhouden. De afstemming die binnen dat netwerk nodig is, kan alleen gerealiseerd worden wanneer de betrokken organisaties ten opzichte van elkaar open, duidelijk en betrouwbaar zijn (Castells, 2006; Linders 2012).
- Democratisering van innovatie: de invloed van consumenten en burgers op publieke en private organisaties bij product- en dienstenontwikkeling is sterker en

directer geworden. Daar waar de traditionele ontwikkelingscyclus pas aan het einde voorzag in een confrontatie met de burger of consument, is deze nu vaak al vanaf het begin betrokken. Soms is de betrokkenheid zo sterk dat men spreekt van co-creatie of van een 'consument/burger die aan de knoppen zit'.

Naast deze ontwikkelingen zijn er recent ook een aantal specifieke initiatieven genomen die het denken over Open Overheid en de implementatie ervan in een stroomversnelling hebben gebracht. Waarschijnlijk het meest invloedrijk is de Open Government Directive die in 2009 door de president van de Verenigde Staten, Barack Obama werd uitgevaardigd. Er wordt althans in bijna elke publicatie over Open Overheid aan gerefereerd. Ter bevordering van transparantie, participatie en samenwerking worden federale Amerikaanse overheden ermee toe aangezet meer gegevens ter beschikking te stellen aan het publiek, de kwaliteit van informatie te verbeteren en bij te dragen aan een open cultuur. Verder is de Open Government Partnership, waar in de inleiding naar werd verwezen, invloedrijk. Het heeft in veel landen Open Overheid op de agenda gezet.

Voor Nederland direct ook van belang is de oproep van de Europese Commissie aan de EU lidstaten om meer gegevens beschikbaar te stellen voor commerciële en niet commerciële hergebruikers (Directive on the re-use of public sector information / PSI directive 2003, welke later is herzien met de Directive 2013/37/EU die sinds 17 juli 2013 van kracht is). Deze Directive was aanvankelijk aanleiding tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Later is ervoor gekozen om het hergebruik van overheidsinformatie te regelen in een aparte wet, de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who). Naast deze wetgeving wordt openheid ook gestimuleerd met beleid. Dat gebeurt vanuit de directie Burgerschap en Democratie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Doel en opzet van dit onderzoek

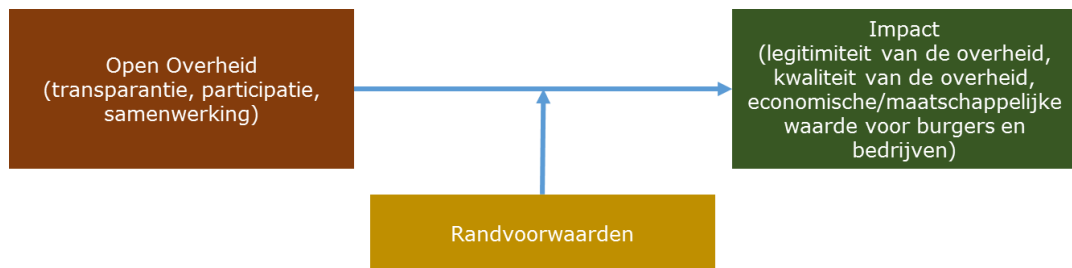
Hoewel de principes zoals hierboven geschetst duidelijk zijn, bestaat die duidelijkheid er nog niet ten aanzien van wat de initiatieven die tot nu toe zijn genomen, concreet hebben opgeleverd. Wordt datgene wat met Open Overheid wordt nagestreefd ook waargemaakt, en zijn daarmee de investeringen die worden gedaan de moeite waard? Ter ondersteuning van het beleid om een open overheid te bevorderen, wenst het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzicht in wat er in de afgelopen jaren via onderzoek bekend is geworden over de resultaten van de inspanningen om tot een meer open overheid te komen. Naar aanleiding van deze behoefte is een literatuurstudie uitgevoerd. Deze is betrokken vanuit de volgende vraag: wat is bekend over de impact van Open Overheid? Verder is gezocht naar inzichten in de factoren die invloed hebben op het succes van een open overheid, ofwel de randvoorwaarden waar rekening mee gehouden moet worden.

Met voorliggend onderzoek is op basis van de recente literatuur een overzicht gegeven van wat bekend is over de impact van Open Overheid en de randvoorwaarden. Met betrekking tot de definiëring van het begrip Open Overheid hebben we ons aangesloten bij de definitie die zich op dit moment uitkristalliseert en waarin drie waarden centraal staan: transparantie, participatie en samenwerking. In de paragrafen 3 en 4 wordt verder ingegaan op deze definitie. Het begrip impact hebben we niet op voorhand nader gedefinieerd of afgebakend. Wij betrekken daardoor zowel studies die de impact heel ruim omvatten zoals 'het effect van Open Openoverheid op de legitimiteit van de overheid' (zoals bijvoorbeeld Grimmelikhuijsen & Feeney, 2016),



als studies die de impact in veel engere termen hebben bestudeerd zoals het effect van een specifieke maatregel op bruikbaarheid voor een specifieke bedrijfssector (zoals bijvoorbeeld Young & Verhulst, 2016). Ons vertrekpunt is daarom een ruime definitie van impact: het effect op de legitimiteit en kwaliteit van de overheid en/of de economische of maatschappelijke waarde die er voor de samenleving (burgers, bedrijven en instellingen) uit voortkomt. Zoals eerder aangegeven onderscheiden we impact én randvoorwaarden. In deze studie is het volgende kader aangehouden.

figuur 1 Kader voor de literatuurstudie



Met dit onderzoek zijn de belangrijkste recente publicaties over impact van Open Overheid bij elkaar gebracht. De publicaties zijn geordend, samengevat en zijn vervolgens samengebracht in een overkoepelende analyse.

Op twee manieren is gezocht naar relevante actuele literatuur:

- Via Nederlandse wetenschappers en experts: de literatuurstudie startte met een ronde langs enkele Nederlandse experts en auteurs van boeken en artikelen over Open Overheid en open data. Wij spraken met Igbal Safarov (Universiteit Utrecht), Arjen el Fassed (Open State Foundation), Marijn Janssen (TU Delft), Arie Purwanto (TU Delft) en Erna Ruijter (Universiteit Utrecht).
- Via twee databases voor academische literatuur - Web of Science en Scopus - is gezocht op basis van de zoektermen als 'open government' en 'open data'. Via artikelen die geheel gewijd waren aan het concept 'open overheid' is via literatuurverwijzingen verder gezocht naar artikelen die in het bijzonder de impact van open overheid behandelden.

Uiteindelijk hebben we 34 artikelen in deze evaluatie betrokken. Deze artikelen zijn opgenomen in de literatuurlijst. In 15 artikelen werd ingegaan op impact van Open Overheid, ofwel op basis van een theoretische analyse ofwel op basis van empirisch onderzoek. De bevindingen van deze artikelen zijn samengebracht in de twee schema's in de bijlage. Deze bevindingen zijn vervolgens opgenomen in voorliggende overkoepelende analyse.

3. Ontwikkeling van het begrip Open Overheid

De toegenomen intentie wereldwijd bij overheden om proactiever met informatie naar buiten te treden (zoals bijvoorbeeld is af te leiden uit de nationale actieplannen die via het OGP worden ontsloten), loopt parallel aan de verschuiving die in de academische literatuur heeft plaatsgevonden. Daar waar met 'openheid' en 'transparantie' tot tien jaar geleden nog werd verwezen naar de mate waarin overheden toegang geven tot gegevens over hun functioneren, wordt nu verwezen naar de mate waarin overheden in staat zijn om met hun informatie burgers actief te betrekken bij de aanpak van

maatschappelijke vraagstukken. Transparantie en openheid worden steeds vaker opgevat als interactieve begrippen waarbij niet alleen de bezitter en verschaffer van informatie centraal staan, maar ook de ontvanger en de gebruiker van de informatie (Luna-Reyes & Ae Chun, 2012). Van openheid is alleen sprake wanneer verschaffer en ontvanger daadwerkelijk door de gegevens bij elkaar betrokken raken. Zonder deze interactie heeft het begrip openheid geen waarde. Het gaat lang niet meer alleen om het beschikbaar hebben van informatie maar ook om mensen in staat te stellen er iets mee te doen. Steeds vaker worden begrippen als toegang tot informatie en openheid in verband gebracht met begrippen als dialoog, betrokkenheid, consultatie en participatie (Meijer, De Hoog, Van Twist, Van der Steen, & Scherpenisse, 2012; Grimmelikhuijsen & Feeney, 2016).

