

# Actieve openbaarheid

## een internationale verkenning naar werkende mechanismen

Opdrachtgever:  
Ministerie van BZK  
Mirjam Kalverda  
Paul de Goede

Uitvoering:  
Instituut Maatschappelijke Innovatie  
Guido Enthoven  
Daria Ofman

Januari 2014

*“Information is the currency of democracy.”*

Thomas Jefferson

## **Inhoudsopgave**

1 . Inleiding	4
2 . Internationale verkenning	7
3 . Tussenspel	13
4 . Oogst Interviews	15
5 . Aanbevelingen	20
Bijlagen	
1 . Respondenten ECPRD-onderzoek	22
2 . Geïnterviewde personen	23
3 . Literatuur	24

## 1 . Inleiding

Nederland heeft zich aangesloten bij het Open Government Partnership(OGP), het wereldwijde initiatief om overheden beter te laten functioneren door openheid. Dat betekent meer transparantie over overheidsactiviteiten, open staan voor initiatieven uit de samenleving, verantwoording afleggen en het inzetten van innovatieve technologieën (bron: kabinetsvisie Open Overheid). De visie op Open Overheid, opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in dialoog met maatschappelijke organisaties en andere overheidsinstanties, geeft de context en ambities op hoofdlijnen weer. In het actieplan staan concrete voornemens van overheden en organisaties buiten de overheid. Visie en actieplan sluiten aan op een beweging die al enkele jaren gaande is en die steeds sterker wordt.

Een belangrijke lijn in deze beleidsnota's is de ambitie om te komen tot een transparante overheid: *openbare informatie actief beschikbaar maken*. 'Daarom wordt informatie over activiteiten, besluitvorming en financiële informatie actief open en beschikbaar gesteld voor het publiek Om (technische) belemmeringen bij hergebruik te voorkomen en om de maatschappelijke waarde van de data te maximaliseren wordt de overheidsdata zo veel als mogelijk gepubliceerd in formaten die voldoen aan open standaarden.' De overheid stelt gegevens beschikbaar die door hergebruik kunnen bijdragen aan ontwikkeling van nieuwe diensten. Daarnaast dient het beleids- en wetgevingsproces zo transparant mogelijk te worden, waarbij alle fasen van het beleids- en wetgevingsproces meegenomen worden: beleidsvoorbereiding, implementatie, uitvoering en evaluatie. Burgers willen steeds meer meebeslissen en meedenken over het beleid en daarom is een gelijkwaardige informatiepositie belangrijk. Hierbij kan worden gedacht aan inspectierapporten, uitvoeringstoetsen, onderzoeksrapporten, beleidsonderzoeken schetsontwerpen en statistische informatie. Op deze manier zijn burgers beter op de hoogte van de voornemens van de overheid. Dit houdt wel in dat de overheid op voorhand proactief informatie verstrekt over voornemens of plannen die burgers direct aangaan. Ook kan worden gedacht aan actieve beschikbaarstelling van informatie aan de hand van actuele thema's of vraagstukken. Tenslotte gaat het bij goed en verantwoord overheidsbestuur ook om financiële transparantie. Daarbij zal worden onderzocht (of en) hoe budgetten en uitgaven van de overheid beter en actiever beschikbaar kunnen worden gemaakt, aldus visie en actieplan open Overheid.

Als bijbehorende actiepunten worden onder andere genoemd:

- Aanwijzen categorieën overheidsinformatie voor actieve beschikbaarstelling
- Informatiehuishouding en actieve openbaarheid: 4 pilots open by design
- Verdere ontwikkeling en stimulering van Open data en het gebruik
- Financiële transparantie door open begroting en experimenten met Open Spending en Budgetmonitoring
- Vernieuwing van de wetgevingskalender
- Uitbreiding Internetconsultatie
- Toegankelijke en vindbare overheidsinformatie
- Versterken van informatiepositie van de burger
- Open bekendmakingen en meldingen

## Onderzoeksvraag

De ambities om meer overheidsinformatie actief openbaar te maken werd in Nederland rond de eeuwwisseling voor het eerst geformuleerd. De praktijk blijkt echter weerbarstig. Sommige experts schatten in dat zonder grote technische, budgettaire of politieke problemen of andere overwegingen op het gebied van veiligheid en privacy, zeker 60 % van de overheidsinformatie openbaar gemaakt zou kunnen worden. Op dit moment is misschien 5 % van de overheidsinformatie publiek toegankelijk via internet. Een samenspel van factoren, op het gebied van techniek, organisatie en cultuur lijkt de reden te vormen dat deze ontwikkeling tot dusver slechts in beperkte mate van de grond komt. Om deze redenen heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het Instituut Maatschappelijke innovatie verzocht om een beknopte internationale verkenning te doen naar de mechanismen achter actieve openbaarheid. De onderzoeksvragen waren:

- Wat is de stand van zaken in andere landen op het gebied van actieve openbaarheid?
- Wat zijn belangrijke hindernissen en belemmeringen voor het op grotere schaal actief openbaar maken van overheidsdocumenten en open data?
- Welke beleidsmogelijkheden, interventies en handelingsopties heeft de overheid om de ambities op het gebied van transparantie en openbaarheid waar te maken?

In de verkenning is primar gezocht naar organisatorische en culturele mechanismen, met daarnaast ook aandacht voor aspecten op het gebied van structuur, regelgeving en techniek. De inzet was het bieden van praktische handvatten om actieve openbaarheid in het kader van de ambities van Open Overheid te bevorderen.

## Aanpak

Om de Nederlandse open overheidspraktijk in perspectief te plaatsen is er via het European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) netwerk een drietal vragen uitgezet<sup>1</sup>, waarop 28 landen hebben gereageerd (zie bijlage 1). Daarnaast zijn civil society organisaties en overheden in verschillende landen bevraagd over hun praktijken, voorstellen en suggesties. Ook is kennis genomen van enige recente internationale literatuur op dit gebied, waarbij de internationale beleidsanalyse van TNO uit 2011 afzonderlijke vermelding verdient. De voorliggende verkenning schetst een kort 'state of the art' van de praktijken waar deze landen mee werken, de obstakels die zij tegenkomen en de kansen, mechanismen en instrumenten die worden gebruikt om actieve openbaarheid en open data zowel procedureel als cultureel te verankeren.

