

Informatiemaatschappij

Brassersplein 2
2612 CT Delft
Postbus 5050
2600 GB Delft

www.tno.nl

T +31 88 867000

F +31 88 867382

info-ict@tno.nl

TNO-rapport

Rap nr 35440

Open Overheid

Internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid

| | |
|-----------------|---|
| Datum | 12 januari 2011 |
| Auteur(s) | Tijs van den Broek, Noor Huijboom, Arjanna van der Plas, Bas Kotterink en Wout Hofman |
| Aantal pagina's | 90 |
| Aantal bijlagen | 3 |
| Opdrachtgever | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| Projectnaam | Open Overheid |
| Projectnummer | 035.33823 |

Op dit werk is de licentie Creative Commons Naamsvermelding-GelijkDelen 3.0 (CC BY-SA 3.0) van toepassing. Het werk mag worden gekopieerd, verspreid, doorgegeven of geremixt onder de voorwaarden van naamsvermelding (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en gelijk delen. <http://www.creativecommons.nl>



Management Summary

Aanleiding

De opkomst van nieuwe internettechnologieën, zoals het mobiel internet en web2.0, brengen nieuwe mogelijkheden met zich mee om overheidsinformatie toegankelijk te maken, her te gebruiken, te combineren met informatie van andere bronnen en te analyseren. Waar 'Open Overheid'-beleid traditioneel bestond uit het juridisch verankeren van het recht van burgers om overheidsgegevens op te vragen (bijvoorbeeld in Nederland in de Wet Openbaarheid van Bestuur), gaan steeds meer overheden over tot het gratis publiceren van ruwe, gestructureerde (open formaat) en 'machine-readable' overheidsinformatie, ook wel open data genoemd. Hiermee verschuift het beleid van specifieke informatieverstrekking op aanvraag, naar het proactief publiceren van allerhande ruwe overheidsdata, die bedrijven, non-profit organisaties en burgers zelf kunnen interpreteren en gebruiken om er waarde mee te creëren. Open data kan bijvoorbeeld ingezet worden om nieuwe publieke diensten te ontwikkelen of burgers meer te betrekken bij het handelen van de overheid. Naast open data kan de inzet van web 2.0 toepassingen participatie van burgers in beleidsprocessen sterker maken. Sinds de actieve promotie van Open Overheid door de Amerikaanse president Barack Obama heeft het begrip internationaal een vlucht genomen. Het aantal landen waar Open Overheid hoog op de agenda staat neemt de laatste jaren snel toe.

In Nederland is er nog geen centraal 'Open Overheid'-beleid. Internationale ervaringen kunnen een bruikbare empirische basis vormen voor het opzetten van beleidsactiviteiten in het kader van Open Overheid. TNO maakt daarom in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een overzicht van de ervaringen met 'Open Overheid'-beleid van zes landen: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië, Denemarken, Spanje en Estland. Vervolgens trekt TNO lessen uit deze internationale ervaringen voor een mogelijk beleidsprogramma in Nederland.

Wat is de aanleiding voor 'Open Overheid'-beleid?

In de onderzochte landen blijkt de belangrijkste aanleiding voor 'Open Overheid'-beleid het stimuleren van de kenniseconomie en innovatie. Daarnaast stellen de landen dat een Open Overheid kan bijdragen aan de democratie en publieke dienstverlening door de burger beter te informeren en te betrekken. Er zijn echter ook verschillen in de motivatie voor 'Open Overheid'-beleid aan te wijzen. In de Europese landen speelden de Europese richtlijn voor het hergebruik van overheidsinformatie een belangrijke rol in het agenderen van 'Open Overheid'-beleid. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk speelde het herstellen van de legitimiteit en vertrouwen van burgers in de overheid een grote rol in het agenderen van 'Open Overheid'. In de Verenigde Staten was bijvoorbeeld het wantrouwen van burgers richting lobbyisten en politici de voornaamste reden voor president Barack Obama om 'Open Overheid'-beleid te promoten. In het Verenigd Koninkrijk bleek de vertrouwenscrisis door de declaratieschandalen in het parlement een belangrijke drijfveer.

Hoe wordt 'Open Overheid'-beleid vormgegeven?

De meeste landen hebben een centraal 'Open Overheid'-beleidsprogramma geformuleerd, waarin de doelen van Open Overheid uiteen worden gezet en

vertaald in concrete instrumenten en acties voor de overheid. De meeste strategieën hanteren drie pijlers voor Open Overheid: transparantie, participatie en samenwerking. Centraal in het 'Open Overheid'-beleid staat wetgeving voor het hergebruik van overheidsinformatie. In de onderzochte landen komen drie technologieën naar voren die een Open Overheid ondersteunen: Open (Linked) Data, Web 2.0 en Cloud Computing. 'Open Data'-initiatieven richten zich voornamelijk op de transparantie pijler van Open Overheid. Het hergebruik van overheidsinformatie wordt gestimuleerd door financiële beleidsinstrumenten. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk waren voorlopers op het organiseren van 'hackdays' en 'app contests'. Tijdens 'hackdays' worden programmeurs uitgenodigd (ook door de overheid) om te experimenteren en te demonstreren wat het potentieel is van open data voor bijvoorbeeld dienstverlening. Daarnaast worden 'app contests' georganiseerd. Deze wedstrijden hebben het doel om ideeën voor diensten op basis van open data te genereren en de beste diensten te belonen met prijs. Naast 'app contest' en 'hackdays' worden in de onderzochte landen 'awards' en voorlichtingsbijeenkomsten ingezet als beleidsinstrumenten.

Wat zijn drijfveren en barrières voor 'Open Overheid'-beleid?

Drijfveren

Er zijn op juridisch, economisch, technologisch, intern (bijvoorbeeld beleidsmatig) en sociaal-cultureel vlak drijfveren en barrières voor de voortgang van 'Open Overheid'-beleid aan te wijzen. Een belangrijke drijfveer in de Europese landen is de invloed van Europese wetgeving op het gebied van het hergebruiken van overheidsinformatie. Op economisch vlak is de druk van de markt voor het vrijgeven van overheidsinformatie een belangrijke drijfveer: de data van overheden bieden potentieel veel commerciële waarde. Internettechnologieën zoals web 2.0, het semantisch web en cloud computing zijn nog steeds belangrijke drijfveren. In de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en enkele vooruitstrevende regio's in Spanje drukt politiek leiderschap een stempel op 'Open Overheid'-beleid. Het is echter niet alleen de politiek die leiderschap toont, ook technologische goeroes bieden inspiratie voor beleid en uitvoering. Een laatste sterke drijfveer is de internationale vergelijking tussen de landen. In bijna alle landen wordt verwezen naar 'best practices' op het gebied van Open Overheid uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Australië noemt bijvoorbeeld expliciet dat ze niet wil achterblijven bij het 'Open Overheid'-leiderschap van de Verenigde Staten.

Barrières

De implementatie van Open Overheid kent ook vele barrières. De belangrijkste barrière is overheidscultuur. 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. Een gesloten overheidscultuur is waarschijnlijk ook een belangrijke reden voor het botsen van privacy- en nationale veiligheidswetgeving met het vrijgeven en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Daarnaast zijn veel overheidsinstanties afhankelijk van de opbrengsten uit datalicensies. 'Open Overheid'-beleid richt zich op het aanbieden van overheidsinformatie tegen geen of marginale kosten en vormt daarom een bedreiging voor deze overheidsinstanties. Bewijs van juist positieve economische effecten en nieuwe business modellen zijn nodig om deze zorgen weg te nemen. Op technologisch vlak zijn datakwaliteit en de

vindbaarheid / gebruiksvriendelijkheid van 'Open Overheid'-initiatieven belangrijke uitdagingen. 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. Als laatste valt op dat er nog een gebrek aan uniformiteit is in 'Open Overheid'-beleid in sommige landen. In een paar landen zijn richtlijnen nodig om 'Open Overheid'-initiatieven op lokaal, regionaal en nationaal niveau af te stemmen.

Wat zijn de effecten van 'Open Overheid'-beleid?

Algemeen

In het 'Open Overheid'-beleid van de onderzochte landen staan veel beoogde beleidseffecten beschreven. Het daadwerkelijk meten van deze beoogde effecten doormiddel van systematische evaluatieraamwerken blijft echter achter.

Economische effecten

Verschillende studies laten zien dat de economische waarde van de innovatie en bedrijvigheid die ontstaat op basis van de toegankelijkheid van gratis of marginaal geprijsde informatie, groter is dan de kosten van gratis of marginaal geprijsde informatie (bijvoorbeeld het niet in rekening kunnen brengen van licentietarieven). Maar omdat op microniveau het verlies voor beheerders van informatie dominant is – zij krijgen minder geld binnen – zal deze beslissing tot gratis hergebruik op hoger – politiek – niveau moeten plaatsvinden. Daarnaast is er behoefte aan economische studies op microniveau om de business case voor het hergebruik van overheidsinformatie in kaart te brengen.