In lijn met deze visie op de begrippen openheid en transparantie is de opvatting dat open overheid zich niet ontwikkelt op basis van een vaststaand doel, noch planmatig verloopt, maar wordt gedreven door omstandigheden die voortkomen uit maatschappelijke ontwikkelingen, technologische ontwikkelingen, publieke en private belangen en (internationale) wetgeving (Meijer, 2014). Concrete zaken die de Open Overheid (of de behoefte eraan) de laatste jaren in een stroomversnelling hebben gebracht zijn de toename van bandbreedte in het elektronische dataverkeer, toename van verspreiding, normalisering en incorporatie van technologie in ons dagelijks leven een hoger opleidingsniveau en, de toegenomen assertiviteit van mensen en de toegenomen behoefte om overheden ter verantwoording te roepen (de Hoog, van Twist, Meijer, & Scherpenisse, 2012). De ontwikkeling van Open Overheid voltrekt zich daarmee over een langere periode, gedreven door uiteenlopende partijen met uitlopende belangen op meerdere niveaus. Het is een proces zonder einde waarvan de uitkomsten en effecten onvoorspelbaar zijn. Open Overheid heeft daarmee nooit een concreet startpunt gehad en zal ook niet op een bepaald moment voltooid zijn (Meijer, De Hoog, Van Twist, Van der Steen, & Scherpenisse, 2012).

Hoewel het begrip Open Overheid nieuw is, zijn de waarden erachter dat niet. Over de waarde van overheidsinformatie wordt al sinds circa 1800 geschreven. Daarbij valt op dat de betekenis van een open overheid door de tijd is veranderd. Aanvankelijk ging het vooral om het inhoud geven aan het principe van democratie, openheid was een randvoorwaarde voor het recht dat zich ontwikkelde van burgers om zicht en invloed te hebben op datgene van de overheid doet, vervolgens werd het meer in het kader geplaatst van mensenrechten, ofwel de rechtszekerheid van mensen en de mogelijkheden controle uit te oefenen op ambtelijke machtsuitoefening. Weer later werd het vaker in verband gebracht met de mogelijkheid om controle te kunnen uitoefenen op een rechtmatige en efficiënte besteding van belastinggeld. Op dit moment staan waarden als samenwerking en economische groei vaker centraal.



tabel 1 Ontwikkeling in de opvatting van het begrip openheid

<i>Concept</i>	<i>Starting period</i>	<i>Features</i>	<i>Additional objectives</i>
Publicity	Early 1800's	Proactive access, Laws, parliamentary minutes,	Democracy
Freedom of information	Early 1960's	Passive access, documents	Human Rights
Transparency	Late 1980's	Proactive access documents, data	Accountability, individual choice
Open government	Late 1990's	Proactive access, datasets	Collaboration, economic growth

Bron: Meijer, De Hoog, Van Twist, Van der Steen & Scherpenisse, 2012

Met de ontwikkeling van het begrip openheid, is ook het onderzoek ernaar veranderd. Daar waar tot enkele decennia geleden de aandacht uitging naar transparantie en de manier waarop dat bijdraagt aan een beter functionerende overheid, wordt openheid nu breder opgevat en wordt ook gekeken wat de openheid van de overheid in de samenleving - onder burgers en bedrijven - teweegbrengt. Openheid heeft niet langer alleen tot doel het functioneren van de overheid dichter bij democratische principes te brengen (openheid als moral highground). Openheid wordt steeds meer geacht een voorwaarde te zijn voor duurzame economische ontwikkeling. Dat geldt bijvoorbeeld voor overheidsdata, die nodig worden geacht om te komen tot een slimmere inzet van geld, grondstoffen (waaronder energie) en menskracht. Ontsluiting van data zou noodzakelijk zijn om actuele problemen het hoofd te bieden die zich nu wereldwijd voordoen en betrekking hebben op mobiliteit, milieu en gezondheid (Janssen, Matheus, & Zuiderwijk, 2015). Deze verbreding van de veronderstelde functionaliteit heeft geleid tot een verhoging van academische interesse. Er wordt wereldwijd gezocht naar wat nu precies van Open Overheid verwacht kan worden. Wat zijn nu precies de bewezen merites? Veel academici vormen daarmee een tegenwicht voor het enthousiasme waarmee de waarden achter Open Overheid worden omarmd. Bijvoorbeeld door Janssen et al. die stellen dat meer data niet automatisch leidt tot een open overheid. Hij ontkracht deze relatie door een aantal mythes over open overheid expliciet te benoemen (Janssen, Charakabidis, & Zuiderwijk, 2012) (zie paragraaf 7).

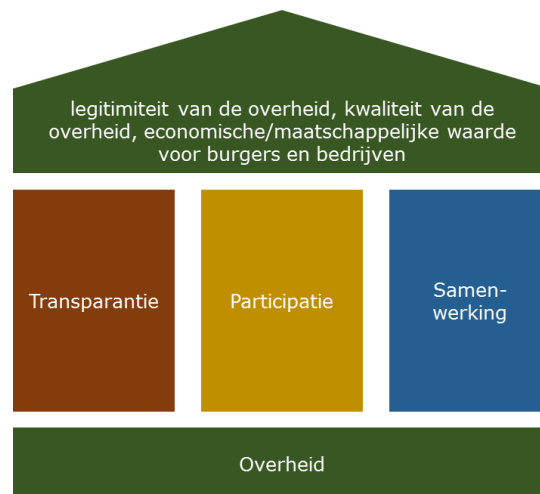
4. Naar een breed gedragen definitie

Ondanks het gegeven dat Open Overheid moeilijk grijpbaar is, is in de afgelopen jaren – als gevolg van de uitwisseling van gedachten, concepten en onderzoeksresultaten, een gemeenschappelijk gedragen definitie aan het ontstaan. Men lijkt het erover eens dat openheid twee kanten opwerkt. Aan de ene kant verwijst het naar een overheid die ontvankelijk is voor haar omgeving, het gaat om een overheid die zich inspant om kennis te nemen van wat er zich in de maatschappij afspeelt om op basis daarvan haar opgaven te definiëren (deze kant van openheid wordt onder meer in de definitie van de OECD en van Hilgers benadrukt (OECD, 2009; Hilgers, 2012). Aan de andere kant verwijst het naar een overheid die openheid geeft over haar eigen functioneren. Openheid verwijst dan naar het afleggen van verantwoording. In het kader van deze tweeledigheid wordt Open Overheid in verband gebracht met de volgende drie begrippen: transparantie, participatie en samenwerking. Veel auteurs maken deze driedeling (zoals: Reddick & Canapati, 2011; Lathrop & Ruma, 2010; Harrison, Guerro, Burke, & Cook, 2012; Wirtz & Birkmeyer, 2015; Evans & Campos, 2013). Een overheid is open wanneer deze zich naar de samenleving transparant opstelt, participatie

stimuleert en zoekt naar samenwerking. In veel publicaties wordt daarbij ook de technologische ontwikkeling betrokken en het gebruik van data. Vooralsnog komen veel ideeën over Open Overheid samen in de definitie van Wirtz & Birkmeyer (2015): 'Open Government is a multilateral, political and social process which includes in particular transparent, collaborative, and participatory action by government and administration'. Zij voegen daaraan toe: 'To meet these conditions, citizens and social groups should be integrated into political processes with the support of modern information and communication technologies, which together should improve the effectiveness and efficiency of governmental and administrative action.'

Openheid draagt volgens deze definitie via drie wegen bij aan kwaliteit van overheidsoptreden en aan een verhoging van de waarde die het publiek aan dat optreden toekent. In de eerste plaats via transparantie omdat openheid ertoe leidt dat burgers en bedrijven beter kunnen zien wat de overheid doet en de overheid kunnen aanspreken. In de tweede plaats via participatie omdat openheid burgers in staat stelt om te reageren op wat de overheid doet of van plan is. Openheid stelt burgers in staat om deel te nemen aan planvorming. De overheid kan op haar beurt weer beter anticiperen op wat burgers nodig hebben en belangrijk vinden, openheid draagt zo bij aan het lerend vermogen van de overheid. In de derde plaats kan Open Overheid samenwerking met burgers (en andere maatschappelijke partners) op gang brengen. Samenwerking gaat verder dan participatie, bij samenwerking wordt de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk (gedeeltelijk) van de overheid overgenomen. Burgers of bedrijven zijn niet alleen betrokken bij de planvorming maar ook bij de uitvoering.

figuur 2 Open Overheid en de samenhang met de begrippen transparantie, participatie en samenwerking



Er bestaan ook andere indelingen als het gaat om de aspecten van Open Overheid. Het Leer- en Expertisepunt Open Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderscheidt de volgende vier aspecten:

- Open Contact: verwijst naar het contact tussen overheid en samenleving. Een overheid die open contact aangaat, is nabij, laagdrempelig, bereikbaar en betrouwbaar. Publieke professionals kunnen zo beter inspelen op de behoeftes van mensen. Bijvoorbeeld door op sociale media te laten zien wat ze doen, maken zij de overheid toegankelijker en kan de overheid zelf gebruik maken van de ideeën en vragen die uit de samenleving komen.