Bij deze aanpak dienen ook enkele kanttekeningen geplaatst te worden. Veel informatie is afkomstig van de betrokken landen zelf en daarmee niet van bijvoorbeeld een onafhankelijke monitorende organisatie. Dat betekent dat er enige mate van 'wishful thinking' in de antwoorden besloten kan liggen. Zo geeft een land als Rusland aan op tal van terreinen te werken aan actieve openbaarheid. Die indruk krijgt de gemiddelde krantenlezer tot dusver niet. Tegelijkertijd waren veel landen verrassend eerlijk in hun antwoorden over reëel bestaande problemen en hindernissen.

Een andere kanttekening is gelegen in het feit dat sommige respondenten geen onderscheid lijken te hebben gemaakt tussen het beleid ten aanzien van het actief openbaar maken van overheidsdocumenten en het beleid ten aanzien van open data, in de zin van grote hoeveelheden veelal onbewerkte gegevens. Hoewel er zeker raakvlakken bestaan tussen deze dossiers, zijn er ook belangrijke verschillen. Deze verkenning richt zich met name op de eerste categorie: actieve openbaarmaking van overheidsdocumenten.

---

<sup>1</sup> Deze vragen waren: (1) What is the state of the art in your country on public access to government information? Would you describe it as weak, in progress, or strong? (2) What are the main problems in your country on active disclosure of government information? (3) What are mechanisms or instruments that promote and advance the disclosure and transparency of government information? Are there cultural, organizational or other measures which contributed in your country to more transparency?

## 2 . Internationale verkenning

### State of the Art

Vrijwel alle geconsulteerde landen zijn lid van het Open Government Partnership (OPG), een multilateraal initiatief dat nu 62 deelnemende landen telt. Het wordt uitdrukkelijk benoemd dat voor vrijwel alle landen de ondertekening van dit partnerschap een grote stap was in de richting van een praktijk waarin openbaarmaking zowel procedureel als cultureel gemeengoed. Met name het onafhankelijke karakter, de jaarlijkse terugkoppeling en voortgangsrapportages in de vorm van zelf-evaluaties en 'independent reporting mechanisms' worden als stimulerend ervaren. Hoewel veel landen aangeven in eerste instantie te hebben onderschreven om corruptie aan te vechten, ervaart men nu ook de economische en sociale voordelen van openbaarmaking omdat wordt ingezien dat individuen en markten meer met de informatie kunnen dan aanvankelijk gedacht. Daarnaast is een van de doelstellingen het actief betrekken van de samenleving in de cultuurverandering. In de terugkoppeling van de landen die geen lange geschiedenis van openbaarmaking kennen is duidelijk zichtbaar dat het OPG Actie Plan leidend is in hun beleid en wetgeving.

De wijze waarop de openbaarmaking van overheidsinformatie constitutioneel is verankerd, verschilt van land tot land. Datzelfde geldt voor de cultuur van openbaarmaking zowel aan de verstrekker als de gebruikerskant. Terwijl Finland een oude traditie van openbaarmaking kent, waarin de eerste 'Openness of Government Act' in 1766 is getekend, geven de meeste landen aan dat dit een vrij recente praktijk is. Ondanks de lange traditie van de waarde van transparantie in het overheidsbestel, beschrijft Finland haar huidige praktijk als 'in progress'. Dit heeft grotendeels te maken met verouderde IT systemen waarin de organisatie en gebruikscultuur in hoog tempo zijn veranderd. Door deze wet van de remmende voorsprong staat slechts sinds enkele jaren het moderniseren van hun openbaarheidsregime, het herbruikbaar maken van informatie en het updaten van databases hoog op de agenda. Zo verkopen momenteel verschillende departementen hun databases waardoor met deze verdiensten de ontsluiting van data en slimmere IT oplossingen worden bekostigd. Denemarken verkoopt ook geregeld haar databases maar ziet dit als onwenselijke praktijk omdat juridische en privacy vraagstukken snel in het geding zijn. Veel landen kennen echter pas sinds enkele jaren een wet die openbaarheid van overheidsinformatie actief voorschrijft. In algemene zin lijkt transparantie een belangrijk thema voor Oost-Europese landen. Sinds de val van de muur hebben zij ingezet op een versnelde invoering van openbaarheidswetgeving. Enkele van hen hebben in korte periode grote vooruitgang geboekt, waaronder Slowakije, Oekraïne, Slovenië

en Hongarije. Oekraïne stelt dat zij in de periode 2011-2012 230.000 overheidsdocumenten openbaar heeft gemaakt. Zowel Estland als Letland geven aan ver gevorderd te zijn in het actief openbaar en user-friendly maken van overheidsinformatie. In Estland geeft 78% van de bevolking en 94% van de geconsulteerde bedrijven aan blij te zijn met de manier met hun e-government dienstverlening. In Letland zijn zelfs de vergaderingen van het kabinet via internet openbaar toegankelijk <http://www.mk.gov.lv/lv/aktuali/tiesraides/videoarhivs/>. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties kunnen hier periodiek in participeren. Openbaarheid geldt in Letland ook voor de agenda en de notulen van het kabinetsberaad.

Het Verenigd Koninkrijk was een van de initiatiefnemers van het OGP. Transparantie is daar 'Chefsache'. Premier Cameron installeerde een Public Sector Transparency Board in the Cabinet Office. Er bestaan scherpe richtlijnen voor informatievoorziening over beleidsplannen, overheidsuitgaven en overheidscontracten met derde partijen. De ambitie is om via actieve openbaarheid en open data jaarlijks 1,7 miljard pond aan besparingen te realiseren.

In Engeland, Canada en Slovenië, kent men een informatie commissaris. Het mandaat van de commissaris verschilt tussen deze landen. In het Verenigd Koninkrijk werken de informatie commissaris en de ombudsman nauw samen. In Slovenië zijn deze functies geïntegreerd in het mandaat van de informatie commissaris. Met name in Slovenië, wordt de informatie commissaris gezien als een integer baken temidden van een corrupt systeem, waarin recentelijk een minister en de leden van de anti-corruptie watchdog zijn afgetreden. Het aantal klachten over het gebrek aan tijdige response of trage reacties na informatievragen is sterk afgenomen. Het aantal vragen over verheldering rondom de Access to Public Information Act echter is sterk toegenomen. Hieruit kan worden afgeleid dat de overheid binnen korte tijd geleerd heeft tijdig en adequaat te reageren en dat burgers bewuster worden van de mogelijkheden die bestaan onder deze wet. Maar ook dat er haken en ogen kleven aan de mogelijkheden en valkuilen van een wet die openbaarmaking voorschrijft.