Effecten voor publieke dienstverlening

Het anekdotisch bewijs uit de onderzochte landen laat zien dat 'Open Overheid'-beleid de potentie heeft om publieke dienstverlening effectiever en efficiënter te maken. Open Overheid kan leiden tot een betere informatie-uitwisseling tussen overheden, waardoor publieke taken efficiënter uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast zijn er voorbeelden van 'Open Overheid'-initiatieven waar burgers op laagdrempelige wijze bijdragen aan dienstverlening, zonder dat het de overheid veel moeite kost. Als laatste laten de 'app contests' zien dat open data kan leiden tot nieuwe, innovatieve diensten die anders niet door de overheid worden geleverd.

Sociale en democratische effecten

De sociale en democratische effecten van 'Open Overheid'-beleid worden eveneens nog weinig gemeten. 'Open Overheid'-beleid belooft bij te dragen aan legitimiteit en vertrouwen in de overheid, politieke participatie van burgers en inclusie van burgers. Academische studies tonen aan dat een verhoogde transparantie van dienstverlening een positief effect heeft op legitimiteit en vertrouwen, maar dat transparantie niet moet doorschieten. Wetenschappers waarschuwen namelijk dat een totale democratische transparantie kan leiden tot een daling van de legitimiteit en vertrouwen in de overheid. De onderzochte landen laten zien dat het vrijgeven van overheidsinformatie voor politieke participatie inderdaad leidt tot gebruik van open data en web 2.0 voor politieke participatie. Hergebruikers en burgers zijn echter nog kritisch over het daadwerkelijke effect op de democratie. Een reden is dat de informatie die vrijgegeven wordt vaak selectief is. Het effect van 'Open Overheid'-beleid op inclusie heeft twee kanten: het kan

nieuwe groepen aanspreken (bijvoorbeeld jongeren of migranten), maar kan ontoegankelijk zijn voor andere groepen (bijvoorbeeld ouderen).

Wat is de toekomst van 'Open Overheid'-beleid?

De toekomst van 'Open Overheid'-beleid verschilt per land, aangezien elk land zich in een andere beleidsfase bevindt. Er zijn wel een aantal trends te vinden die voor de meeste landen gelden. De belangrijkste trend is de ontwikkeling en invoering van 'Open Overheid'-richtlijnen voor overheidsinstanties en ambtenaren. Een belangrijke uitdaging is namelijk 'Open Overheid'-beleid te harmoniseren en ambtenaren voor te bereiden om via web 2.0 in contact te brengen met burgers en bedrijven. De onderzochte landen verwachten daarnaast dat de focus van 'Open Overheid'-beleid zich zal verplaatsen naar de pijlers participatie en samenwerking. In de Verenigde Staten is bijvoorbeeld de verwachting dat crowdsourcing meer aandacht zal krijgen. Een andere belangrijke trend is het beter betrekken van hergebruikers en eindgebruikers bij het vrijgeven en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Het doel is om in de toekomst open data en de daarop gebaseerde diensten beter aan te laten sluiten bij de behoefte van de markt en de burger. Op technologisch vlak zal toekomstig beleid zich richten op het reduceren van technische belemmeringen, bijvoorbeeld door standaardisering, en het verkennen van nieuwe kanalen zoals mobiele applicaties. Een laatste trend die in veel landen is op te merken, is het meten van de effecten van 'Open Overheid'-beleid.

Wat zijn de aanbevelingen voor mogelijke 'Open Overheid'-beleidsactiviteiten in Nederland?

Op basis van de landenstudies is een SWOT-analyse uitgevoerd van het huidige 'Open Overheid'-beleid in Nederland. Tijdens een workshop met beleidsmedewerkers, academici en (sociale) ondernemers zijn de volgende aanbevelingen opgesteld (in volgorde van belang zoals aangegeven door de workshopdeelnemers):

1. Het installeren van een centrale, open data portal moet inzichtelijk maken welke open data beschikbaar zijn, welke kwaliteit de data hebben en hoe deze worden gebruikt.
2. De positieve en negatieve effecten van 'Open Overheid'-beleid dient geëvalueerd te worden, zodat er een duidelijke business case gemaakt kan worden.
3. Biedt open data actief aan talentvolle studenten en sociale ondernemers om educatie en innovatie te stimuleren.
4. Open data en e-participatie vallen beiden onder de noemer van Open Overheid, maar dienen apart benaderd te worden met eigen beleid, doelstellingen en instrumenten.
5. Vergroot het bereik van Open Overheid door aan te sluiten bij de leefwereld van de burgers, bijvoorbeeld problemen in de buurt in plaats van wetteksten.
6. Actie is belangrijker dan beleidsdocumenten: focus op het stimuleren van open data en participatie in plaats van het opstellen van restrictieve organisatierichtlijnen.
7. Er zijn 'Open Overheid'-voortrekkers nodig op landelijk en lokaal niveau om de ontwikkeling van beleid en activiteit te stimuleren.

8. Schep realistische verwachtingen en houdt burgers op de hoogte van wat er met hun input bij 'Open Overheid'-initiatieven gebeurt.
9. De overheid dient de kansen van Open Overheid voor technologisch leiderschap (bijvoorbeeld Semantisch web) en innovatie te benutten.
10. Stimuleer een meer open cultuur binnen de overheid.
11. Het juridisch kader en toezicht op naleving dienen aangepast te worden om open data te stimuleren.
12. De overheid dient de kansen te benutten om met 'Open Overheid'-beleid effectiever en efficiënter publieke diensten te verlenen.

Een uitgebreide toelichting vindt u in hoofdstuk 7 van het rapport.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Management Summary | 2 |
| 1 Inleiding | 9 |
| 1.1 Een 'Open Overheid'? | 9 |
| 1.2 Probleemstelling | 10 |
| 1.3 Aanpak..... | 10 |
| 1.4 Leeswijzer..... | 11 |
| 2 Beleidsachtergrond en -context | 12 |
| 2.1 De Verenigde Staten | 12 |
| 2.2 Het Verenigd Koninkrijk | 13 |
| 2.3 Australië | 15 |
| 2.4 Spanje..... | 16 |
| 2.5 Denemarken | 17 |
| 2.6 Estland..... | 18 |
| 2.7 Conclusie | 18 |
| 3 Beleidsinstrumenten | 20 |
| 3.1 Algemene beleidsprogramma's | 20 |
| 3.2 Wet- en regelgeving..... | 22 |
| 3.3 Informatieve beleidsinstrumenten..... | 25 |
| 3.4 Financiële beleidsinstrumenten | 28 |
| 3.5 Conclusie | 29 |
| 4 Beleidsvoortgang | 31 |
| 4.1 Status..... | 31 |
| 4.2 Meten van voortgang..... | 33 |
| 4.3 Drijfveren | 34 |
| 4.4 Barrières | 38 |
| 4.5 Conclusie | 41 |
| 5 Beleidsevaluatie en –effecten | 43 |
| 5.1 Beleidsevaluatie..... | 43 |
| 5.2 Economische effecten | 45 |
| 5.3 Efficiëntie en effectiviteit van dienstverlening..... | 47 |
| 5.4 Sociale en democratische effecten..... | 49 |
| 5.5 Conclusie | 53 |
| 6 Toekomstplannen | 54 |
| 6.1 De Verenigde Staten | 54 |
| 6.2 Het Verenigd Koninkrijk | 54 |
| 6.3 Australië | 55 |
| 6.4 Spanje..... | 56 |
| 6.5 Denemarken | 56 |
| 6.6 Estland..... | 57 |
| 6.7 Conclusie | 57 |
| 7 Vertaling naar Nederlandse situatie en beleidsaanbevelingen | 59 |
| 7.1 Inleiding tot de SWOT analyse | 59 |

| | | |
|-----|--|----|
| 7.2 | SWOT Analyse | 60 |
| 7.3 | Aanbevelingen voor Nederlandse 'Open Overheid'-beleidsactiviteiten | 64 |

1 Inleiding

1.1 Een 'Open Overheid'?

Sinds de actieve promotie van een Open Overheid door de Amerikaanse president Barack Obama heeft het begrip internationaal een vlucht genomen. Het aantal landen waar Open Overheid hoog op de agenda staat neemt de laatste jaren snel toe. Zo spraken de lidstaten van de Europese Unie tijdens de Visby verklaring in 2009 af dat overheidsinformatie gratis en open toegankelijk zou moeten zijn (zie tekstbox). Recentelijk riepen de leden van de OESO op tot een Open en innovatieve overheid, waarin technologie een hoofdrol speelt naast beleid en wetgeving (zie tekstbox).