Een vaak gehoord voorbeeld van Open Contact is de informele aanpak zoals die wordt voorgestaan door het programma 'Prettig Contact met de Overheid'.

- Open Aanpak: verwijst naar de manier waarop beleid tot stand komt en gezocht wordt naar oplossingen voor maatschappelijke problemen. De overheid zou minder moeten bepalen en meer moeten gaan deelnemen.
- Open Data: verwijst naar het beschikbaar stellen van data door overheden: kosteloos, rechtevrij, openbaar machineleesbaar en volgens open standaarden.
- Open Verantwoording: verwijst naar de controleerbaarheid van de overheid. Mensen willen weten wat de overheid doet. Bijvoorbeeld wat er met hun belastinggeld gebeurt en hoe ze dit kunnen veranderen. Als overheidsorganisaties de inkomsten en uitgaven actief openbaar maken, zien burgers waaraan hun geld wordt besteed en kunnen ze meedenken over alternatieven.

5. Veronderstelde impact van Open Overheid

Een open overheid wordt in de meeste publicaties expliciet of impliciet beschouwd als een moral highground. Openheid wordt over het algemeen beschouwd als een doel op zich. Dat geldt voor academische publicaties en ook voor beleidsstukken. Er zijn daarom al veel initiatieven genomen ter bevordering van openheid.

Een plek waarin veel beleidsdocumenten zijn samengebracht, is de website van het Open Government Partnership, een multilateraal initiatief waar 75 landen bij zijn aangesloten¹. Twee andere internationale initiatieven zijn de Open Data Barometer² en de Global Open Data Index³. Kijkend naar deze initiatieven en de merites die Open Overheid en open data verondersteld worden te hebben, zijn er vrijwel geen terreinen die er niet door zouden worden beïnvloed. De veronderstelde merites lopen uiteen van het informeren van de burger over het op handen zijnde verloop van zijn paspoort, tot de bevordering van betrokkenheid van burgers bij hun wijk. Wanneer de publicaties in het kader van het OGP naast elkaar worden gelegd, wordt in den brede verondersteld dat een Open Overheid bijdraagt aan:

- Een effectieve en efficiënte overheid
- Transparantie en een betere controle op de overheid
- Duurzaamheid (een efficiënter gebruik van hulpbronnen)
- Gezondheid
- Veiligheid
- Inclusie (van kwetsbare groepen)
- Economie en werkgelegenheid
- Ondernemerschap
- Sociale innovatie

Hoewel de nationale actieplannen uitgaan van een positieve causaliteit, is tegelijk ook duidelijk dat het meten van impact erg lastig is. Voor zover het overtuigend kan worden gemeten, betreft het zeer afgebakende initiatieven. Vaak is die afbakening er echter niet en is het meten van impact zeer complex, subjectief en onduidelijk (ODB Global Report, third edition).

Een gestructureerd overzicht van de mogelijke impact van Open Overheid wordt gegeven door Young en Verhulst. Hun boek 'The Global Impact of Open Data', gaat weliswaar over open data, maar de indeling waartoe zij komen, lijkt ook van toepassing op het bredere begrip Open Overheid. Zij onderscheiden acht typen van

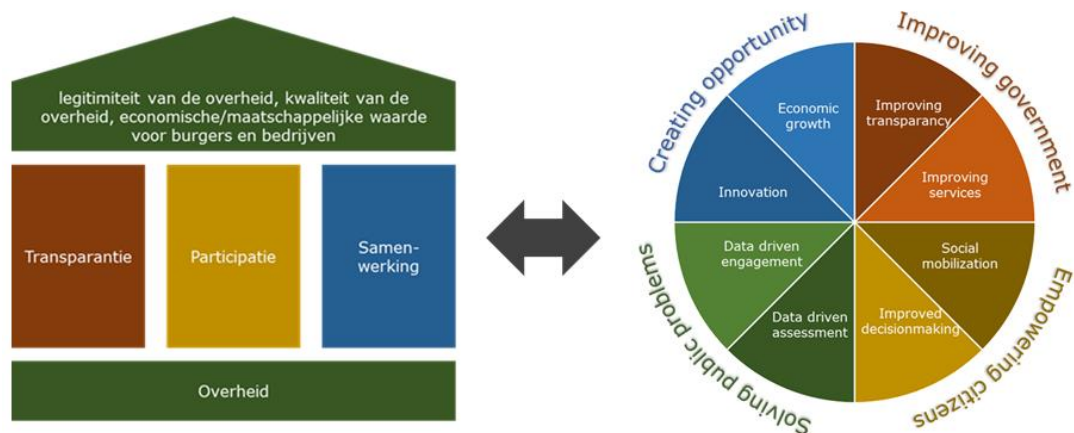
¹ <http://www.opengovpartnership.org>

² <http://opendatabarometer.org>

³ <http://index.okfn.org>

impact die zij verder onderbrengen in vier categorieën: improving government, empowering citizens, solving public problems en creating opportunity. Kijkend naar hoe zij deze begrippen verder uitleggen bestaat er overlap met de elementen transparantie, participatie en samenwerking. Voor een belangrijk deel wordt met indeling van Young en Verhulst verder invulling gegeven aan de drie onderscheiden elementen uit de definitie van Open Overheid (zie § 4). 'Improving Government' hangt samen met transparantie, 'Empowering Citizens' en 'Solving Public Problems' verwijst naar participatie, en 'Creating Opportunity' verwijst naar de mogelijkheden die met name open data bieden aan private partijen om samen te werken. In onderstaande figuur hebben we beide modellen naast elkaar gezet.

figuur 3 Impact Open Overheid / Open Data



De vier clusters die Young en Verhulst onderscheiden:

- Verbeteren van de overheid: openheid wordt verondersteld bij te dragen aan het vergroten van de effectiviteit en efficiency en aan het tegengaan van corruptie. Door gegevens te ontsluiten kunnen mensen zich een beter onderbouwd oordeel vormen over het functioneren van de overheid. De overheid zou aan de hand van die data ook beter kunnen worden aangesproken.
- Ondersteunen van burgers bij het nemen van beslissingen: openheid wordt verondersteld van nut te zijn voor burgers. Door bijvoorbeeld data te ontsluiten zijn zij beter in staat afwegingen en keuzes te maken. Voorbeelden die in het rapport aan de orde komen zijn data over schoolprestaties die ouders kunnen helpen een school voor hun kinderen te kiezen en data over ziekenhuisprestaties die mensen kunnen helpen te bepalen in welk ziekenhuis zij willen worden opgenomen.
- Economische ontwikkeling: data door de overheid verzameld kunnen bij hergebruik ook buiten de overheid in een andere context van nut zijn en economische waarde hebben. Wereldwijd zijn er uiteenlopende voorbeelden van data die burgers en bedrijven met succes hebben hergebruikt en waarmee zij economische waarde hebben gecreëerd.
- Oplossen van maatschappelijke problemen: ten slotte wordt verondersteld dat het delen van informatie kan helpen bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Door gegevens te ontsluiten zouden maatschappelijke vraagstukken allereerst beter zichtbaar kunnen worden voor een breder publiek. Het zou burgers en bedrijven kunnen uitnodigen om na te denken over en bij te dragen aan mogelijke oplossingen.



6. Impact van Open Overheid

De toegenomen aandacht voor het begrip, de veronderstelde meerwaarde en de inspanningen die nationaal en internationaal worden gedaan om tot een meer open overheid te komen, heeft in de academische wereld geleid tot veel onderzoek, publicaties en discussie. Het aantal publicaties over Open Overheid en over de onderwerpen die daar direct mee verbonden zijn, zoals geschetst in figuur 2 is groot. Een zoekopdracht aan de hand van deze begrippen levert enkele duizenden publicaties op. En hoewel deze uiteindelijk lang niet allemaal relevant zijn, blijven er uiteindelijk toch enkele honderden over. De meesten zijn tot stand gekomen in de afgelopen 10 jaar. Een deel van de studies gaan in op de impact van Open Overheid, soms aan de hand van empirisch onderzoek, vaker aan de hand van een theoretische beschouwing. Wij vonden uiteindelijk 22 studies waarin de impact van Open Overheid expliciet aan de orde kwam. Deze artikelen hebben wij samengebracht in een schema in de bijlage. In dit schema geven we aan welke artikelen welke vormen van impact behandelen. Het schema toont de verscheidenheid waarmee impact wordt gedefinieerd en geoperationaliseerd. Ten behoeve van het overzicht en de samenhang hebben we in deze paragraaf de verschillende vormen van impact geclusterd.