Er bestaan veel internationale kennisnetwerken die als katalysator werken in het openbaar maken van overheidsinformatie. Het zijn multilaterale systemen aangedreven door de civil society maar vaak door overheden gesteund. Soms worden de relaties zelfs geïnstitutionaliseerd, zoals in het non-gouvernementele Institute for Development of Freedom of Information in Georgië en de Open Data Council in Rusland.



## Obstakels voor openbaarheid

De weg naar een overheid die actief informatie deelt en een samenleving die hier sociaal en economisch de vruchten van plukt kent vele obstakels. Soms loopt het spaak in de wetgeving, maar veel vaker zijn het de gebruiksmechanismen die niet mee bewegen, een culturele en procedurele achterstand. In algemene zin is **de implementatie van ambities** een voortdurend punt van aandacht. De manier waarop er met de vrijheid van informatie wordt omgegaan, blijkt sterk cultuur en context afhankelijk. Omdat veel landen kampen met een grote mate aan corruptie, ondersteunen zij wel wetgeving die transparantie bevordert maar het lukt ze niet om culturele praktijken door te voeren waarin een ruimhartigere informatieverstrekking de norm is. Slowakije benoemt specifiek dat zij een onafhankelijk monitor orgaan missen dat de vooruitgang van het OGP actie plan kan volgen. Het probleem van corruptie kom erg veel terug. Geregeld wordt overheidstransparantie, openbaarheid van overheidsinformatie en het bestrijden van corruptie in een adem genoemd, waarvoor ook gelijksoortige oplossingen worden geopperd. Omdat het bewustzijn van openbaarheid binnen alle geconsulteerde landen aanwezig is, zijn er in korte periode in de meeste landen, diverse nieuwe wetten aangenomen, of zijn er grote artikelwijzigingen doorgevoerd. Dit maakt dat de praktijken die deze wetten voorschrijven nog niet bijgesteld zijn of verschillende maatstaven hanteren. Soms weet men eenvoudigweg niet wat er voor hen van toepassing is.

Op technologisch vlak zijn **datakwaliteit, vindbaarheid, gebruiksvriendelijkheid** van 'Open Overheid'-initiatieven belangrijke uitdagingen. De belangrijkste technologische barrières die uit de landenstudie naar voren komt, is een lage kwaliteit van de bestaande data en de schaamte die gepaard gaat met hele delen van deze gegevens. De onderzochte landen geven aan dat een 'information overload' door een wirwar aan datasets voorkomen moet worden, bijvoorbeeld door het meegeven van metadata aan de datasets. Overheden plaatsen steeds vaker datasets op de centrale open data portals, maar er is geen mechanisme die de kwaliteit, leesbaarheid, consistentie, beschikbaarheid en toegankelijkheid van de geplaatste overheidsinformatie bevestigt. Een reden is dat veel data verspreid is over verschillende organisaties en lagen van de overheid. Van de 900 datasets toegankelijk via de Deense Datakildkataloget is bijvoorbeeld slechts een klein deel in herbruikbaar formaat.

Daarnaast wordt er veel aangegeven dat er een **gebrek is aan standaardmodellen** voor informatie interfaces en data sets. Hoewel er sterk aan wordt getrokken om harmonisatie door te voeren blijkt dit in de praktijk erg lastig. Men is geneigd, eerst de data te willen harmoniseren, of user-friendly weer te geven voordat er informatie naar buiten komt. Dat is echter voor de gebruiker lang niet altijd nodig. Overheden geven aan het lastig te

vinden te vertrouwen dat de bedrijven, initiatieven of burgers er zelf vorm aan kunnen en willen geven.

De belangrijkste sociaal-culturele barrière is volgens de meeste rapporten en betrokkenen de **huidige cultuur binnen de overheid**. Bijna alle landen geven aan dat een gesloten en risicomijdende overheidscultuur 'Open Overheid'-beleid in de weg zit. Er heerst bijvoorbeeld de angst voor onthullingen of vervelende contactmomenten met burgers. De cultuur wordt in de onderzochte landen gekenmerkt door geslotenheid, risico-aversie, specialistisch ('knowledge silo's') en gericht op controle in plaats van samenwerking. Sommige Britse ambtenaren denken bijvoorbeeld dat 'open data'-beleid te duur is en afleidt van publieke dienstverlening. Zij hebben geen toegang tot online sociale netwerken, omdat dit als ongewenst wordt gezien. De voorzichtigheid van ambtenaren om informatie vrij te geven vanwege de angst dat het gaat om politiek gevoelige informatie, wordt in verschillende landen herkend. Daarbij komt kijken dat er intern heel verschillend wordt gedacht over de marges waarin informatie mag worden vrij gegeven. Veel landen delen de optiek dat de wet doorgaans strenger wordt geïnterpreteerd dan nodig is, waarbij ambtenaren liever de veilige weg kiezen. Naast de angst dat het om politiek gevoelige informatie gaat is de angst dat er privacy rechten in het geding zijn met name in het laatste jaar, sterk toegenomen.

Het **archiefbeheer** binnen met name lokale overheid, maar binnen veel landen het gehele publieke bestel, laat sterk te wensen over. Rusland geeft aan dat missende data een rede is om weinig openbaar te maken uit de intentie om enkel volledige data te willen weergeven. Onvolledigheid zou een verkeerd beeld kunnen geven. Ambtenaren staan niet stil bij de gedachte dat hun informatie ook ontsloten moet worden, laat staan dat zij dit zelf zouden moeten doen.

Andere genoemde aspecten zijn **gebrek aan budget, tijd en expertise**. Soms zijn overheidsinstanties **afhankelijk van de opbrengsten** uit datalicensies. 'OpenOverheid'-beleid richt zich op het aanbieden van overheidsinformatie tegen geen of marginale kosten en vormt daarom een bedreiging voor deze overheidsinstanties. **Bewijzen van positieve economische effecten** en nieuwe business modellen zijn nodig om deze zorgen weg te nemen. Er is soms een **gebrek aan afstemming en samenwerking** in het 'Open Overheid'-beleid. Enkele landen werken aan richtlijnen om 'Open Overheid'-initiatieven op lokaal, regionaal en nationaal niveau af te stemmen. gebrekkige controlemechanismen, afwezigheid van sancties. **Passieve ambtenaren en passieve burgers** worden ook als een probleem gezien. Burgers zijn zich onvoldoende bewust van hun rechten en de mogelijkheden die informatie kan bieden. Ook heeft men geen weet van het bestaan van bepaalde informatie. Een aantal landen noemen het **gebrek aan evaluatie mechanismen, controle en sancties** als ambtenaren zich niet aan de openbaringsregels houden.