Visby verklaring (Europese Unie)

Op 11 november 2009 verklaarden de 27 lidstaten van de Europese Unie:

“EU member states and community institutions should seek to make data freely accessible in open machine-readable formats, for the benefit of entrepreneurship, research and transparency.”

The call for open and innovative government (OESO)

Op 15 november 2010 riepen de leden van de OESO op tot een open en innovatieve overheid.

“Open Government can help to strengthen trust and build indispensable support for reform. Greater engagement with citizens and civil society is a key part of open and transparent government”

Het begrip Open Overheid is echter niet nieuw. Publiek beleid rondom de openheid of transparantie van informatie is meer dan 200 jaar oud en vormt het hart van onze democratie. De opkomst van nieuwe internettechnologieën, zoals het mobiel internet, brengt echter nieuwe mogelijkheden met zich mee om dit beleid vorm te geven. De aanwezigheid van overheidsinformatie in digitaal formaat maakt het namelijk mogelijk om deze informatie op nieuwe manieren toegankelijk te maken, her te gebruiken, te combineren met informatie van andere bronnen en te analyseren. Waar 'Open Overheid'-beleid traditioneel bestond uit het juridisch verankeren van het recht van burgers om overheidsgegevens op te vragen (bijvoorbeeld in Nederland in de Wet Openbaarheid van Bestuur), gaan steeds meer overheden over tot het gratis publiceren van ruwe, gestructureerde (open formaat) en 'machine-readable' overheidsinformatie (Robinson et al, 2008), ook wel open data genoemd. Hiermee verschuift het beleid van specifieke informatieverstrekking op aanvraag, naar het proactief publiceren van allerhande ruwe overheidsdata, die bedrijven, non-profit organisaties en burgers zelf kunnen interpreteren en gebruiken om er waarde mee te creëren. Open data kan bijvoorbeeld ingezet worden om nieuwe publieke diensten te ontwikkelen of burgers meer te betrekken bij het handelen van de overheid. Naast open data kan de inzet van web 2.0 toepassingen participatie van burgers in beleidsprocessen sterker maken.

1.2 Probleemstelling

In Nederland is er echter nog geen centraal 'Open Overheid'-beleid. Internationale ervaringen kunnen een bruikbare empirische basis vormen voor het opzetten van eventuele toekomstige beleidsactiviteiten rondom Open Overheid. TNO maakt daarom in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een overzicht van de ervaringen met 'Open Overheid'-beleid van zes landen en geeft inzicht in de lessen die getrokken kunnen worden voor een mogelijk toekomstig beleidsprogramma in Nederland.

De onderzoeksvragen zijn:

- Hoe wordt 'Open Overheid'-beleid vormgegeven in landen die voorlopers zijn op dit gebied?
 - Beleidscontext: Wat is de context voor het 'Open Overheid'-beleid in deze landen (Hoofdstuk 2)?
 - Beleidsinstrumenten: Welke beleidsinstrumenten voor Open Overheid worden aangewend in deze landen (Hoofdstuk 3)?
 - Beleidsvoortgang: Hoe is de beleidsvoortgang omtrent Open Overheid in deze landen, en wat zijn de drijfveren en barrières voor de voortgang (Hoofdstuk 4)?
 - Beleidseffecten: Hoe wordt Open Overheid geëvalueerd in deze landen, en welke sociale, democratische en economische effecten heeft 'Open Overheid'-beleid (Hoofdstuk 5)?
 - Toekomstplannen: Wat zijn de toekomstplannen op het gebied van Open Overheid in deze landen (Hoofdstuk 6)?
- Wat zijn de positieve en negatieve implicaties voor Open Overheid in Nederland op economisch, juridisch, sociaal-maatschappelijk, beleidsmatig en technologisch vlak?
- Hoe kan 'Open Overheid'-beleid het best worden vormgegeven voor de Nederlandse situatie (Hoofdstuk 7)?

1.3 Aanpak

TNO heeft het 'Open Overheid'-beleid van zes landen onderzocht: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië, Spanje, Denemarken en Estland. Deze landen worden beschouwd als internationale koplopers op het gebied van 'Open Overheid'-beleid. Het onderzoek is in vier fases uitgevoerd:

A. Kick-off fase. Tijdens deze fase is het begrip Open Overheid afgebakend en gedefinieerd, zijn cases geselecteerd, de methodologie verder uitgewerkt en een brede, verkennende desk research uitgevoerd naar 'Open Overheid'-beleid, instrumenten, voortgang, impact en toekomst.

B. Landenstudie fase. Per land werden de onderzoeksvragen ten aanzien van de beleidsachtergrond, -voortgang, -instrumenten, -impact en plannen beantwoord door middel van een korte enquête voor beleidsmedewerkers, desk research en interviews.

C. Kritische reflectie fase. Om tot een weloverwogen standpunt over Open Overheid te komen zijn de voor- en nadelen van 'Open Overheid'-beleid nader verkend door desk research en een consultatie van verschillende experts. In de gesprekken met de experts kwamen zowel positieve als negatieve implicaties van Open Overheid aan bod.

D. Implicaties voor Nederland fase. De resultaten van de vorige fases zijn geconfronteerd met het huidige beleid en toekomstige plannen om de belangrijkste uitgangspunten voor succesvol 'Open Overheid'-beleid te formuleren. In een SWOT analyse is het huidige 'Open Overheid'-beleid in Nederland afgezet tegen de uitgangspunten voor succesvol 'Open Overheid'-beleid om zo inzicht te krijgen in sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van het Nederlandse beleid. De SWOT analyse is gepresenteerd tijdens een validatie workshop en op basis daarvan zijn aanbevelingen geformuleerd voor het Nederlandse beleid.

In overleg met de opdrachtgever is de keuze gemaakt om Open Overheid in zes landen te onderzoeken. Vijf van de zes landen horen tot de internationale koplopers op het gebied van Open Overheid. Deze landen zijn de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië, Spanje en Denemarken. Denemarken is als Scandinavisch land uitgekozen door de aanwezigheid van recent en centraal 'Open Data'-beleid. Daarnaast is er ook gekozen voor Estland, omdat dit Oost-Europese en niet-Angelsaksische land relatief hoog scoort in de e-readiness ranglijsten van the Economist (Economist Intelligence Unit, 2010). Daarnaast was Estland aan het begin van dit millennium pionier op het gebied van elektronische democratie was en waren Transparantie en Open Overheid belangrijke grondbeginselen in het Informatie Samenlevingsbeleid van Estland uit 1998.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de beleidsachtergrond en –context voor de verschillende landen beschreven (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Australië, Spanje, Denemarken en Estland).

In hoofdstuk 3 worden de beleidsinstrumenten die worden aangewend in de verschillende landen behandeld. Hierbij komen algemene beleidsprogramma's, wet- en regelgeving en projecten aan bod.

Hoofdstuk 4 behandelt de beleidsvoortgang in de verschillende landen. Ook de drijfveren en barrières voor de voortgang worden besproken.

In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de evaluatie van 'Open Overheid'-beleid en de economische, sociale en democratische effecten van beleid.

Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de toekomstplannen met betrekking tot Open Overheid van de verschillende landen.

In hoofdstuk 7 wordt een vertaalslag gemaakt naar beleidsaanbevelingen voor het ministerie van Binnenlandse Zaken. De Nederlandse situatie wordt beschreven in een SWOT analyse, en vertaald naar aanbevelingen voor Nederlandse beleidsactiviteiten.

2 Beleidsachtergrond en -context

In dit hoofdstuk wordt de beleidsachtergrond en –context van Open Overheid in de zes landen besproken. De landen worden op chronologische volgorde van opkomst van 'Open Overheid'-beleid behandeld. Per land wordt er beschreven wat de aanleiding is geweest om Open Overheid op de politieke agenda te zetten en wat aanjagers en obstakels waren in de agendering. Aandachtspunten zijn ook de motivatie voor 'Open Overheid'-beleid, de doelen die nagestreefd worden met het 'Open Overheid'-beleid en de beleidscontext waarin de ontwikkelingen zich afspelen.