Wirtz en Birkmeyer voerden recent een literatuurstudie uit die zich specifiek richtte op de impact van Open Overheid. Zij verzamelden enkele tientallen artikelen die verschenen in de periode 2008-2013 in peer reviewed en non peer reviewed tijdschriften. Zij constateren over deze periode een stijging van het aantal artikelen, in het bijzonder in 2010, het jaar nadat de president van de VS Barack Obama zijn Open Government Directive had uitgevaardigd. Verder constateren zij dat er vanuit verschillende academische disciplines aandacht is voor Open Overheid, met name vanuit de bestuurskunde, politicologie, sociale wetenschappen en informatietechnologie. Vanuit de economische wetenschappen is de aandacht vooralsnog klein (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Vergelijkbaar zijn de bevindingen van analyse door Cucciniello e.a.. Zij analyseerden 187 studies die sinds 1990 zijn uitgevoerd naar transparantie bij de overheid, en constateren dat sinds 2004 het aantal publicaties vrijwel ieder jaar stijgt, dat zij vaker een empirische basis hebben, en met name betrekking hebben op Noord Amerika en Europa (Cucciniello, Porumbescu, & Grimmelhuisen, 2016). Hierbij moet worden opgemerkt dat andere auteurs ook een toenemende aandacht voor het onderwerp zien in Zuid Amerika (met name Brazilië), Azië en Afrika (Young & Verhulst, 2016).

Wirtz en Birkmeyer constateren verder dat ondanks alle aannames, de relatie tussen de drie centrale elementen van Open Overheid en de kwaliteit van overheidsoptreden en de waarde die het publiek toekent aan dat optreden, niet eenduidig is vastgesteld. Voor zover er een verband is, geldt dat voor transparantie. Van de drie elementen (transparantie, participatie en samenwerking) is dit ook de meest bestudeerde. Hetzelfde wordt geconstateerd door Janssen (Janssen, Charakabidis, & Zuiderwijk, 2012) Linders (Linders, 2012) en Evans (Evans & Campos, 2013).

Impact van Open Overheid door transparantie

Veel aandacht in literatuur over Open Overheid gaat uit naar transparantie ofwel de mate waarin het bijdraagt aan een beter zicht op hoe de overheid tot beslissingen komt, hoe beleid wordt uitgevoerd en wat het kost. Een gangbare indeling in transparantie is toegelicht en beschreven door Heald (2006). Daarin worden administratieve, politieke en budgettransparantie van elkaar onderscheiden. Het eerste verwijst naar de mate waarin de overheid openheid betracht over haar besluit- en beleidsvorming. Het tweede verwijst naar openheid van politieke besluitvorming.

Aandacht gaat daarbij vooral uit naar de integriteit van politici zoals hun betrokkenheid bij andere organisaties en instellingen die mogelijk van invloed is op hun politieke standpunten. Het derde aspect – budgettransparantie – focust op rechtmatigheid en doelmatigheid bij de besteding van middelen. Cucciniello e.a. (2016) heeft aan de hand van deze driedeling geïnventariseerd wat er in de afgelopen 25 jaar is gepubliceerd over transparantie.

De auteurs zijn nagegaan in hoeverre er bewijs is gevonden dat de doelen die met transparantie worden nagestreefd ook daadwerkelijk worden behaald. Hun eerste bevinding is dat dat bewijs niet gelijk is verdeeld over de drie onderscheiden aspecten van transparantie. Het meeste onderzoek is gedaan naar budgettransparantie, ofwel het ontsluiten van gegevens over overheidsuitgaven, iets minder aandacht bestaat er voor effecten van initiatieven die politieke transparantie moeten bevorderen. Van de drie aspecten is vervolgens de administratieve transparantie (het verschaffen van inzicht over besluitvormingsprocessen) het minst onderzocht (Cucciniello, Porumbescu, & Grimmelikhuijsen, 2016). Met betrekking tot het effect van budgettransparantie constateren Cucciniello e.a. op basis van 47 studies dat het zich heeft bewezen als een effectief middel om overheden efficiënter te laten werken en helpt ook corruptie tegen te gaan. Bewijs dat budgettransparantie leidt tot een grotere waardering onder burgers is er niet, het bewijs is althans inconsistent omdat onderzoeksresultaten elkaar tegenspreken (Cucciniello, Porumbescu, & Grimmelikhuijsen, 2016). Een verklaring hiervoor is dat waardering van overheidsoptreden door het publiek niet zozeer afhankelijk is van transparantie maar van een bredere context waarbinnen publiek en overheid zich tot elkaar verhouden. De impact van transparantie werkt lang niet altijd zo direct door op vertrouwen onder burgers als wel wordt aangenomen (Meijer, 2014). Vertrouwen in de overheid hangt vooral ook af van gezagsgetrouwheid van burgers en dat (gezagsgetrouwheid) blijkt een waarde te zijn die niet altijd wordt bevorderd met de ontsluiting van meer data (Grimmelikhuijsen & Feeney, 2016).

Hoe budgettransparantie in kan werken op vertrouwen onder burgers komt naar voren in een aantal casestudies van Young en Verhulst. Zij evalueerden het effect van 19 open data initiatieven wereldwijd. Lopend van een initiatief in Tanzania om gegevens over schoolprestaties te ontsluiten tot aan het besluit van de Amerikaanse Federale overheid om GPS open te stellen voor burgers en bedrijven. In de studie is ook de casus opgenomen van het Braziliaanse 'Open Budget Transparency Portal'. Met deze website wordt sinds 2004 informatie ontsloten over de uitgaven van de federale overheid. De site biedt mogelijkheden de uitgaven op verschillende manieren te specificeren. Zo kunnen overzichten worden gekregen van uitgaven ten behoeve van de inhuur van consultants, voor infrastructurele investeringen en personeel. De site had al direct veel publieke belangstelling, leidde tot veel journalistieke publicaties, schandalen en tot het aftreden van een minister. Het leidde daarmee niet zozeer tot meer vertrouwen en waardering van burgers in de overheid, maar wel tot een rechtmatiger besteding van middelen. Onder ander namen de creditcardbestedingen van ambtenaren (die ook worden ontsloten) met 25% af (Young & Verhulst, 2016). In hoeverre deze transparantie op de langere termijn wel zal leiden tot meer vertrouwen zal in de toekomst moeten blijken.

Impact Open Overheid door participatie

Over de vraag hoe Open Overheid via participatie leidt tot een grotere waardering van overheidsoptreden is minder bekend. Er is weinig onderzoek naar gedaan, ondanks de toename van het aantal initiatieven om burgers in het kader van Open Overheid te



betrekken bij besluitvorming. In het kader van Open Overheid is participatie vaak e-participatie, omdat het contact vaak online plaatsvindt. Participatie verloopt vaak via interactieve websites en social media. Tabel 2 geeft een overzicht van de vormen die e-participatie kan aannemen.

tabel 2 Classificatie van participatie in het tijdperk van de sociale media

	Burger wijst de weg Overheid handelt op aangeven van de burger	Overheid als platform Overheid biedt een platform	Burger doet het zelf Burgers handelen onafhankelijk van de overheid
Ontwerp	Consultatie: overheid stelt zich open voor suggesties en feedback vanuit de samenleving	Informereren en nudgen: overheid voorziet burgers van data om weloverwogen besluiten te kunnen nemen	Burger tot burger initiatief: burgers definiëren zelf behoeften.
Uitvoering	Crowd sourcing en co-creatie: burgers leveren direct een bijdrage aan inspanningen door de overheid	Overheid faciliteert burgers met kennis, infrastructuur en andere middelen ten behoeve van het realiseren van publieke doelen	Zelf doen: burgers nemen zelf de uitvoering van publieke diensten ter hand
Monitoring	Terugkoppeling: burgers hebben mogelijkheden te reageren en feedback te geven op overheidsdiensten	Monitoring: overheid stelt burgers in staat om vorderingen en effecten van initiatieven te volgen	Zelf monitoring, bijvoorbeeld via online systemen waar burgers recensies kunnen achterlaten

Bron: Linders, 2012

Bovenstaande indeling leert dat participatie verschillende vormen kan aannemen en dat de impact die ervan verwacht kan worden ook divers is. Evaluatie van de impact van deze verschillende participatievormen is beperkt voorhanden, omdat het om nieuwe ontwikkelingen gaat. Evans verwijst naar een initiatief van de Amerikaanse Federale Overheid waarbij vertegenwoordigers van 29 overheidsonderdelen is gevraagd naar de mate waarin het hen gelukt is burgers en bedrijven betrokken te krijgen. Hoewel de wenselijkheid van participatie breed wordt onderkend en hoewel de meeste vertegenwoordigers aangeven positieve resultaten te boeken, wordt ook duidelijk dat tussen doel en realisatie veel ruimte zit. Uit de studie blijkt dat de openheid die de betrokken Amerikaanse overheidsinstanties betrachtten vaak toch niet uitnodigend is voor burgers en bedrijven. Met betrekking tot dat komt naar voren dat de data wel wordt verstrekt maar uiteindelijk niet worden gebruikt (Evans & Campos, 2013). Ook andere publicaties over participatie via Open Overheid evalueren niet zozeer de impact maar brengen vooral in beeld waarom participatie lastig is te realiseren.