## Kansen, mechanismen en werkende praktijken

Veel landen geven aan dat een grote stap in hun open overheidsregime is gemaakt door het **openen van online government portals**. Deze portals worden gebruikt om actief publieke documenten openbaar te maken **in computer leesbare en herbruikbare formats**. Hoewel de **uniformiteit van zowel de website als de data** zelf wordt ervaren als uitdaging, is hier in korte periode veel vooruitgang in geboekt. De portals hebben een accelererend effect aan zowel de gebruiker als de verstrekker kant.

Een **actieve civil society** die zelfbewust de overheid op haar verplichting wijst speelt wederom een rol in het openen van informatie. Letland geeft aan veel te hebben geleerd van de wensen van NGO's omtrent overheidsinformatie. Het geeft een goed inzicht in de noodzaak van de gebruiker en opent ogen naar kansen die binnen de overheid zelf nooit zijn overwogen. In Letland is de "Society for Transparency" NGO een belangrijke aanjager en promotor van openheid in overheidsinformatie. Ook het International Aid Transparency Initiative (IATI) is een mooi voorbeeld waarin er multilateraal wordt samengewerkt rondom het openbaar maken van hulp stromen en goederen waarin overheden een actieve ondersteunende en implementerende rol spelen. Steeds meer landen **consulteren de civil society** over de vormgeving van actieve openbaarheid. Polen geeft aan gebruik te maken van de watchdog, monitoring en adviserende functies van NGO's. Slowakije houdt brede consultaties onder civil society organisaties om ideeën te genereren om het gebruik van overheidsinformatie te vergroten met oog op economische kansen en mogelijkheden. Sinds kort wordt in Turkije social media ingezet om burgers bewust te maken van de mogelijkheden die overheidsinformatie kan bieden. Rusland geeft aan door middel van gespecificeerde working groups waarin overheid, markt, civiele organisaties en IT experts samenwerken, inzicht te krijgen in hoe hun legal framework te herzien, en mechanismen voor het publiceren van open data te verbeteren.

Door middel van **conferenties, seminars, trainingen en evenementen** waarin IT'ers worden uitgedaagd om **in competitie, modellen te ontwikkelen** die het gemak aan zowel de user als supplier kant te vergroten, wil Rusland haar openbaarheidsregime verbeteren. Ook Oekraïne heeft breed om zich heen gekeken en 25 round tables en workshops georganiseerd. Een van de uitkomsten is dat de publieke bibliotheken actief gekoppeld zijn aan de government e-portal. Hiermee zijn zij ook mede promotor van het gebruik en vervullen een rol in het onderwijs over hoe overheidsinformatie door de burger kan worden gevonden en gebruikt.

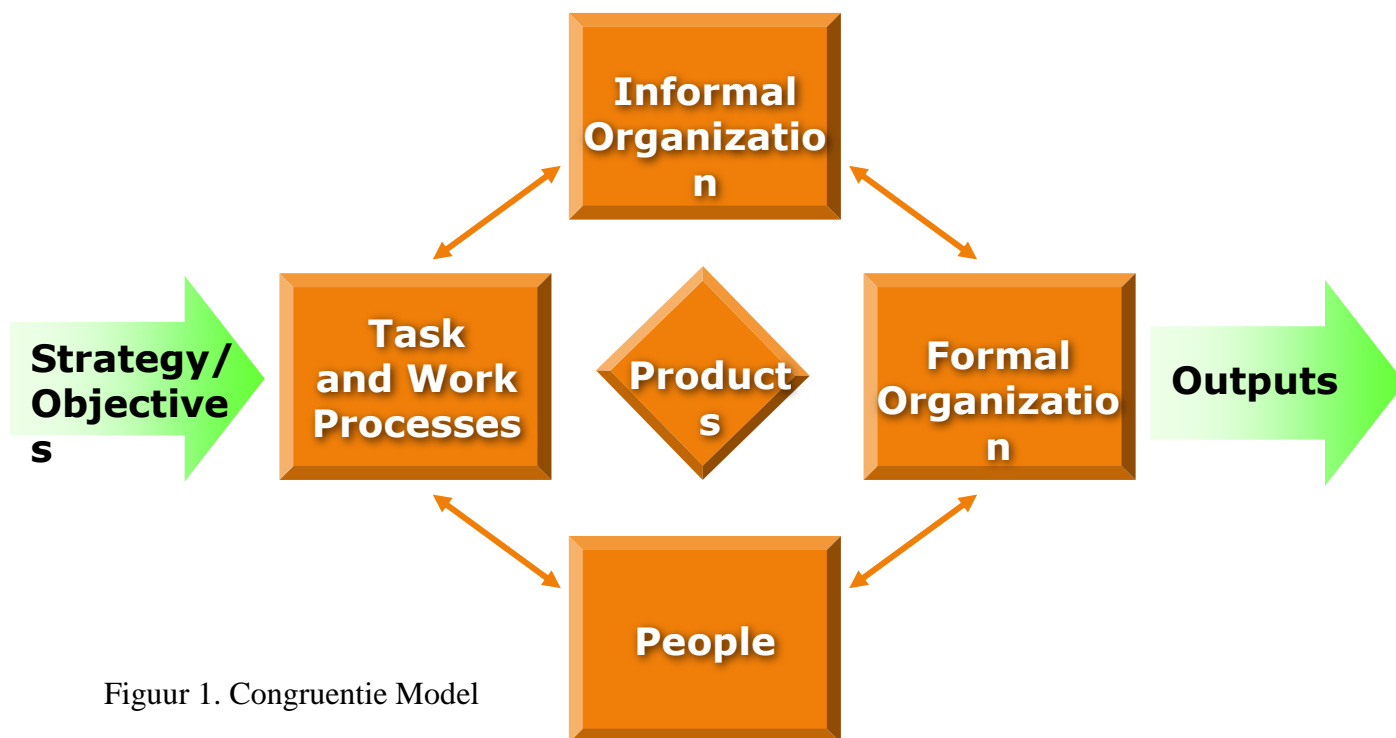
Canada benadrukt dat het van belang is dat er **politieke support** nodig is om actieve openbaarmaking ambtelijk door te voeren. Zelf worstelen zij met een verouderde openbaarheidswet en **een informatie commissaris** die politiek weinig support heeft en gevoelig ligt. Dat in combinatie met het feit dat burgers weinig gebruik maken van overheidsinformatie, maakt het erg lastig om ambtelijk voor een open overheid te gaan staan.