2.1 De Verenigde Staten

Beleid op hoofdlijnen

De Verenigde Staten hebben een lange traditie in het vrijgeven van Overheidsinformatie (Weiss, 2004). Eén van de vroege voorbeelden van 'Open Overheid'-beleid is *Fedstats.gov*, een website opgericht in 1997 waarop statistische data worden gepubliceerd van meer dan zeventig federale organisaties. Andere vroege initiatieven focussen vooral op geografische data, zoals *National Spatial Data Infrastructure* van het *Federal Geographic Data Committee*, dat al sinds 1990 actief is in het vrijgeven van geografische informatie (Dawes, 2010). Belangrijke fundamentele voor het 'Open Overheid'-beleid van de Verenigde Staten werden gelegd onder president George W. Bush, onder meer door de *Federal Funding Accountability and Transparency Act* (en het daaruit voortgekomen *usaspending.gov*, dat inzicht geeft in waar belastinggeld aan wordt besteed) van 2006 en de *Honest Leadership and Open Government Act* van 2007. Daarentegen gebruikte president Bush de *data quality act* en *home land security act* om gevoelige data, over bijvoorbeeld de gezondheidsrisico's van kerncentrales, niet te publiceren.

Internationale bekendheid kreeg het 'Open Overheid'-beleid pas onder het leiderschap van Bush's opvolger Barack Obama. Op zijn eerste kantoor dag in januari 2009 gaf Obama een memorandum af, waarop hij aangaf dat het uitgangspunt

President Barack Obama over 'Open Overheid'

"My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government."

van de overheid het proactief vrijgeven van informatie moet zijn, op basis van de *Freedom of Information Act*. Obama pleit in zijn memorandum voor openheid en transparantie, ter bevordering van de democratie en de efficiëntie en effectiviteit van de overheid. Onder Obama werd in 2009 de *United States Department of Justice Guide to the Freedom of Information* ingevoerd, die ervoor moet zorgen dat de 'Open Overheid'-principes daadwerkelijk nageleefd worden. De *Guide* is sterk gericht op 'Open Data'-beleid, en stelt dat overheidsinstanties informatie proactief online beschikbaar moeten maken. De voortgang van het vrijgeven van open data wordt bijgehouden door de *Open Government Dashboard*.

In mei 2009, vier maanden na het memorandum van Obama, ging de open data portal *data.gov* de lucht in. Via deze website krijgen burgers toegang tot overheidsdata. Naast data geeft de website handleidingen en software tools. De website moet de democratie, efficiëntie en effectiviteit van de Amerikaanse overheid bevorderen door haar transparantie.

De in december 2009 geïmplementeerde *Open Government Directive*, die overheidsinstanties instrueerde hun plannen voor Open Overheid te beschrijven op basis van de pijlers transparantie, participatie en samenwerking, gaf de 'Open Overheid'-ontwikkelingen vleugels.

De drie pijlers van 'Open Overheid'-beleid (*Open Government Directive*)

1. **Transparantie:** het bevorderen van de controleerbaarheid van de overheid en het geven van informatie over wat de regering doet. Het gaat hierbij in het bijzonder om het vrijgeven en benutten van overheidsdata in een bruikbaar en toegankelijk formaat;
2. **Participatie:** burgers mogelijkheden bieden om deel te nemen aan het beleidsproces;
3. **Samenwerking:** het inzetten van innovatieve instrumenten, methoden en systemen om de samenwerking tussen overheden en burgers te bevorderen.

Aanleiding tot 'Open Overheid'-beleid

De primaire motivatie achter de 'Open Overheid'-initiatieven is de behoefte aan het verbeteren van de democratie, de efficiëntie en de effectiviteit van de overheid. Belangrijke veranderingen die Barack Obama wil bereiken zijn het verkleinen van de invloed van lobbyisten in de overheid en adviesorganen, het inzichtelijk maken van de overheidsuitgaven op gebruiksvriendelijke websites (zoals *recovery.gov* en *usaspending.gov*) en het vergroten van de invloed van burgers op overheidsbeslissingen die effect hebben op hun leven. Daarnaast zijn de economische voordelen van 'Open Overheid'-beleid een belangrijke drijfveer. Het creëren van nieuwe banen en bedrijven wordt bijvoorbeeld gezien als een essentieel doel van 'Open Overheid'-beleid.

2.2 Het Verenigd Koninkrijk

Beleid op hoofdlijnen

In het Verenigd Koninkrijk is Open Overheid sinds al ongeveer vijf jaar sterk in wetgeving en beleid verankerd. De Europese richtlijn voor *Hergebruik van Overheidsinformatie*, die in 2003 op Europees niveau werd aangenomen, is door de Verenigd Koninkrijk als een van de eerste Europese landen in 2005 vertaald naar eigen nationale wetgeving. De basis van het 'Open Overheid'-beleid in het Verenigd Koninkrijk werd in eerste instantie op 7 juni 2007 geformuleerd in het *Power of Information Review* rapport. Dit rapport, opgesteld door de externe experts Tom Steinberg en Ed Mayo, stelt dat de overheid contact moet zoeken en houden met open datagebruikers, ze moet voorzien van de informatie die ze nodig hebben en alle burgers moet klaarstomen voor de informatiesamenleving (zie tekstbox). De vervolgstappen van de overheid naar aanleiding van de *Power of Information Review* worden beschreven in een voortgangsrapportage, uitgebracht op 31 maart 2008.

De drie doelen van 'Open Overheid'-beleid (*Power of Information Review*)

1. **User generated-content** inzetten voor sociale en economische doeleinden;
2. **Hergebruikers van overheidsinformatie** tijdig voorzien van de informatie die ze willen zodat het ingezet kan worden ten behoeve van alle burgers;
3. **Het publiek belang** beschermen door burgers voor te bereiden op de informatiesamenleving en te zorgen dat iedereen voordeel heeft van de informatiemaatschappij (inclusie).

In 2008 werd naar aanleiding van het rapport de *Taskforce Power of Information* in het leven geroepen. De taskforce moest de overheid adviseren en assisteren op het gebied van nieuwe ontwikkelingen in digitale media en open data, om te zorgen dat burgers voordeel hebben van deze ontwikkelingen.

In juni 2009 werden Tim Berners-Lee en Nigel Shadbolt overheidsadviseurs op het gebied van publieke informatievoorziening, met een focus op open data om de economie te laten groeien. In navolging van hun aanstelling werd in december 2009 het actieplan *Putting the Frontline First* gepubliceerd. Hierin staan concrete acties die in lijn liggen met de *Power of Information* rapporten. Het vrijgeven van publieke datasets gebeurde vervolgens in januari 2010 met de lancering van data.gov.uk, een website die data eenvoudig vindbaar en herbruikbaar moet maken. Om het 'Open Overheid'-beleid ook lokaal te stimuleren, werd vrijwel tegelijkertijd het *Local Public Data Panel* in het leven geroepen, geleid door professor Nigel Shadbolt.

Premier David Cameron heeft, net als zijn voorganger Gordon Brown, Open Overheid, en vooral open data, hoog in het vaandel. In een van zijn eerste brieven maande hij alle overheidsinstanties transparantie te geven in uitgaven boven een bedrag van £500. Daarnaast gaf de premier deadlines voor het vrijgeven van data met betrekking tot overheidsuitgaven. Bovendien stelde hij een *Public Sector Transparency Board* in, die overheidsinstanties helpt met het halen van de deadlines.

De nadruk binnen het 'Open Overheid'-beleid ligt in de afgelopen jaren voornamelijk op het proactief vrijgeven van overheidsdata, in de vorm van open, het liefst zelfs open linked, data. Dat betekent niet dat er geen burgerparticipatie plaatsvindt. Integendeel: burgerparticipatie heeft al veel langer een centrale plaats in het overheidsbeleid, maar wordt veelal los gezien van de huidige 'Open Overheid'-agenda.

Aanleiding tot 'Open Overheid'-beleid

Er zijn door de jaren heen verschillende motivaties geweest voor 'Open Overheid'-beleid in het Verenigd Koninkrijk. In de afgelopen jaren stonden vanuit de overheid drie doelen voornamelijk centraal: betrokkenheid van burgers bij politiek en overheidsdiensten, economische effecten zoals banen en innovatie en transparantie om de controleerbaarheid van de overheid. Open Overheid, en in het bijzonder open data, wordt door politici gezien als een manier voor burgers om de overheid te controleren. Het vertrouwen van de burger in de legitimiteit van de overheid is namelijk gedaald door de declaratieschandalen in het Britse parlement. Transparantie wordt gezien als een mogelijkheid om de ontstane vertrouwensbreuk te helen.

Hoewel in de beleidsdocumenten regelmatig verwezen wordt naar participatie en samenwerking, lijkt het 'Open Overheid'-beleid in het Verenigd Koninkrijk vooral gericht te zijn op het vrijgeven van data. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat het 'Open Overheid'-beleid vooral gestuurd wordt door politieke en technologische kopstukken, zoals de huidige en vorige minister-president, maar ook Tim Berners-Lee, Nigel Shadbolt, Tom Steinberg en Rufus Pollock. Deze kopstukken treden regelmatig op in tijdelijke organen als het *Local Public Data Panel* en de *Power of Information taskforce*, en zijn vooral gericht op snelle open dataontwikkelingen.