In de eerste plaats vergt participatie meer van overheden dan alleen de inrichting van een loket, de aanstelling van een buurtregisseur, interactieve website of een social media account. Achter de frontoffice die burgers en bedrijven uitnodigt om input en feedback te geven, moet een organisatie staan die in staat is met de input en feedback aan de slag te gaan. In de praktijk blijken overheden bijzonder langzaam in het verwerken van informatie die via social media is verkregen (Mergel, 2012). Veel

input van buiten bereikt uiteindelijk niet de besluitvorming (Reddick & Canapati, 2011). Verder zijn evaluatiestudies vooral theoretisch van aard en wordt vanuit de uitgangspunten en principes beredeneerd wat de impact van participatie in de weg staat. Zo kan participatie besluitvorming complexer maken of zelfs belemmeren (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Tevens wordt gewezen op het gegeven dat besluitvormingsprocessen meer tijd vergen wanneer er meer partijen aan deelnemen (Reddick & Canapati, 2011). De verschillende auteurs vinden elkaar in de stelling dat veel overheden inmiddels goed in staat zijn informatie te verzamelen maar het hen uiteindelijk niet lukt deze daadwerkelijk te gebruiken of mee te laten wegen in besluitvorming en de ontwikkeling van diensten (Wirtz & Birkmeyer, 2015).

Impact Open Overheid via samenwerking

Van de drie elementen uit de definitie van Open Overheid is samenwerking het minst bestudeerd, althans de impact ervan op de mate waarin overheden worden gewaardeerd. Samenwerking – publiek private samenwerking danwel co creatie of co delivery – is zo oud als de overheid zelf maar wordt nog maar sinds kort bestudeerd in het kader van Open Overheid. Openheid van overheid werd tot voor kort vooral beschouwd in het licht van controleerbaarheid en democratische principes. Voor zover er is gepubliceerd over de impact van samenwerking betreffen het theoretische studies en casestudies. In de theoretische studies wordt de samenhang tussen de principes van Open Overheid en participatie beredeneerd. De vraag die ermee wordt beantwoord is hoe aannemelijk het is dat Open Overheid samenwerking faciliteert en vervolgens effectief is bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Voor alle duidelijkheid, van samenwerking is sprake wanneer een private partij bijdraagt aan de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk en daar ook de eindverantwoordelijkheid voor draagt. Het onderscheid zich daarin van participatie, omdat daar altijd om initiatieven van de overheid gaat waar de betreffende overheid ook eindverantwoordelijk voor draagt.

De casestudies hebben altijd een duidelijk afgebakend initiatief als onderwerp. Hun zeggingskracht beperkt zich daarmee tot een specifiek thema, een beperkt geografisch gebied of een doelgroep. Casestudies worden desondanks vaak aangehaald in beleid en de promotie van de principes van Open Overheid. Enkelen spreken zeer tot de verbeelding. Dat geldt bijvoorbeeld voor het initiatief van ruimtevaartorganisatie NASA om de hulp van het publiek in te roepen om het contact met een ruimtesonde te herstellen. Door het verouderde software protocol publiek te maken en door uiteindelijk aan derden toestemming te geven radiocontact te maken met de sonde is na een crowdsourcingactie de software herschreven en konden de motoren van de sonde worden herstart⁴. Het succes was uiteindelijk van tijdelijke aard, omdat het niet mogelijk bleek het contact te handhaven. Andere casussen betreffen het openstellen van GPS voor het publiek waardoor uiteenlopende toepassingen mogelijk werden en het openstellen van geospatial data door de Britse overheidsdienst Ordnance Survey. Dit laatste initiatief is geëvalueerd op zijn economische meerwaarde. Doordat de gegevens nu in veel toepassingen worden gebruikt lopen de directe opbrengsten (via belastingen) en indirecte opbrengsten (productiviteitswinst) in de miljoenen (Young & Verhulst, 2016).

In de theoretische studies wordt in tegenstelling tot de case studies minder aandacht besteed aan impact en opbrengsten, de theoretische studies brengen vooral de randvoorwaarden in beeld en verklaren waarom participatie buiten de afgebakende initiatieven om – in algemene zin zo lastig van de grond komt. In de eerste plaats

⁴ <https://nl-nl.facebook.com/ISEE3Reboot/>



vereist samenwerking van de zijde van de overheid een fundamenteel andere manier van werken (Luna-Reyes & Ae Chun, 2012). Daar waar overheden van oudsher gebonden zijn aan een strak omlinjnde taakopvatting die verticaal is afgeleid uit wetgeving, moet de overheid zich ontvankelijker opstellen voor andere overheden, burgers en bedrijven (Chun, Shulman, Sandoval, & Hovy, 2010).

7. Randvoorwaarden voor een effectieve Open Overheid

Hoewel er ondanks alle academische inspanningen nog steeds veel onduidelijkheid bestaat over de impact van Open Overheid, is wel een consistent beeld aan het ontstaan over de randvoorwaarden. Allereerst bestaat er consensus over de randvoorwaarden die nodig zijn om tot een open overheid te komen. Deze randvoorwaarden worden vaak ook verondersteld de drijfveren achter Open Overheid te zijn. In maatschappelijke zin zijn dat het toenemende belang dat wereldwijd wordt gehecht aan persoonlijke vrijheid en keuzevrijheid, een groeiend opleidingsniveau en de ontwikkeling van de netwerk economie. In technische zin zijn dat technologische ontwikkelingen, toename van beschikbaarheid van ICT-toepassingen voor een breed publiek, opkomst van social media. En ook de overheid zelf draagt er toe bij met de ontwikkeling van wetgeving die het ontsluiten van data mogelijk maakt of zelfs voorschrijft, internationale samenwerking, beleid ter promotie van openheid en de opkomst van e-overheid. Met al deze ontwikkelingen is een beweging op gang gekomen die Open Overheid stimuleert. Door enkele auteurs wordt dit voorgesteld als een vliegwiél, een ontwikkeling die steeds sneller gaat omdat steeds meer partijen zich erbij aan sluiten, alleen al om maar niet achter te blijven: 'they jump on the bandwagon' (Zuiderwijk & Janssen, 2014).

Daarnaast bestaat er ook een brede consensus over het idee dat er geen één-op-één relatie is aangetoond tussen Open Overheid (transparantie, participatie en samenwerking) en de kwaliteit van overheidsop treden en de waarde die de samenleving aan dat optreden toekent. Ook ten aanzien van deze verklaringen bestaat weinig discussie, al worden door verschillende auteurs verschillende succesfactoren naar voren gebracht. We behandelen hier de meest genoemde.

Randvoorwaarden voor de ontwikkeling van Open Overheid

In de eerste plaats wordt Open Overheid voorgesteld als een resultaat van een paradigmaverschuiving, van een gesloten overheid naar een overheid die meer ontvankelijk is voor de samenleving waarin zij samen met van burgers en bedrijven het verschil moet maken. Het is een ontwikkeling die in de jaren negentig werd beschreven als New Public Management. Onder invloed van technologische ontwikkelingen – die onder meer leidden tot e-government – zou New Public Management zich nu doorontwikkelen tot een nieuw paradigma dat wisselend wordt aangeduid als Smart Government, Digital Era Governance of Transformational Government (Linders, 2012). Een overeenkomst in deze begrippen is de aanname dat burgers, bedrijven en overheid – gebruik makend van ICT- steeds meer met elkaar uitwisselen en samenwerken. De overheid wordt ook wel voorgesteld als "a convener and enabler rather than the first mover of civic action (O'Reilly, 2010).

In de tweede plaats wordt het belang van beleid benadrukt. Dit belang blijkt heel concreet uit de Open Government Directive van de Amerikaanse Federale Overheid. Deze heeft niet alleen geleid tot openheid in Amerika maar ook ver daarbuiten. Uit empirisch onderzoek onder Chief Information Officers van verschillende federale overheidsdiensten blijkt dat zij zich in hun open data beleid in de eerste plaats hebben

laten leiden door beleid en aanwijzingen van boven (Ganapati & Reddick, 2012). Beleid en ook wetgeving komt ook prominent als randvoorwaarden en driver naar voren in de theoretische studies (zoals: Wirtz & Birkmeyer, 2015; Janssen, Charakabidis, & Zuiderwijk, 2012; Luna-Reyes & Ae Chun, 2012)..