In Slovenië dicteert de Access to Public Information Act (APIA) dat ieder staatsorgaan een of meer **verantwoordelijk ambtenaren benoemt** die zorg dragen voor het actief openbaar maken van de geproduceerde informatie. Hiermee heeft niet alleen iemand binnen ieder onderdeel van het overheidsapparaat de nadrukkelijke taak om **ambassadeur van openbaarheid** te zijn maar zorgt er ook voor dat deze informatie in het **juiste format** wordt aangeleverd, wat Rijksbrede **harmonisering** vergemakkelijkt. Zij zijn daarmee ook mede verantwoordelijk voor een gemakkelijke gebruiksprocedure en gebruiksvriendelijke ontsluiting van informatie. In 2012 gaf de informatie commissaris aan dat het van belang is om het soort partijen dat onder de APIA valt te verbreden naar bedrijven waarin de overheid een dominante rol vervult. Dit gezien het feit dat deze bedrijven direct of indirect, mede vormgeven aan het 'algemeen belang' maar die enkel accountable zijn onder privaatsrecht.

### 3 . Tussenspel: “Hoe bewerkstellig je ander gedrag en een andere cultuur?”

Transparantie is de mate van openheid, zichtbaarheid en toegankelijkheid van een organisatie naar haar stakeholders. Als je transparantie wilt realiseren in de organisatie houdt dat in dat je in moet spelen op het gedrag van de mens. Een transparante organisatie bestaat uit mensen die zich transparent opstellen en gedragen en die hierin ondersteund worden. De essentie hiervan is dat je met de mensen aan de slag gaat met als doel dat ze zich van de transparantie bewust zijn, zich ervoor verantwoordelijk voelen en zich er uiteindelijk naar willen, durven en kunnen gedragen.

Om dit te illustreren is in figuur 1 is het zogenaamde Congruentie Model te zien. Het principe van transparantie dient als basisprincipe opgenomen te worden in de zogenaamde purpose van de organisatie. De purpose ofwel missie en visie, is hetgeen het bedrijf voor staat en voor gaat. In figuur 1 valt dit onder de strategie en doelen.

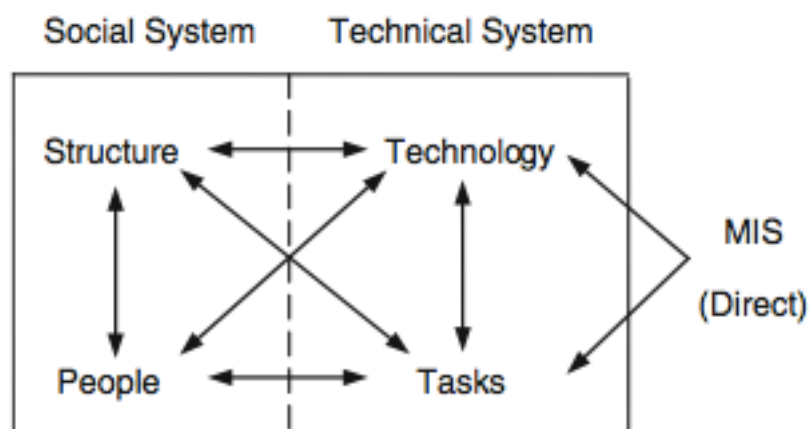


Figuur 1. Congruentie Model

Vervolgens moet de transparantie expliciet tot uiting komen in de taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers en door de structuur en de systemen van de organisatie ondersteund worden. Dit is de horizontale as in de figuur, dat ook wel de harde as van de organisatie genoemd wordt. Uiteindelijk gaat het erom dat de mensen de transparantie intrinsiek omarmen en het een essentieel onderdeel vormt van hun kennis en competenties. In de samenwerking behoort het tot de gedeelde waarden en uitingen van de

medewerkers. Dit is weergegeven als de verticale as in het congruentie model, ook wel de zachte as van de organisatie genoemd. Om transparantie in een organisatie te realiseren dient deze transparantie in alle genoemde dimensies van de organisatie als een richtinggevend principe op een congruente wijze doorgevoerd te worden (Tushman & O' Reilly, 1997).

In de afgelopen jaren is een toenemende aandacht voor de elektronische overheid, ook wel e-overheid. Steeds meer mensen interacteren met de e-overheid. Om te kijken hoe er meer transparantie kan komen in het systeem van de overheid, wordt er in de literatuur gebruik gemaakt van het socio-technische model (STM), dat overeenkomsten vertoont met het eerder genoemde congruentie model. De sociotechniek is een bedrijfskundige stroming gericht op het verbeteren van functioneren van mens en organisatie door aanpassing of herontwerp van werkprocessen en organisatie van de techniek of diensten en van de menselijk arbeidstaken. Het socio-technische model bevat vier onderling samenhangende sociale en technische elementen; mensen, structuur, technologie en de taak. In figuur 2 wordt dit model weergegeven. Het socio-technische model onderzoekt de belangrijke essenties voor informatiesystemen. Het STM stelt dat informatie systeemfouten, zoals te weinig transparantie in de overheid, kan worden aangepakt door het onderzoek van twee complementaire onderdelen van het systeem; de sociale kant en de technische kant. De sociale kant is gericht op de attitudes, vaardigheden en waarden van de gebruikers; de technische kant is gericht op de processen, taken en technologie. Sociale systemen bestaan uit mensen en structuren, terwijl technische systemen bestaan uit technologie en taken. Deze vier constructen zijn allemaal met elkaar verbonden zoals in figuur 2 is weergegeven. Gezien de interactie tussen mensen en technologie is het socio-technische model voor de e-overheid zeer van toepassing. De sociale context en samenhang zijn zeer belangrijk om de scheiding van sociaal gedrag van technologieën te voorkomen (Shan, Wang, Wang, Hao & Hua, 2011).