2.3 Australië

Beleid op hoofdlijnen

'Open Overheid'-beleid is in Australië een belangrijk onderdeel van het bredere *Government 2.0* beleid. Centraal in het Australische 'Open Overheid'-beleid staat het '*Engage: Getting on with Government 2.0*' rapport van de *Government 2.0 taskforce*. In juni 2009 werd deze externe expertgroep opgericht door de Minister van Financiën en Deregulatie Lindsay Tanner, en Minister van Staat Joe Ludwig. De taskforce kreeg als missie mee om de Australische federale overheid te adviseren over hoe nieuwe internettechnologieën, zoals web 2.0, ingezet kunnen worden binnen de overheid.

Het adviesrapport '*Engage: Getting on with Government 2.0*' van de taskforce werd in december 2009 overhandigd aan de minister van financiën en deregulatie. Het rapport noemt Leadership, Engagement en Open Access Public Sector Information (PSI) als centrale pijlers voor een Open Overheid (tekstbox). Een belangrijke aanbeveling in het rapport is om overheidsinformatie zo proactief, tijdig gratis, gebaseerd op open data standaarden, gemakkelijk vindbaar, begrijpelijk, machine-readable en vrij herbruikbaar aan te bieden. Op 13 mei 2010 nam het Ministerie van financiën en deregulatie twaalf van de dertien beleidsaanbevelingen aan. De eerste aanbeveling, de 'Open Overheid'-verklaring, werd op 16 juli 2010 gepubliceerd op een weblog.

De drie pijlers van 'Open Overheid'-beleid (*Government 2.0 taskforce*)

1. **Leadership:** Leiderschap, beleid en governance zijn nodig om de cultuur binnen de Australische overheid meer open en gericht op samenwerking met burgers en bedrijven te maken;
2. **Engagement:** Het toepassen van **web 2.0 toepassingen** en een innovatieve cultuur in het functioneren van de overheid;
3. **Open Access PSI:** Proactief toegankelijk maken van Overheidsinformatie.

Naast het federale beleid, hebben verschillende decentrale overheden en culturele instanties 'Open Overheid'-beleid geagendeerd en geformuleerd. De staten Queensland, Victoria, South Australia en New South Wales hebben inmiddels wetgeving voor het proactief vrijgeven van overheidsdata. Zo was de staat Queensland eerder dan de federale regering in vergaande Freedom of Information wetgeving (reeds in 2007). De staat Victoria heeft in navolging van het 'Engage' rapport een eigen *Government 2.0 Action Plan* opgesteld. Daarnaast is de lokale gemeente van Mosman pionier in het gebruiken van open data en web 2.0 voor het informeren, consulteren en laten participeren van burgers.

Aanleiding tot 'Open Overheid'-beleid

De belangrijkste motivaties voor 'Open Overheid'-beleid in Australië zijn (1) het stimuleren van (publieke) innovatie (2) het versterken van de democratie en (3) het verbeteren van publieke dienstverlening. Het rapport "*Venturous Australia – Building Strength in Innovation*" wees bijvoorbeeld voor het werk van de Government 2.0 taskforce op het belang van open data en web 2.0 toepassingen voor het stimuleren van innovatie. Daarnaast hoopt de Australische overheid dat het inzetten van web 2.0 toepassingen en open data leiden tot een meer participatieve en beter geïnformeerde democratie. Het verbeteren van de publieke dienstverlening is ook een belangrijk motief. De adviesgroep "*On Reform of Australia Government Administration*" adviseerde bijvoorbeeld dat het gebruik van web 2.0 technologie en een open cultuur binnen de overheid Australië kan helpen om de beste publieke dienstverlening ter wereld te realiseren. 'Open Overheid'-beleid moet bijvoorbeeld de kwaliteit, efficiëntie, flexibiliteit en responsiviteit van publieke diensten verbeteren.

2.4 Spanje

Beleid op hoofdlijnen

'Open Overheid'-beleid is in Spanje onderdeel van *Avanza2*, een breder federaal programma om de informatiemaatschappij in Spanje te stimuleren. Het *Avanza2* programma loopt van 2011 tot 2015 en is het vervolg op *Avanza1* (2005 tot 2010). Waar de focus van *Avanza1* vooral op de ICT infrastructuur lag, focust *Avanza2* veel meer op beschikbaarheid van diensten en data. *Avanza2* refereert aan Open Overheid en stelt dat 'Open Overheid'-beleid ertoe kan bijdragen dat de overheid in een constant gesprek is met burgers en hierdoor beter zicht krijgt op hun behoeften en voorkeuren. Dit is nodig om betere beslissingen te kunnen nemen en burgers te betrekken bij de ontwikkeling van diensten. Concrete maatregelen die het programma noemt hebben betrekking op het creëren van een 'open data'-portal, de uitgangspunten voor een Open Overheid plan vanuit de federale regering, dat wordt vertaald in concrete 'Open Overheid'-initiatieven, de ontwikkeling van maatregelen voor educatie, bewustzijn en de verspreiding van de wet Ley 37/2007 voor het hergebruik van overheidsinformatie teneinde een cultuur van hergebruik te stimuleren.

In 2009 werd vanuit het *Avanza* programma het *Aporta project* gelanceerd. Het doel van het *Aporta* project is om Spanje koploper op het gebied van hergebruik van overheidsinformatie te maken door middel van onder meer trainings- en bewustwordingsactiviteiten en de ontwikkeling van een gids voor het hergebruik van overheidsinformatie.

Opvallend is dat in relatief veel decentrale overheden in Spanje 'Open Overheid'-beleid hebben geformuleerd (onder meer Catalonië, Aragon, de Canarische Eilanden en Baskenland met het *Open Data Euskadi* project, het eerste lokale Open Data initiatief).

Aanleiding tot 'Open Overheid'-beleid

De belangrijkste aanleiding voor het opnemen van het 'Open Overheid'-beleid in *Avanza2* is de *Europese Richtlijn 2003/98/EC* voor hergebruik van overheidsinformatie. Spanje is sterk betrokken geweest bij de formulering van deze richtlijn en heeft deze in 2007 omgezet naar nationale wetgeving; Ley 37/2007.

Doordat de Europese Richtlijn sterk gericht is op open data, richt ook het federale beleid zich vooral op dit thema, met als voornaamste doel het bijdragen aan de kenniseconomie en democratie. Ook lokaal niveau speelt open data een grote rol. Daarnaast is politieke participatie van burgers lokaal een belangrijk thema, en wordt er gestreefd naar het sluiten van de kloof tussen overheid en burger, door middel van portals als *Irekia* in Baskenland, dat zich richt op zowel transparantie als participatie en samenwerking.

2.5 Denemarken

Beleid op hoofdlijnen

Hoewel Denemarken tot de koplopers van Europa behoort als het gaat om e-Government beleid (EUROSTAT, 2010), is het 'Open Overheid'-beleid nog in de ontwikkelingsfase. Eén van de eerste rapporten die 'Open Overheid'-doelstellingen formuleert is de publicatie 'Denemarken als een hoge snelheid maatschappij' (januari 2010) van de Hoge Snelheidscommissie" (Højhastighedskomiteen) ingesteld door het Ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie. In het rapport wordt *Overheid 2.0* genoemd als belangrijke mogelijkheid om tot betere samenwerking met bedrijven en burgers te komen. Het Deense federale Overheid 2.0 beleid richt zich op drie doelen: (a) het creëren van open flexibele technologieën en standaarden, (b) het stimuleren van de creatie van publieke waarde door gebruikers via sociale netwerken en (c) het vergroten van de invloed van gebruikers en transparantie van de overheid.

De drie doelen (open data, web 2.0 en democratie) zijn door het Nationale IT en Telecom Agentschap (NITA)¹ van het Ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie verder uitgediept en omgezet in concrete plannen en maatregelen. Om democratie te bevorderen heeft de federale regering de website www.borger.dk², de algemene portal van de Deense federale overheid, uitgebreid met stem- en debatfunctionaliteiten. Daarnaast lanceerde het NITA in 2009 een *Open Data Innovatie Strategie* ('Offentlige Data I Spil')³, gericht op het op een uniforme manier toegankelijk maken van data. Het belangrijkste initiatief op Web 2.0 gebied is het door de federale overheid gelanceerde sociale netwerk www.digitaliser.dk, waar ambtenaren, burgers en bedrijven kunnen diensten kunnen ontwikkelen en kennis kunnen uitwisselen. De pilaren 'participatie' en 'samenwerking' van het 'Open Overheid'-beleid krijgen volgens diverse experts veel meer op lokaal dan op nationaal niveau vorm.