Openheid wordt verder bevorderd doordat organisaties elkaar beïnvloeden. Uit een studie onder Nederlandse overheidsdiensten en hun Open Data beleid komt naar voren dat er weliswaar weinig samenhang is tussen van diensten doen, maar dat diensten elkaar toch beïnvloeden in de manier waarop zij hun doelstellingen met betrekking tot open data formuleren. Ook zijn er overeenkomsten in de manier waarop data op bijvoorbeeld websites worden ontsloten. In de studie wordt ook gesproken over normative isomorphism waarmee verwezen wordt naar een mechanisme waarmee organisaties zich in hun waardevorming laten beïnvloeden door andere organisaties die dominantier zijn. Het verklaart waarop Open Overheid op dit moment een grote vlucht neemt. In dit mechanisme schuilt echter ook het gevaar dat organisaties elkaar kopiëren in hun open overheid-beleid zonder rekening te houden met hun specifieke context (Zuiderwijk & Janssen, 2014).

Randvoorwaarden voor impact van Open Overheid

Naast de randvoorwaarden die gelden voor de ontwikkeling van Open Overheid zijn er factoren die bepalend zijn voor de mate waarin de openheid ook daadwerkelijk het beoogde effect heeft. Deze factoren lopen uiteen van een goed opgeleide bevolking (die in staat is informatie – al dan niet in de vorm van data tot zich te nemen en te verwerken), toegang tot internet, vertrouwen in de overheid tot aan goed functionerende media. Hier beperken wij ons tot factoren die direct in de invloedssfeer van de overheid liggen.

In de eerste plaats wint openheid aan impact wanneer de betrokken overheidsinstantie heeft nagedacht over hoe de openheid concreet vorm moet krijgen en wie zij met die openheid wil bereiken. Met betrekking tot het eerste, is vastgesteld dat openheid zich vaak beperkt tot een frontoffice, website of social media account. Overheden hebben dan wel kanalen opengesteld om signalen vanuit de samenleving te ontvangen, het ontbreekt hen aan middelen om die signalen te verwerken, waardoor deze alsnog buiten de besluit- en beleidsvormingscycli blijven (Mergel, 2012; Janssen, Charakabidis, & Zuiderwijk, 2012). Hetzelfde geldt voor signalen en informatie van overheid naar de burger. Wanneer de ontsluiting van informatie los staat van beleid of strategie en niet is nagedacht over wat precies de waarde ervan kan zijn, is de kans groot dat de informatie niet wordt ontvangen en gebruikt, waardoor het zijn impact mist.

In het verlengde van de noodzaak van een uitgewerkt beleid is van belang dat de doelgroep in beeld is. Deze noodzaak komt expliciet naar voren in de wijze waarop Open Overheid door verschillende auteurs wordt gedefinieerd, namelijk als een interactief begrip dat zowel verwijst naar inspanningen om informatie ontsloten te krijgen als naar inspanningen om informatie begrijpbaar en bruikbaar te maken (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Williamson en Eisen stellen dat openheid begint met een goed begrip van de doelgroep. Duidelijk moet zijn wie de doelgroep is, waarom en welke informatie voor haar belangrijk is, welke vaardigheden en middelen zij hebben om toegang te krijgen en of zij ook in staat zijn de informatie te verwerken en daar op een zinvolle manier keuzes op te maken. In plaats het publiek in algemene termen te definiëren, dienen overheden steeds opnieuw hun doelgroep nauwkeurig te identificeren. Duidelijk moet zijn wie verwacht worden te reageren op informatie en



welke betekenis die informatie precies heeft. En hoewel de doelgroep in veel gevallen niet op voorhand goed in beeld te brengen is, zal een overheid die werk wil maken van openheid zich dat beeld wel gaandeweg moeten vormen (Williamson & Eisen, 2016).

Voorts is de impact van Open Overheid afhankelijk van de mate waarin overheidsfunctionarissen op operationeel niveau de ruimte krijgen om ontvankelijk te zijn voor burgers. Deze ontvankelijkheid wordt doorgaans beperkt door een sterke taak- en wetsoriëntatie. Openheid vereist van overheden dat zij op uitvoerend niveau ambtenaren de ruimte geven om zich ontvankelijk op te stellen ten opzichte van de burger. Er is vaak sprake van een institutionele opstelling, die in de eerste plaats taak- en wetsgeoriënteerd is en die een inhoudelijke dialoog met een burger in de weg staat. Openheid vereist dat functionarissen op uitvoerend niveau ruimte hebben om zich te verplaatsen in de burger. Openheid vereist dat zij in de uitvoering van hun functie vaker nadenken als burger (Williamson & Eisen, 2016).

Openheid wint verder aan impact wanneer de verschillende onderdelen van de overheid samenwerken en afstemmen. Een studie binnen de Nederlandse overheid wijst uit dat verschillende instellingen er verschillend beleid op na houden, wat niet alleen leidt tot onduidelijkheid bij derden maar ook tot onduidelijkheid binnen de overheid. Het belemmert de onderlinge uitwisseling en hergebruik van data (Zuiderwijk & Janssen, 2014).

Vijf mythes ten aanzien van Open Overheid

De meeste van bovengenoemde randvoorwaarden komen terug in een artikel van Janssen e.a. waarin verklaringen worden gegeven waarom Open Overheid vaak zijn impact mist. Op basis van interviews met vertegenwoordigers van onderdelen van de Nederlandse overheid zijn vijf mythes geformuleerd ten aanzien van de impact van open data en open overheid (Janssen, Charakabidis, & Zuiderwijk, 2012):

- Mythe 1: het publiceren van data leidt automatisch tot nut: data zijn pas van nut wanneer zij behapbaar, leesbaar en bewerkbaar zijn voor een breed publiek. Het publiceren van data is pas relevant als er een doelgroep voor is.
- Mythe 2: Alle data is voor publicatie geschikt: veel data zijn niet geschikt voor publicatie. Bijvoorbeeld omdat ze persoonsgegevens bevatten, waardoor publicatie de privacy van personen schendt, of omdat ontsluiting een dermate lage meerwaarde heeft dat de kosten ervan niet opwegen tegen de (maatschappelijke) baten. Deze mythe sluit aan op de eerder beschreven noodzaak van beleid rond ontsluiting. Voordat data ontsloten worden moet eerst nagegaan worden wat de meerwaarde en risico's zijn.
- Mythe 3: Data kunnen hoe dan ook gepubliceerd worden: veel databestanden kunnen niet zonder meer gepubliceerd worden omdat de data vaak niet voor dat doel zijn verzameld. Vaak is onduidelijk hoe data beoordeeld en geïnterpreteerd moet worden, publicatie vereist doorgaans bewerking en kwaliteitsslagen. Ook hiermee wordt de noodzaak benadrukt dat bij ontsluiting de doelgroepen (potentiële gebruikers) goed in beeld moeten zijn.
- Mythe 4: Iedereen kan met data aan de slag: greep krijgen op een databestand is lang niet iedereen gegeven. Om uit een databestand zingevende informatie te halen, zijn doorgaans statistische vaardigheden nodig waarover slechts een kleine minderheid beschikt.
- Mythe 5: Open data leidt tot Open Overheid: open data leidt niet direct tot de realisatie van de idealen van een open overheid. Voor die idealen zijn niet alleen data nodig, de gehele publieke sector zal ervoor getransformeerd moeten worden, dit om te voorkomen dat meer data tot meer verwarring en onduidelijkheid leidt. De auteurs spreken van een paradox.

Wat naast de inzichten over samenhang, randvoorwaarden en barrières uit de empirische bevindingen en theoretische beschouwingen vooral naar voren komt is dat het laatste er nog niet over geschreven is. Hoewel er nog onduidelijkheden bestaan over de impact van Open Overheid, zal die onduidelijkheid initiatieven die openheid bewerkstellingen niet in de weg staan. Enkele auteurs geven aan dat impact weliswaar nog beperkt is vastgesteld, maar dat die impact gaandeweg duidelijker zal worden. Het is volgens hen nu nog te vroeg voor brede impactanalyses.

8. Conclusies

Open Overheid verwijst naar een overheid die transparant en ontvankelijk is en zich daardoor direct verhoudt tot de samenleving. Met betrekking tot transparantie staat het begrip voor een overheid die zich laat kennen en informatie over haar functioneren op zo'n manier deelt dat burgers en bedrijven het kunnen vinden, begrijpen en (her)gebruiken. Met betrekking tot ontvankelijkheid staat het begrip voor een overheid die niet alleen kennis neemt van signalen vanuit de samenleving maar die ook daadwerkelijk opneemt in de beleidscyclus en laat doorwerken in beleid en uitvoering. Open Overheid staat voor een betekenisvolle dialoog en interactie. In de praktische uitwerking speelt ICT daarbij vrijwel altijd een rol. Verder komen drie elementen terug in de meeste publicaties en definities: transparantie, participatie en samenwerking. Een Open Overheid staat niet op zichzelf in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken maar betreft daar burgers, bedrijven en instellingen bij.