Figuur 2. Het socio-technische model

Geciteerd uit: Dodde, K., (2013), *Over cultuurverandering*, Universiteit Leiden

## 4 . Oogst interviews

In het kader van deze verkenning hebben ook enkele interviews plaatsgevonden met Nederlandse experts op dit terrein. Het zijn personen die vanuit een brede ervaring goed zicht hebben op de Nederlandse praktijk. Zij reflecteerden op de thematiek, benoemden belangrijke hindernissen en schetsten een aantal denkrichtingen voor de toekomst. Geïnterviewde personen zijn:

- Martin Berendse, Nationaal Rijksarchivaris
- Remco Dolstra, Directeur Communicatie Ministerie van Financiën
- Paul Maassen, civil society coördinator Open Government Partnership
- Paul Suikerbuik, open data specialist BZK
- Ton Zijlstra, consultant en expert tbv gemeenten, departementen en andere landen

### Algemene observaties, beelden van het landschap

- In het Verenigd Koninkrijk is er actief politiek commitment van uit de top. Het Cabinet Office van Cameron gaf de opdracht dat alle overheidsuitgaven boven de duizend pond openbaar gemaakt moesten worden. Inmiddels is dat inderdaad praktijk geworden op nationaal en lokaal niveau. Deze ambitie wordt door de Conservatieven ingezet om verkwisting van publieke middelen tegen te gaan, en wordt door Labour gesteund met motieven op het gebied van participatie en sociale inclusie.
- In de EU geldt het beginsel dat met publiek geld gefinancierd onderzoek, ook actief openbaar gemaakt dient te worden, inclusief de achterliggende ruwe data.. Dat was reeds bij FP7 het geval en geldt in sterkere mate voor het nieuwe onderzoeksprogramma Horizon 2020.
- In Nederland worden meestal alleen de formele stukken die naar de Tweede Kamer zijn gezonden, actief openbaar gemaakt.
- De Algemene Rekenkamer heeft vaker gewezen op het belang van openbaarheid en geeft in het voorjaar van 2014 zelf het goede voorbeeld door haar eigen grootboek openbaar te maken.
- Op lokaal niveau zijn er vooral goede voorbeelden wanneer ze het staande beleid ondersteunen. Een gemeente die streeft naar een autoluwe binnenstad heeft er belang bij om de vrije parkeerruimte aan de rand van de binnenstad actief en online onder de aandacht te brengen.
- In Rotterdam wil burgemeester Aboutaleb burgers meer invloed geven op het veiligheidsbeleid. Daartoe wil hij bewoners via het internet inzicht geven in allerlei inspectierapporten van onder meer scholen, horecagelegenheden en kinderopvangcentra. Naar het voorbeeld van meldingen van incidenten bij chemische bedrijven in de Rotterdamse

haven, wil Aboutaleb nu ook deze rapporten openbaar maken. "Als wij de Rotterdammers echt serieus nemen en verwachten dat ze meewerken aan het veiligheidsbeleid, wil ik ook dat ze over de juiste informatie beschikken. Waarom zouden mensen niet kunnen inzien of ze veilig kunnen uitgaan bij een horecagelegenheid in hun buurt of daarbuiten. De rapporten zijn immers gemaakt met overheidsgeld."

- De Rijksdienst voor Cultureel erfgoed in Amersfoort heeft de ambitie om het informatieproces zodanig om te vormen dat stukken automatisch actief openbaar worden gemaakt.
- Soms verzetten publieke organisaties zich tegen actieve openbaarmaking, omdat ze een deel van hun verdienmodel hebben gebaseerd op het te gelde maken van de hen ter beschikking staande informatie. Denk in Nederland aan het Kadaster of aan de Kamer van Koophandel. De EU heeft dit budgettaire argument in een overzichtsstudie gerelativeerd. In de praktijk blijken het vooral andere overheden te zijn die moeten betalen voor de betreffende informatie.
- In Denemarken is er goed nagedacht over de openbaarmaking van basisregistraties van o.a. geodata, adresgegevens, bedrijfsgegevens en vastgoeddata. Er ligt nu een uitgebalanceerde roadmap met een realistisch implementatieplan.  
[http://www.digst.dk/Home/ServiceMenu/English/Digitisation/~media/Files/English/BasicDataUKweb20121008.ashx](http://www.digst.dk/Home/ServiceMenu/English/Digitisation/~/media/Files/English/BasicDataUKweb20121008.ashx)
- Open data kunnen leiden tot nieuwe bedrijvigheid en nieuwe economische toepassingen. Het openbaar maken van overheidsdocumenten levert minder direct voordeel op en heeft vooral betekenis voor transparantie en het versterken van de democratie. Strikte beleidssturing is daarom noodzakelijk.
- De ontwikkeling van de visie en het actieplan Open Overheid vormt een interessant voorbeeld. In de loop van het proces zijn meerdere versies als concept openbaar gemaakt. Dit vormde input voor de discussie met stakeholders en met andere departementen. Telkens werd aangegeven dat een en ander nog niet de status van een afgerond document had gekregen. Er is geen maatschappelijke onrust ontstaan over 'proefballonnetjes', zoals de tegenstanders van actieve openbaarheid vaak vrezen. Verschillende experts benadrukken de toegevoegde waarde van coproductie.

## Belemmeringen

De ambitie om meer overheidsinformatie actief openbaar en toegankelijk te maken wordt vanuit verschillende hoeken ondersteund. Politici, ambtenaren, wetenschappers, bedrijven en NGO's hebben ieder eigen motieven om deze beweging richting actieve openbaarheid te ondersteunen. Toch komt dit niet vanzelf van de grond. In de praktijk blijkt er een aantal belemmeringen te zijn die deze ontwikkeling in de weg staat. In een recent onderzoek is in Australië onderzocht wat de belangrijkste opgaven zijn voor departementen en



agentschappen op het gebied van actieve openbaarheid (McMillan 2013). Daaruit bleek dat de respondenten met name worstelen met vragen op het gebied van vindbaarheid, bruikbaarheid en standaardisatie van informatie en op het terrein van adequaat informatie- en archiefbeheer. Voldoende budgetten en een cultuurverandering naar meer openheid en transparantie vormen voor hen belangrijke voorwaarden.