Aanleiding tot 'Open Overheid'-beleid

De motivaties aangevoerd door de Deense federale overheid (voornamelijk vanuit NITA en de Hoge Snelheidscommissie) om 'Open Overheid'-beleid te voeren zijn sterk gebaseerd op de mogelijkheden om burgerparticipatie te verhogen, de Deense economie te versterken en de leidende positie van Denemarken op het gebied van ICT te behouden. Open data heeft, meer dan participatie en samenwerking, een centrale rol in 'Open Overheid'-beleid. Wel maakt de Hoge Snelheidscommissie de kanttekening dat de economische waarde van open data moeilijk in te schatten is.

¹ <http://www.itst.dk/>

² <https://www.borger.dk/Sider/default.aspx>

³ http://www.itst.dk/politik-og-strategi/copy2_of_offentlige-data/om-offentlige-data-i-spil/

2.6 Estland

'Open Overheid'-beleid in Estland verschilt sterk van de andere onderzochte landen. Hoewel er al in de jaren negentig een goede basis werd gelegd voor 'Open Overheid'-beleid met elektronisch stemmen en vooruitstrevende PSI wetgeving, is er tot op heden geen centraal beleidsprogramma. De rol van de overheid in transparantiebeleid wordt door beleidsmedewerkers op het moment als formeel en passief omschreven. Een instelling die staat haaks op lokale initiatieven zoals het initiatief rond "transparantie in bestuur" van de hoofdstad Tallinn en succesvolle civiele participatie-initiatieven zoals "*Cleaning up Estonia in One Day*".

De inrichting van de informatiesamenleving in Estland is gebaseerd op de principes van de *Estonian Information Policy*, aangenomen door het Parlement in 1998. In 2004 volgde een update met de *Principles of Estonian Information Policy 2004-2006*. De actieve participatie van burgers in politieke besluitvorming is vastgelegd in de *Estonian Civil Society Development Concept*⁴ in de vorm van een publiek-private samenwerking aangenomen door het parlement in december 2002.

Het huidige kader voor 'Open Overheid'-beleid in Estland wordt gevormd door de *Estonian Information Society Strategy 2013*⁵. In het beleidsdocument worden doelstellingen en acties uiteengezet voor de brede inzet van ICT in de kenniseconomie en samenleving van Estland. De strategie vult sectorale ontwikkelingsplannen aan, zoals de *Estonian Enterprise Policy 2007-2013*, de *Estonian R&D strategy "Knowledge-Based Estonia 2007-2013"*, en de *Strategy for the Preservation of Estonian Digital Heritage 2007-2010*.

De *Estonian Information Society Strategy 2013* beschrijft een aantal belangrijke principes voor Open Overheid in Estland (zie onderstaande tekstbox). Naast deze principes worden er op dit moment echter geen beleidsprogramma's of andere instrumenten ingezet in Estland.

De vier 'Open Overheid'-principes (*Estonian Information Society Strategy 2013*)

1. **Herbruikbaarheid** is een leidend principe voor de data die Estland via ICT verzameld;
2. **Processen** van de overheid worden zo ingericht dat er maar 1 datacollectie is van burgers, ondernemers en overheidsorganisaties;
3. **De informatiesamenleving** wordt ontwikkeld in samenspraak en samenwerking met burgers, bedrijven en NGO's;
4. **Interoperabiliteit en open standaarden** worden gestimuleerd voor informatiesystemen van de overheid.

2.7 Conclusie

'Open Overheid'-beleid kwam als eerste op de agenda in de Angelsaksische landen die we onderzocht hebben. Een verschil met de niet-Angelsaksische landen is politiek leiderschap op landelijk niveau. Een mogelijke verklaring is de directe vorm

⁴ <http://www.ngo.ee/103>

⁵ Zie http://www.riso.ee/en/information-policy/policy-document/Estonian_Information_Society_Strategy_2013

van democratie en een politieke visie, waarin meer ruimte wordt gegeven aan de markt om gebruik te maken van overheidsinformatie. In het Verenigd Koninkrijk speelde daarnaast vooraanstaande technologische 'thought leaders' als Tom Steinberg en Tim Berners-Lee een rol om 'Open Overheid' op de politieke agenda te zetten. In Australië, Denemarken en Spanje speelde op centraal niveau politiek leiderschap minder een rol, maar speelde ministeries van financiën en ICT een belangrijke rol in het voorbereiden van beleid. In Australië, Spanje en de Verenigde Staten speelde politiek leiderschap op lokaal en regionaal niveau ook een zeer belangrijke rol in het agenderen van 'Open Overheid'-beleid.

Het 'Open Overheid'-beleid van de Verenigde Staten heeft het beleid van de andere onderzochte landen geïnspireerd. De pijlers transparantie, participatie en samenwerking (bijvoorbeeld om meer efficiëntie te bereiken) en de technologieën open data en Web 2.0 resoneren in het 'Open Overheid'-beleid van Australië, Denemarken en Spanje. Het valt echter op dat de pijler transparantie, in de vorm van open data, de meeste aandacht krijgt in het beleid, de media en van de politiek.

De belangrijkste aanleiding voor 'Open Overheid'-beleid is het stimuleren van de kenniseconomie en innovatie. Daarnaast stellen de landen dat een Open Overheid kan bijdragen aan de democratie en publieke dienstverlening door de burger beter te informeren en te betrekken. Er zijn echter ook verschillen in de motivatie voor 'Open Overheid'-beleid aan te wijzen. In de Europese landen speelden de Europese richtlijn voor het hergebruik van overheidsinformatie een belangrijke rol in het agenderen van 'Open Overheid'-beleid. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk speelde het herstellen van de legitimiteit en vertrouwen van de burgers een grote rol in het agenderen van Open Overheid. In de Verenigde Staten was bijvoorbeeld het wantrouwen richting lobbyisten en politici de voornaamste reden voor president Obama om 'Open Overheid'-beleid te promoten. In het Verenigd Koninkrijk bleek de vertrouwenscrisis door de declaratieschandalen in het parlement een belangrijke drijfveer.

3 Beleidsinstrumenten

In dit hoofdstuk worden de 'Open Overheid'-beleidsinstrumenten die in de onderzochte landen zijn ingezet uiteengezet. Voor elk land wordt uiteengezet hoe het 'Open Overheid'-beleid wordt vormgegeven en uitgewerkt en welke beleidsinstrumenten er vervolgens worden ingezet om het beleid uit te voeren. Hierbij is gekeken naar algemene beleidsprogramma's, wet- en regelgeving, informatieve en financiële instrumenten om een Open Overheid te stimuleren. Een aandachtspunt hierbij is de rol die opgedane ervaringen en onderzoeksresultaten hebben gespeeld bij de vormgeving en het gebruik van beleidsinstrumenten.

3.1 Algemene beleidsprogramma's

Vijf van de zes onderzochte landen hebben op nationaal niveau beleidsprogramma's ontwikkeld op het gebied van Open Overheid (zie onderstaande tabel 1). Er zijn echter wel *belangrijke verschillen* tussen landen te zien. Het detailniveau van het beleid verschilt bijvoorbeeld. Het Spaanse plan *Avanza2* heeft alleen op hoofdlijnen 'Open Overheid'-beleid geformuleerd zonder gedetailleerde richtlijnen voor overheidsinstanties te formuleren. De Verenigde Staten hebben echter in de *Open Government directive* gedetailleerde richtlijnen uiteengezet voor overheidsinstanties. Alle federale overheidsinstanties moeten bijvoorbeeld een 'Open Overheid'-beleidsplan schrijven, waarin maatregelen op het gebied van transparantie, participatie en samenwerking opgenomen zijn. Daarnaast hangt het per land af of het 'Open Overheid'-beleid onderdeel is van een breder beleidskader. In Australië heeft de overheid bijvoorbeeld gekozen voor een aparte *Open Government declaration*, terwijl het Deense 'Open Overheid'-beleid onderdeel is van het programma 'Denemarken als hoge snelheid maatschappij'. Wel heeft Denemarken een aparte strategie voor open data, de *Open Data Innovation Strategy* genaamd. Een ander belangrijk verschil tussen de landen is de geografische reikwijdte van het beleidsprogramma: terwijl initiatieven in Spanje bijvoorbeeld vooral decentraal geïnitieerd zijn (zie bijvoorbeeld het Open Euskadi initiatief in Spaans Baskenland), heeft het Verenigd Koninkrijk een sterk centraal beleid (bijvoorbeeld door het instellen van een Local Open Data panel). Binnen de vijf beleidsprogramma's zijn inhoudelijke verschillen aan te wijzen. De Verenigde Staten en Australië leggen bijvoorbeeld meer de nadruk op participatie en samenwerking, terwijl Spanje en het Verenigd Koninkrijk vooral het belang van open data benadrukken. Helaas ontbreekt in Estland een centraal 'Open Overheid'-beleidsprogramma, ondanks de vooruitstrevende wetgeving op het gebied van openbaarheid van bestuur en elektronische democratie. De voornaamste redenen voor het ontbreken van een centraal programma zijn het gebrek aan politiek leiderschap en een focus op dienstverlening door de overheid zelf.