Met het toegenomen draagvlak voor dit ideaal onder beleidsmakers, bestuurders en politici heeft het onderwerp ook steeds meer aandacht gekregen van de wetenschap. Vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines is het onderwerp inmiddels bestudeerd. De vraag waar men met name een antwoord op tracht te vinden is waar Open Overheid toe leidt en of het werkelijk bijdraagt aan een betere overheid, een effectievere aanpak van maatschappelijk vraagstukken en een hogere waardering van overheidsop treden. Met deze literatuurstudie is nagegaan wat inmiddels wordt verondersteld en is bewezen.

Kijkend naar de literatuur blijkt dat openheid in de eerste plaats is bestudeerd in het licht van transparantie en het effect op het functioneren van de overheid en het vertrouwen van de burger. De empirische en theoretische studies laten een wisselend beeld zien. Voor zover er een effect van transparantie is gevonden, heeft dat betrekking op het functioneren van de overheid en minder of niet op het vertrouwen van de burger. Transparantie komt vooral ten goede aan een rechtmatige en doelmatige besteding van middelen. Een verklaring hiervoor is dat waardering van overheidsop treden door het publiek niet zozeer afhankelijk is van transparantie maar van een bredere context waarbinnen publiek en overheid zich tot elkaar verhouden. Vertrouwen in de overheid hangt vooral af van gezagsgetrooutheid van de burger, en dat blijkt een waarde te zijn die niet altijd wordt bevorderd met de ontsluiting van meer data.

Onderzoek naar hoe Open Overheid via participatie en samenwerking leidt tot een effectiever optreden en een hogere waardering is nog beperkt voor handen. Voor zover onderzoek is gedaan, betreft het evaluaties van concrete op zichzelf staande initiatieven. En hoewel enkele initiatieven vanwege hun succes en impact sterk tot de verbeelding spreken, beperkt de uitwerking en impact zich tot een beperkt domein of beperkte doelgroep. Evaluaties laten vooral zien dat er vaak veel ruimte zit tussen



voornemens tot openheid en de uiteindelijke realisatie ervan. Overheden blijken niet altijd goed toegerust voor samenwerking omdat hun beleidscycli er niet op ingericht zijn. Aan de kant van de burger blijkt niet altijd de veronderstelde ontvankelijkheid voor participatie te bestaan

Het (academische) onderzoek heeft in het evalueren van impact ook kennis opgeleverd over de randvoorwaarden. Inmiddels komt uit de verschillende studies een consistent beeld naar voren over de factoren die bepalend zijn voor de ontwikkeling van een open overheid. Belangrijk zijn: maatschappelijke ontwikkelingen, het toegenomen besef dat overheden in samenhang met hun omgeving moeten opereren, en het bestaan van wetgeving die openheid afdwingt.

Naast de randvoorwaarden die gelden voor de ontwikkeling van Open Overheid zijn er factoren die bepalend zijn voor de mate waarin de openheid ook daadwerkelijk het beoogde effect heeft. Deze factoren lopen uiteen van een goed opgeleide bevolking (die in staat is informatie – al dan niet in de vorm van data tot zich te nemen en te verwerken), toegang tot internet, vertrouwen in de overheid tot aan goed functionerende media. Voor zover het gaat om factoren waar de overheid zelf invloed op heeft, gaat het om beleid (openheid zal pas effect hebben wanneer vooraf goed is nagedacht wat men met die openheid concreet wil bereiken), doelgroep (vooraf moet duidelijk zijn wie de overheid precies wil betrekken of bereiken), discretionaire bevoegdheid op uitvoerend niveau (op uitvoerend niveau moeten functionarissen ruimte hebben om te anticiperen op signalen van buiten).

Bijlage: Overzicht van artikelen die de impact van Open Overheid behandelen

		Auteurs	Topic	Methodologie	Steekwoorden	Conc./Emp.
ID	Titel					
1.	Open government: connecting vision and voice.	Meijer, Curtin & Hillebrandt (2012)	Definitie van Open Overheid	Literatuurstudie van 103 publicaties	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Burgerparticipatie • Legitimiteit van overheidshandelen • Versterking democratie 	C
2.	Open data, Open gevolgen.	De Hoog, van Twist, Meijer & Scherpenisse (2012)	Perspectieven van open data	Literatuurstudie Essay	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke waarde • Burgerparticipatie • Versterking democratie • Open data 	C
3.	Opportunities and Challenges for Public Governance	Meijer, de Hoog, van Twist, van der Steen & Scherpenisse (2012)	Referentiekader voor open overheidsinitiatieven	Literatuurstudie Descriptieve empirische cases	<ul style="list-style-type: none"> • Versterking democratie • Accountability • Samenwerking • Economische groei 	C / E
5.	Open Data Infrastructures (proefschrift)	Zuiderwijk-Van Eijk, A. (2015)	Ontwikkeling van een interface om open data gebruik te coördineren.	Ontwikkeling prototype model en evaluatie gebruiksvriendelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Factoren/voorwaarden open data: • Aanwezigheid metadata • Interactiemechanismen • Kwaliteitsindicatoren 	C
6.	25 Years of Transparency Research	Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen (2016)	Transparantie: bewijs voor effecten en verder onderzoek	Systematische literatuurstudie van artikelen 1990-2015 over transparantie	<ul style="list-style-type: none"> • Budget transparantie • Administratieve transparantie • Politieke transparantie • Transparantie effecten 	C & E
8.	Publishing Public Performance Results on the Internet	Meijer (2007)	Verantwoording afleggen aan direct betrokkenen	Kwalitatief onderzoek d.m.v. inhoudsanalyse en interviews	<ul style="list-style-type: none"> • Stakeholder accountability • Performance gegevens • Data publicatie 	E
9.	Open government and public participation: issues and challenges in creating public value.	Luna-Reyes & Chun (2012)	Beschouwing over wanneer open data daadwerkelijk effect heeft	Literatuuronderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Participatie • Samenwerking • Techniek • Publiek 	C



10.	Big and Linked Open Data to Create Smart Cities and Citizens	Janssen, Matheus & Zuiderwijk (2015))	Impact BOLD op smart cities	Casusonderzoek – 2 voorbeelden van impact op steden	<ul style="list-style-type: none"> • Smart Cities • BOLD • Impact open data 	E
12.	De waarde van open data. Keuzes en effecten van strategieën.	Kronenburg, Monasso, Boschker & Thaens (2012)	Businessmodellen voor open data, beschikbaar stellen data	Casusonderzoek – 7 cases van overheidsorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Open data strategie • Publieke organisaties • Standaarden • Datakenmerken • Effecten 	E
14.	Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government	Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk (2012)	Overzicht van de voordelen, barrières en mythes rondom open data en overheid.	<ul style="list-style-type: none"> - Literatuurstudie - Focusgroep - Interviews 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Verantwoording • Vertrouwen • Barrières • Mythes van open data 	C/E
16.	Information strategies for open government: Challenges and perspectives for deriving public value from government transparency.	Dawes & Helbig (2010)	Complexiteit van open data initiatieven en het creëren van publieke waarde	Casusonderzoek Amerikaans open-data initiatief d.m.v. interviews en documentanalyse	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Barrières • Effectief gebruik open data • Ontsluiting data 	E
17.	Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective.	Harrison et al. (2012)	Nieuw conceptueel framework met focus op publieke waarde	Literatuurstudie	<ul style="list-style-type: none"> • Publieke waarden • Waardemechanismen • Transparantie • Participatie • Samenwerking 	C
20.	Transparency, participation and accountability practices in open government.	Harrison & Sayogo (2012)	Relatie tussen empirische condities en concepten van open overheid	Vergelijkende casestudy van 60 landen Survey	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Participatie • Accountability • Empirische condities 	E
21.	Open Government: Origin, Development, and conceptual perspective.	Wirtz & Birkmeyer (2015)	Concept open overheid en empirische bewezen effecten	Systematische meta-analyse	<ul style="list-style-type: none"> • Empirische effecten • Transparantie • Participatie • Samenwerking • Open overheid framework 	C & E
22.	The impact of open government: Assessing the evidence.	Williamson, V., & Eisen, N. (2016).	Populair wetenschappelijk overzichts-artikel	Literatuurstudie met verwijzingen naar casuïstiek	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Participatie • Samenwerking 	C

Overzicht van bewijs

In onderstaande tabel zijn de assumpties over impact van Open Overheid op een rij gezet. Daarbij is per assumptie aangegeven in welke van de eerder onderscheiden artikelen ze aan de orde komen.