#### Zorg om kwaliteit

Soms zijn ambtenaren bang voor het risico van misinterpretatie. Is de kwaliteit van de betreffende stukken wel voldoende om deze naar buiten te brengen? Zijn de achterliggende data voldoende hard en robuust. Gaat het om uitgewerkte ideeën, of meer om 'proefballonnetjes'? Is de inhoud voldoende afgestemd met de ambtelijke en politieke top van een ministerie en met andere relevante departementen? Zolang over deze vragen twijfel bestaat, zal een stuk niet openbaar worden gemaakt. Ook vinden discussies plaats over de timing. Te vroeg openbaar maken is niet goed, want dan is de inhoud nog onvoldoende afgestemd, maar te laat openbaar maken kan leiden tot het verwijt dat een ministerie relevante informatie 'onder de pet heeft gehouden'.

#### Kosten en baten

Openbaarmaking kost tijd en geld. Het vergt bijvoorbeeld een extra inspanning om toestemming te vragen om een stuk openbaar te maken, of om een stuk te uploaden en via internet publiek toegankelijk te maken. Ook al zijn de kosten in termen van tijd en geld zeer beperkt, toch wegen deze blijkbaar voor veel ambtenaren in de praktijk zwaarder dan het maatschappelijk nut van het actief openbaar maken van stukken. 'Waar is dat voor nodig, wat levert dat op?' Deze kosten-baten afweging lijkt ook in meer culturele zin van toepassing. Als ambtenaar word je niet beloond als je een stuk actief openbaar maakt. Dat wordt meestal nauwelijks opgemerkt. Maar de risico's kunnen aanzienlijk zijn. Indien een dergelijk stuk leidt tot vragen uit de Kamer of tot negatieve berichten in de pers, dan heb je als ambtenaar een probleem.

#### Cultuur en routine

Het is ongebruikelijk om stukken actief openbaar te maken, dus doen de meeste ambtenaren dat ook niet. Waarom zou je als ambtenaar voor de troepen uitlopen door als enige je onderzoek openbaar te maken? Er bestaat geen cultuur van het delen van informatie. Het openbaar maken van stukken is ook geen onderdeel van het primair proces. Het is een extra stap die tot dusver alleen op basis van vrijwilligheid gemaakt wordt. Op departementen vinden wel discussie plaats over de vraag of een stuk actief openbaar moet worden gemaakt. Daarbij speelt ook de verhouding met de Tweede Kamer een rol. Indien een stuk op Internet wordt geplaatst kan een departement achteraf ook de vraag krijgen waarom het niet eerder naar de Kamer is gestuurd.

## Denkrichtingen

Op basis van de verschillende overwegingen lijken de volgende denkrichtingen perspectief te bieden.

### Politieke druk

In een professionele bureaucratie is politieke druk vanuit het kabinet of vanuit het parlement een belangrijke sturende factor. Op dit moment is openbaarheid nauwelijks een issue, noch bij bewindslieden, noch in de volksvertegenwoordiging. Het vormt geen onderwerp van gesprek bij de begrotingsbehandelingen en op verantwoordingsdag. Voor een cultuurverandering is leiderschap noodzakelijk. Een verantwoordelijk minister die het belang van openheid en transparantie actief uitdraagt, levert een belangrijke bijdrage aan een cultuur waarin actieve openbaarheid de norm wordt.. Indien de meerderheid van de Kamer vindt dat hier nu echt werk van moet worden gemaakt en dit concretiseert met streefnormen, dan wordt het plotseling 'normaal' om deze ambities ook in de praktijk te brengen.

### Integratie in IT-architectuur

Het vraagstuk van actieve openbaarheid wordt vaak pas aan het eind aan de orde gesteld. Vrijwel nergens wordt dit thema vanaf het begin meegenomen in de architectuur van IT-systemen. In de toekomst zal je databases zo moeten vormgeven dat ze eenvoudig actief openbaar kunnen worden gemaakt. In de keten van documentstromen moet je vanaf het begin nadenken op welk moment een document 'automatisch' actief openbaar wordt gemaakt. Op dit moment is er een wilsbeslissing nodig om documenten openbaar te maken. In de toekomst zou dit mechanisme omgekeerd kunnen worden: openbaarmaking gebeurt automatisch en voor niet-openbaarmaking is een actieve handeling noodzakelijk.

### Organisatie en primair proces

Tot dusver vormt openbaarmaking geen onderdeel van het primair proces op departementen. In grote bureaucratieën moeten dit soort ambities ook 'ingeregeld' worden in het dagelijks werkproces. Dat betekent dat het een regulier onderdeel van de bedrijfsvoering moet gaan vormen, net als budgettering en verantwoording. 'Het is een vorm van corvee, het moet gewoon gebeuren en bij niet-nakoming kan je er ook op uitglijden.' Daarbij horen concrete afspraken over normen, organisatie en verantwoordelijkheden. Alleen dan worden zaken ook in het primair proces opgenomen.

Tonen van beste praktijken.

Overheden zullen veel beter moeten communiceren wat het nut en de toegevoegde waarde is van actieve openbaarheid. Wat zijn aansprekende voorbeelden, wat zijn beste praktijken? Beste praktijken bieden burgers gericht inzicht rond vraagstukken die voor hen relevant zijn. Beste praktijken hebben ook intern een mobiliserende werking; ze laten aan ambtenaren van andere overheden zien hoe het ook kan. BZK behoort hier een voortrekkersrol in te vervullen.

### Bewustwording

Binnen het openbaar bestuur dient een proces van bewustwording op gang te worden gebracht. Ambtenaren dienen zich te realiseren dat de informatie die zij zelf produceren, dan wel door bureaus en instellingen laten produceren, met publiek geld gefinancierd wordt. Men moet de sensitiviteit ontwikkelen dat dergelijke informatie altijd op enig moment openbaar kan worden gemaakt, al is het bij een parlementaire enquête. Actieve openbaarmaking zal de komende jaren een belangrijker rol spelen in het afleggen van publieke verantwoording. De bewustwording bij ambtenaren dat actieve openbaarheid een integraal onderdeel vormt van hun rol, zal onderdeel moeten worden van de cultuur binnen overheidsorganisaties en een factor moeten worden bij het beoordelen van de prestaties van individuele ambtenaren en van diensten of directies als geheel.

### Incorporeren in inkoopvoorwaarden

Overheidsinformatie komt vaak tot stand in een samenspel tussen departementen, andere overheden, marktpartijen en kennisinstellingen. In dit proces worden regelmatig datasets en vormen van wetenschappelijke kennis of professionele expertise ingekocht. Het is verstandig om actieve openbaarheid ook juist in je inkoopvoorwaarden te incorporeren. Bij de aanbesteding van bijvoorbeeld openbaar vervoer zal je moeten nadenken welke informatie je actief openbaar gemaakt wil hebben. Later in het proces is dat buitengewoon lastig te regelen.