Tabel 1 Overzicht van centrale 'Open Overheid'-beleidsprogramma's

| Land | Australië | Denemarken | Spanje | Verenigd Koninkrijk | Verenigde Staten |
|------|-----------------|------------------------------|---------|--|---------------------------|
| Naam | Open Government | Denemarken als hoge snelheid | Avanza2 | Action plan: putting the frontline first | Open Government directive |

| | declaration | maatschappij | | | |
|------------|---|---|---|--|--|
| Startdatum | 2010 | 2010 | 2010 | 2009 | 2009 |
| Doel | Open Overheid richt zich op overheidsdata en innovatieve technologie in te zetten om burgers beter te informeren, betrekken en te laten participeren. | Een Open Overheid moet bijdragen aan een hoge snelheid maatschappij. De pijlers open, flexibele technologieën, web 2.0 en transparantie staan centraal. | Open Overheid moet bijdragen aan de interactie tussen burger en overheid. Het plan omvat een open data portal, een federaal plan en de implementatie van PSI wetgeving. | Het programma stelt het openstellen van overheidsdata als doel en stelt een 'Local Data Panel' in om lokale overheden aan te sporen om data vrij te geven. | De directive roept federale overheden om 'Open Overheid' programma's te ontwikkelen op het gebied van transparantie, participatie en samenwerking. |

Op regionaal en lokaal niveau zijn er inmiddels ook 'Open Overheid'-beleidsprogramma's ontwikkeld. De landen met sterk autonome regio's, zoals Australië en de Verenigde Staten, worden voornamelijk gekenmerkt door vooruitstrevende 'Open Overheid'-initiatieven. Op regionaal niveau heeft bijvoorbeeld de Australische staat Victoria in navolging van de

'Open Overheid' in de staat Victoria

De staat Victoria ontwikkelde medio 2010 als eerste Australische staat een 'Open Overheid'-beleidsprogramma. Het programma is online geschreven in samenwerking met burgers. Er staan vier thema's centraal:

- **Leiderschap** in het implementeren en adresseren van 'Open Overheid'
- **Participatie** van burgers in het beleidsproces door het actief inzetten van web 2.0.
- **Transparantie** stimuleren door overheidsdata proactief te publiceren.
- **De cultuur en vaardigheden** van ambtenaren aanpassen op een 'Open Overheid'.

federale overheid een 'Open Overheid'-beleidsprogramma gepresenteerd (zie onderstaande tekstbox). In dit plan komen op heldere wijze de drie pijlers van 'Open Overheid'-aanbod. Andere regionale en lokale beleidsprogramma's richten zich meer op een van de pijlers, Het 'Open Overheid'-beleidsprogramma van de Amerikaanse stad San Francisco is een aansprekend voorbeeld op lokaal niveau. De *Open Government directive* richt zich op het stimuleren van transparantie. De richtlijn regelt onder andere dat *'All datasets determined to be accessible to the public now and in the future shall be made available through DataSF.org [a clearinghouse of datasets available from the City & County of San Francisco] [... and that] all Department Heads or their designees shall strive to publish all datasets under their authority consistent with the DataSF authorization policy'*.

Het recente *Communication Plan 2.0* van de Spaanse Canarische eilanden geeft richtlijnen voor het inzetten van web 2.0 om de communicatie van de overheid met haar burgers te verbeteren. Dit beleidsprogramma richt zich specifiek op participatie met burgers.

Communication Plan 2.0 van de Canarische eilanden (Spanje)

Dit beleidsplan is in 2010 gelanceerd door de president van de Canarische eilanden om de communicatie tussen burgers en overheid te optimaliseren met gebruikmaking van web 2.0 (Twitter, Facebook, Flickr, YouTube)

3.2 Wet- en regelgeving

In de zes onderzochte landen ligt de juridische focus sterk op de wetgeving aangaande het vrijgeven van overheidsinformatie en in mindere mate op andere – aan 'Open Overheid'-beleid gerelateerde – wetgeving (zoals privacywetgeving). Tabel 2 geeft een overzicht van de juridische kaders voor 'Open Overheid'-beleid. De landen verschillen ten aanzien van (a) de proactiviteit waarmee informatie moet worden vrijgegeven, (b) de mate waarin in de wet uitzonderingsgronden worden geformuleerd en (c) de snelheid waarmee informatie moet worden vrijgegeven. Zo verschillen de voorwaarden voor hergebruik, het beleid voor toegang tot data en de kosten verbonden aan open data.

Tabel 2 Overzicht van wetgeving voor het hergebruik van overheidsinformatie (PSI)

| Land | Australië | Denemarken | Estland | Spanje | Verenigd Koninkrijk | Verenigde Staten |
|----------------|--|--|---|--|--|---|
| Naam | Freedom of Information Amendment (Reform) act | Wet voor het hergebruik van overheidsinformatie in werking | Public Information Act | Wet 37/2007 en wetsontwerp 'Wet op de transparantie van overheidsdata' | Statutory Instrument 2005 No. 1515 - the re-use of Public Sector Information | Freedom of information act & amendments: |
| Sinds | 1982, rev 2010 | 2005 | 2001, rev 2007 | 2007 | 2005 | 1966, rev 2009 |
| Uitgangspunten | Deze wet bepaalt dat overheden moeten overgaan tot proactieve publicatie van overheidsdata. Daarnaast geeft de wet aan dat pro-disclosure het enige publieke | Paragraaf 11 van deze wet geeft aan dat de overheid geeft een lijst publiceert van documenten en datasets die beschikbaar zijn voor hergebruik. Burgers en | Paragraaf 4 van deze wet geeft aan dat de toegang tot overheidsdata op de snelste en gemakkelijkste manier geregeld moet worden. Toegang staat voorop als | Het wetsvoorstel regelt dat verzoeken om toegang tot overheidsinformatie binnen 30 dagen moeten worden beantwoord. Als de burger 30 dagen na | Omzetting van de EU richtlijn 2003/98/EC in het wettelijk kader van het Verenigd Koninkrijk. Zo moet informatie bijvoorbeeld | Het garanderen van toegang tot data in het bezit van de staat, waarbij overheidsdata gratis of goedkoop aan te vragen moet zijn voor burgers. |

| | | | | |
|---|---|--|--|--|
| belang is. Verder worden enige beperkingen zoals kosten of archiefwet verminderd. | bedrijven kunnen verzoeken indienen om publieke sector data beschikbaar te maken voor hergebruik. | publiek belang, indien privacy niet geschonden wordt. Informatie moet zo veel mogelijk gratis worden verstrekt. Daarnaast mogen burgers beperkte toegang aanvechten. | de bevestiging nog steeds geen reactie heeft ontvangen, wordt het verzoek geacht te zijn aanvaard. | twintig werkdagen na het informatieverzoek worden vrijgegeven, bij voorkeur in elektronisch formaat. |
|---|---|--|--|--|

In alle zes landen kunnen inzittenden informatie opvragen, meestal door een brief te sturen, faxen of een email te sturen. In sommige landen is een proactieve openbaarheid van overheidsinformatie wet geïmplementeerd waarbij informatie actief door de overheid ontsloten wordt. De Australische Freedom of Information Amendment (Reform) Act (2010) bevat een herzien deel twee dat: “[...] *overhauls Part II of the FOI Act and introduces a new information publication scheme for Commonwealth agencies that are subject to the FOI Act. The new scheme provides a statutory framework for pro-active publication of information by agencies. The purpose of the scheme is to allow the FOI Act to evolve as a legislative framework for giving access to information through agency driven disclosure rather than as a scheme that is primarily reactive to requests for documents.*” In sommige landen is er op regionaal of lokaal niveau regelgeving dat pro-active ontsluiting van informatie voorschrijft. De stad San Francisco formuleerde bijvoorbeeld een nieuwe open government directive welke regelt dat: ‘*All datasets determined to be accessible to the public now and in the future shall be made available through DataSF.org [a clearinghouse of datasets available from the City & County of San Francisco] [... and that] all Department Heads or their designees shall strive to publish all datasets under their authority consistent with the DataSF authorization policy.*’