Assumpties	Pilaar ⁵	Waarde creatie ⁶	Conceptuele relatie (artikelnr.)	Empirisch bewijs (artikelnr.)	Conceptuele barrières (artikelnr.)	Empirisch bewijs barrières (artikelnr.)
Transparantie verhoogt het vertrouwen in de overheid	T	P	1, 2, 6, 14, 17, 20, 21	Positief: 6, Negatief: 6, 14, 23 Geen effect:	1, 4, 6, 14, 17, 19,22	6, 14, 22
Het publiceren van data verhoogt de transparantie van een overheid.	T	Po, Pu	1, 2, 12, 14, 16, 20, 21	Positief: 12 Mixed: 16	1, 2, 4, 5, 8, 15, 16, 19	8, 16
Het publiceren van data leidt tot innovatieve oplossingen voor beleidsvraagstukken.	T	Pu, O, Po	2, 10, 14, 16	Positief: 10	14, 15, 16	16
Transparantie leidt tot meer democratische verantwoording	T	Pu, Po	2, 4, 8, 14, 17, 21	Mixed: 8	4, 8, 19, 22	8
Meer democratische verantwoording leidt tot een groter vertrouwen in de overheid	T, S	Pu, Po	1, 6, 8, 14, 20, 21	Positief: 6 Negatief: 6 Geen effect:	6, 8, 19	Geen
Open overheid verhoogt de participatie van burgers	P	Pu & S	1, 6, 14, 17, 21	Positief: 6 Negatief: 18 Geen effect: 6	14, 18	18
Het openbaar maken van data leidt tot een hogere burgerparticipatie	P	Pu & S	1, 2, 5, 6, 14, 17, 20, 21	Mixed: 16 Negatief: 18	5, 15, 16, 18	16, 18
Open overheid leidt tot versterking van de democratie	T+P+S	Po & S	3, 14, 17, 21	Geen bewijs	14, 19	Geen
Open overheid leidt tot een toename van	T + P	Pu & Po	1, 6, 14, 21	Positief: 22	6, 8, 19	Geen

⁵ Pilaar open overheid: Transparantie (T), Participatie (P) Samenwerking (S)

⁶ Waardecreatie: Publiek (Pu) Sociaal (S) Economisch (E) Organisatie (O) Politiek (Po)



vertrouwen in de overheid						
Het 'open' maken van een overheid leidt tot meer samenwerking met derden.	T, S	Pu, E, O	2, 3, 9, 12, 17	2, 3, 10, 12	2, 9, 18	2, 18
Open overheid leidt tot een verbetering van de besluitvorming van de overheid	T+ P + S	P, S, O	2, 9, 14, 17	Negatief: 6	1, 2, 9	
Het leidt tot effectiever handelen van de overheid	T+P+S	O, P	6, 10, 11, 14, 16,	Positief: 10	6, 14, 22	6, 22
Een open overheid leidt tot minder corruptie	T	Pu, O, Po	1, 6	Positief: 6	Niet benoemd	
Het ontsluiten van overheidsinformatie leidt tot economische waarde	T + S	E	1, 2, 3, 6, 11, 12	Positief: 12	Niet benoemd	
Open overheid leidt tot een verbetering van de dienstverlening van de overheid	T + S	Pu, Po, E, O	2, 3, 12, 14	Positief: 2, 3, 12	2, 9	

-  Empirisch bevestigd
-  Niet voldoende bewijs, wel positieve relatie gevonden
-  Gemixt bewijs
-  Geen bewijs

Literatuur

- Alamgir, M., Dwivedi, Y., & Rana, N. (2016). State-of-the-art in open data research: Insights from existing literature and a research agenda. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 14-40.
- Boulton, G. (2014). The open data imperative. *Insights: The UKSG Journal*, 133-138.
- Bovens, M., Goodin, R., & Schillemans, T. (2014). *Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (2006). *The Theory of the Network Society*. Cambridge UK: Felix Stalder.
- Chun, S., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 1-9.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G., & Grimmelikhuijsen, S. (2016). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*.
- Dawes, S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information based transparency. *Government Information Quarterly*, 377-383.
- Dawes, S., & Helbig, N. (2010). Information Strategies in Government. Challenges and prospects for deriving public value from government transparency initiatives. *International Conference on Electronic Government*.
- De Hoog, J., van Twist, M., Meijer, A., & Scherpenisse, J. (2012). *Open data, Open gevolgen*. Utrecht: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Evans, A., & Campos, A. (2013). Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 172-203.
- World Wide Web Foundation (2015). *Open Data Barometer*. Web Foundation.
- Frankowski, A., van der Steen, M., Meijer, A., & van Twist, M. (2015). *De Publieke Waarde(n) van Open Data*. Utrecht: NSOB.
- Fung, A., & Weil, D. (2010). Open Government and Open Society. In D. Lathrop, & L. Ruma, *Open Government: Transparency, Collaboration and Participation in Practice* (pp. 105-113). O'Reilly.
- Ganapati, S., & Reddick, C. (2012). Open e-government in U.S. state governments: Survey evidence from Chief Information Officers. *Government Information Quarterly*, 115-122.
- Grimmelikhuijsen, S., & Feeney, M. (2016). Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. *Public Administration review*.
- Harrison, T., & Sayogo, D. (2012). Transparency, participation and accountability practices in open government: a comparative study. *Government Information Quarterly*, 513-525.
- Harrison, T., Guerro, S., Burke, B., & Cook, M. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 83-97.
- Heald, D. (2006). Varieties of Transparency. In C. Hood, & D. Heald, *Transparency: The key to better governance?* (pp. 25-43). Oxford: Oxford University Press.
- Janssen, M., Charakabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 258-268.
- Janssen, M., Matheus, R., & Zuiderwijk, A. (2015). Big and Open Linked Data (BOLD) to Create Smart Cities and Citizens: Insights from Smart Energy and Mobility Cases. In E. Tabouris, M. Janssen, H. Scholl, M. Wimmer, K. Tarabanis, M. Gasco, . . . P. Parycek, *Electronic Government* (pp. 79-90). International Federation for Information Processing.



- Kronenburg, T., Monasso, T., Boschker, E., & Thaens, M. (2012). De waarde van open data. Keuzes en effecten van open-datastrategieën voor publieke organisaties. Den Haag: Zenc.
- Kuipers, R., Van der Steenhoven, K., & Staal, J. (2016). Quick Scan Impact Wet open overheid (Woo). Den Haag: ABD TopConsult.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 446-454.
- Luna-Reyes, L., & Ae Chun, S. (2012). Open government and public participation: Issues and challenges in creating public value. *Information Policy*, 77-81.
- Meijer, A. (2007). Publishing Public Performance Results on the Internet. *Government Information Quarterly*.
- Meijer, A. (2014). Transparency. In M. Bovens, R. Goodin, & T. Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 507-524). Oxford: Oxford University Press.
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 10-29.
- Meijer, A., De Hoog, J., Van Twist, M., Van der Steen, M., & Scherpenisse, J. (2012). Understanding the Dynamics of Open Data. In M. Gasco-Hernandez, *Open Government: Opportunities and Challenges for Public Governance* (pp. 101-114). New York: Springer.
- Mergel, I. (2012). The social media innovation challenge in the public sector. *Information Policy*, 281-292.
- O'Reilly, T. (2010). Government as a platform. In D. Lathrop, & I. Ruma, *Open Government: Collaboration, transparency and participation in practice* (pp. 1073-1087). O'Reilly Media.
- Open Government Partnership (2014), *Four-Year Strategy 2015-2018*.
- Reddick, C., & Canapati, S. (2011). Open government achievement and satisfaction in US Federal Agencies: Survey Evidence for the three pillars. *Journal of E-governance*, 193-202.
- Ruijter, E. (2016). Proactive Transparency in the United States and the Netherlands: The Role of Government Communication Officials. *American Review of Public Administration*, 1-22.
- Veenswijk, M., Koerten, H., & Poot, J. (2012). *Unravelling Organizational Consequences of PSI Reform*. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy.
- Williamson, V., & Eisen, N. (2016). *The impact of open government: Assessing the evidence*. Washington, DC: Center for Effective Public Management.
- Wirtz, B., & Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, Development and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 381-396.
- Young, A., & Verhulst, S. (2016). *The Global Impact of Open Data*. Sebastopol CA: O'Reilly Media.
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. *Government Information Quarterly*, 17-29.
- Zuiderwijk-Van Eijk, A. (2015). *Open Data Infrastructures, The design of an infrastructure to enhance the coordination of open data use (proefschrift)*. Delft: TU Delft.