### Ondersteuning

Veel andere overheden willen wel iets op dit terrein, maar zijn bijna wanhopig op zoek naar de manier waarop ze dit het beste kunnen vormgeven. Hoe begin je ermee, zijn er aansprakelijkheidsrisico's, wat zijn bruikbare formats, wat zijn de mogelijkheden van bestaande IT-systemen, etcetera? Voor gemeenten en andere overheden is BZK de meest logische partij die hierin de weg kan wijzen, eventueel in combinatie EZ, VNG en/of het Forum Standaardisatie.

## 5 . Aanbevelingen

Uit deze verkenning blijkt dat veel landen grote ambities hebben op het gebied van actieve openbaarheid. Tegelijkertijd geven de meeste landen ook aan dat zij nog zoekende zijn hoe ze deze ambities moeten implementeren. Veel genoemde belemmeringen liggen op het gebied van gebrekkig informatie- en archiefbeheer, een overheidscultuur van beslotenheid en een gebrek aan kennis. De kosten-baten afweging voor de individueel ambtenaar en voor de maatschappij is verschillend. Voor een ambtenaar kost het actief openbaar maken tijd en zijn er – althans in zijn perceptie- risico's aan verbonden. De baten zijn voor de samenleving. De belangrijkste aanbevelingen uit andere landen en van betrokken experts zijn:

- 1 **Politieke druk is nodig.** Formuleer concrete doelen en ambities over een reeks van jaren. Een voortrekkersrol van de Minister van BZK ligt in de rede. Ook kan gedacht worden aan het instellen van een taskforce op het gebied van actieve openbaarheid die direct rapporteert aan de ministers van AZ en BZK. De Tweede Kamer kan een controlerende rol vervullen door het monitoren van ambities.
- 2 **Ontwikkel vanuit perspectief burgers.** Vergroot het bereik van Open Overheid door aan te sluiten bij de leefwereld van de burgers, bijvoorbeeld problemen in de buurt of gasboringen in Groningen als uitgangspunt te nemen, in plaats van wetteksten. Toon aan via beste praktijken dat actieve openbaarheid werkt. Benut de kracht uit de samenleving, van burgers, journalisten en maatschappelijke organisaties bij de ontwikkeling van actieve openbaarheid.
- 3 **Ambtenaren maken het verschil.** Er zijn 'Open Overheid'-voortrekkers nodig op landelijk en lokaal niveau om de ontwikkeling te stimuleren. Beloon innovatie en stimuleer ambtenaren om 'Open Overheid'-gerelateerde activiteiten te ontplooiën. Train ambtenaren in actieve openbaarheid en informatiemanagement. Houdt rekening met weerstand onder ambtenaren voor een open cultuur. Geef het goede voorbeeld op hoog niveau: stimuleer een open houding bij bestuurders. Ontwikkel bewustwording dat dit een onderdeel is van het dagelijks werk.
- 4 **Organisatie en primair proces.** In grote bureaucratieën moeten dit soort ambities ook 'ingeregeld' worden in het dagelijks werkproces. Dat betekent dat het een regulier onderdeel van de bedrijfsvoering moet gaan vormen. Denk aan jaarlijkse voortgangsrapportages, richtlijnen op het gebied van betrekken van stakeholders, registervorming en integratie in IT-architectuur. Denk ook aan het incorporeren in inkoopvoorwaarden, bijvoorbeeld bij tenders over openbaar vervoer.

- 5 **Samenwerking tussen de verschillende overheden.** Creëer een Platform met vertegenwoordigers van departementen, uitvoeringsorganen, provincies en gemeenten. Ontwikkel een 'Local Government Partnership' of Koplopersgroep, met 10 – 20 gemeenten die voorop willen lopen op dit terrein. BZK en VNG kunnen expertise en ondersteuning bieden aan gemeenten.

## **Bijlage 1**

### **Respondenten ECPRD onderzoek**

Andorra  
België  
Canada  
Cyprus  
Denemarken  
Duitsland  
Estland  
Finland  
Frankrijk  
Georgië  
Griekenland  
Hongarije  
Italië  
Kroatië  
Letland  
Litouwen  
Noorwegen  
Oekraïne  
Oostenrijk  
Polen  
Portugal  
Rusland  
Slovenië  
Slowakije  
Spanje  
Tsjechië  
Turkije  
Verenigd Koninkrijk

## **Bijlage 2**

### **Geïnterviewde personen Nederland**

- Martin Berendse, Nationaal Rijksarchivaris
- Remco Dolstra, Directeur Communicatie Ministerie van Financiën
- Paul Maassen, civil society coördinator Open Government Partnership
- Paul Suikerbuik, open data specialist BZK
- Ton Zijlstra, consultant en expert tbv gemeenten, departementen en andere landen

## Bijlage 3

### Geraadpleegde literatuur

Commissie Toekomst overheidscommunicatie (2001), *In dienst van de democratie*, eindrapport, Den Haag

Dodde, K., (2013), *Over cultuurverandering*, Universiteit Leiden, in press

Enthoven, G., (2011), *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, Eburon, Delft

Manolea, B. & Cretu, V. (2013), *The influence of the Open Government Partnership (OGP) on the Open Data discussions*, European Public Sector Information Platform no. 2013/10

Mc Millan, J. (2013), *Open public sector information: from principles to practice*, Office of the Australian Information Commissioner

Nugroho, R., (2013), *A comparison of open data policies in different countries*, master thesis, TU Delft

Raad voor het openbaar bestuur (2012), *'Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie'*, Den Haag

Shan, S., Wang, L., Wang, J., Hao, Y., Hua, F., (2011). Research on e-Government evaluation model based on the principal component analysis. *Information Technology Management*, 12, 173-185

TNO (2011), *Open Overheid, internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid*, Delft

Tushman, M. L. & O' Reilly, C. A., (1997). *Winning through Innovation*. United States of America: by the President and Fellows of Harvard College.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012), *Vertrouwen in de burger*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Yiu, C., (2012), *The Big Data Opportunity. Making government faster, smarter and more personal*, Policy Exchange, UK

Vindplaatsen internet:

EPSI platform EU, <http://www.epsiplatform.eu/>  
Access Info Europe <http://www.access-info.org/>