Verskil tussen de zes landen is er ook in de mate waarin er in de wet op de openbaarheid van overheidsinformatie uitzonderingsgronden zijn geformuleerd. In verschillende interviews en kritische artikelen is erop gewezen dat uitzonderingsgronden door overheidsinstanties worden opgerekt en hiermee informatie onthouden wordt. Houston (2010:332) geeft het volgende voorbeeld: “[...], *the U.S. Small Business Administration over the years has routinely cited the exemption on trade secrets and private commercial information as a reason not to disclose whether businesses that had received government-backed loans were delinquent in their loan payments. Yet a review of bankruptcy court records would show that some businesses were not only delinquent, but actually defunct, and had been out of business for some time.*” Selectiviteit van het vrijgeven van informatie wordt in verschillende cases genoemd, bijvoorbeeld in de Spaanse case waar een beleidsmedewerker vertelde in El Pais: “*Er zijn drie typen informatie: politiek gevoelige informatie, administratief gevoelige informatie en informatie die niet het eerste en niet het tweede is. De informatie die wordt vrijgegeven behoort meestal*

tot de derde groep. Je komt er gemakkelijk achter waar je een apotheek kunt vinden, maar het is erg moeilijk om erachter te komen hoe een bepaald gebouw wordt ontwikkeld, welke personen daarbij betrokken zijn en of er vertragingen in de bouw zijn."

Tot slot is er verschil tussen de landen in snelheid waarmee informatie verstrekt moet worden. In Spanje is bijvoorbeeld vergaande wetgeving ingediend door vicepremier Maria Teresa Fernandez de la Vega (Ley de transparencia informativa). Deze wet schrijft voor dat verzoeken om toegang tot publieke sector informatie binnen 30 dagen moeten worden beantwoord. Als de burger 30 dagen na de bevestiging nog steeds geen reactie heeft ontvangen, wordt het verzoek geacht te zijn aanvaard.

In de onderzochte Europese landen is de Europese richtlijn voor *Hergebruik van overheidsinformatie (2003/98/EG)* leidend geweest voor het juridisch kader (zie tekstbox hiernaast). Desondanks zijn er wel verschillen aan te wijzen in de uitwerking

Europese richtlijn voor Hergebruik van overheidsinformatie (2003/98/EG)

De verklaring roept namelijk lidstaten op om "ervoor te zorgen dat, wanneer het hergebruik van documenten toegestaan is, deze documenten kunnen worden hergebruikt voor commerciële of niet-commerciële doeleinden [...]" en dat "overheidsdocumenten zo veel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar worden gemaakt"

van de wetgeving. Estland en het Verenigd Koninkrijk hebben bijvoorbeeld net als de Verenigde Staten en Australië wetgeving wat sterk gericht is op het zo proactief, goedkoop, toegankelijk en herbruikbaar mogelijk aanbieden van overheidsinformatie. Denemarken en Spanje hebben (vooralsnog) minder progressieve wetgeving.

Het toezicht op de PSI wetgeving verschilt per land. In Engeland, Schotland en Australië houdt bijvoorbeeld een bij wet ingestelde *Information Commissioner* toezicht op een correcte naleving van de PSI wetgeving. De Information Commissioner in Australië is door de Australian Information Commissioner Act 2010 aangewezen om de progressie in transparantie, controleerbaarheid en de Government 2.0 agenda te monitoren en te rapporteren aan de Australische regering.

De onderzochte landen met een federaal systeem, de Verenigde Staten en Australië, hebben op regionaal niveau vergelijkbare PSI wetgeving. Sommige regio's lopen achter vergeleken met de PSI wetgeving op federaal niveau, maar sommige regio's lopen juist voorop. Zo voerde de Australische staat Queensland de proactieve *Right to Information Act 2009 (Qld)* in 2009, wat inspiratie bood voor de federale *Freedom of Information Amendment (Reform) act* uit 2010.

Naast PSI, maakt ook andere wetgeving deel uit van het juridisch kader voor Open Overheid. In de Verenigde Staten heeft het bewind van president George W. Bush ruim voor de komst van President Barack Obama de *The Honest Leadership and Open Government Act of 2007* ingevoerd (zie tekstbox hiernaast). Deze wet maakt de invloed van lobbyisten op de Amerikaanse democratie transparant, een belangrijk onderdeel van de 'Open Overheid'-agenda in de Verenigde Staten.

Verder kwam in het onderzoek slechts weinig wetgeving naar voren die de pijlers participatie en samenwerking omvatte. Een aansprekend voorbeeld komt uit Spanje. De regio Aragon heeft de participatie van burgers in beleidsprocessen vastgelegd in de wet *Ley Orgánica 5/2007*.

| The Honest Leadership and Open Government Act of 2007 (Verenigde Staten) | Aragon Participa, Ley Orgánica 5/2007 Art.15.3 (Spanje) |
|---|---|
| Deze wet versterkt de eisen op het gebied van het publiekelijk vrijgeven van data over belangen en financiering, stelt grenzen aan giften voor congresleden en verplicht het vrijgeven van bepaalde bestedingsbedragen. Deze wet is gebaseerd op de <i>Lobbying and Disclosure Act</i> uit 1995 | Artikel 15.3 van de Wet tot wijziging van het autonomiestatuut van Aragon (20 april 2007) stelt dat de regering van Aragon maatschappelijke participatie in de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het overheidsbeleid bevordert. |

3.3 Informatieve beleidsinstrumenten

In de meeste landen worden drie type technologieën ingezet om overheden, burgers en bedrijven een platform voor informatie-uitwisseling te bieden: open (linked) data, web 2.0 en cloud computing. Volgens Tim O'Reilly (2010) zijn deze drie technologieën noodzakelijk voor een overheid, die een platform wil zijn voor de samenleving, in plaats van regisseur. De overheid zet voorlichting en richtlijnen het gebruik en de impact van deze technologieën te verspreiden. Het doel van voorlichting is om zowel overheidsinstanties als hergebruikers te informeren over het belang en de werking van open data. In Denemarken organiseerde bijvoorbeeld het Ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie een 'Open Data'-conferentie om ambtenaren, ondernemers en burgers op de hoogte te stellen van de mogelijkheden van Open Data voor het gebruik van overheidsinformatie voor innovatie. Tijdens de conferentie werd daarnaast een award uitgereikt voor beste applicatie op basis van open data. Daarnaast ontwikkelen Denemarken en Australië platforms om ambtenaren kennis uit te laten wisselen op het gebied van open data.

Open data

De meeste projecten in het kader van 'Open Overheid'-beleid richten zich op het toegankelijk maken van overheidsinformatie in de vorm van Open Data. Alle onderzochte landen op Estland na hebben eind 2010 een centrale open data portal (zie tabel 3). Het doel van dit instrument is om overheden te stimuleren datasets in een centrale catalogus aan te laten bieden en hergebruikers een centraal en kenbaar platform te bieden om op een toegankelijke wijze open data af te nemen. Hoewel alle open data portals recentelijk zijn gelanceerd, verschilt het aantal beschikbare datasets aanzienlijk. De open data portals van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn verreweg het omvangrijkst en meest geavanceerd. Data.gov bevat bijvoorbeeld meer dan 300,000 data sets, waarvan 2,951 in open data formaat. Zowel de Britse als de Amerikaanse portal bieden daarnaast hergebruikers de mogelijkheid om datasets te suggereren via een online ideeënbus en een forum. Data.gov.uk biedt daarnaast een online 'app store' met meer dan 100 applicaties. Estland heeft geen centrale open data portal. Spanje en Denemarken

hebben een online catalogus van beschikbare open data. Deze catalogi zijn nog niet zo geavanceerd als data.gov of data.gov.uk.

Tabel 3 Overzicht van centrale open data portals

| Land | Australië | Denemarken | Spanje | Verenigd Koninkrijk | Verenigde Staten |
|---|---|---|--|---|---|
| Centrale open data portal / catalogus | Data.gov.au | Datakildekataloget | APORTA | Data.gov.uk | Data.gov |
| Beschrijving | De data portal moet er voor zorgen dat overheidsdata vindbaar en toegankelijk is en informatie bevat over het domein, formaat en hoe recent de data is. | Een portal voor het ontwikkelen van diensten, delen van kennis en debatteren over maatschappelijke onderwerpen. | De APORTA portal heeft tot doel om een cultuur van hergebruik van overheidsdata te stimuleren en faciliteert toegankelijkheid van deze data via een catalogus. | De portal heeft tot doel om nationale en lokale overheidsdata voor gratis hergebruik aan te bieden. | Data.gov heeft tot doel om de publieke toegang tot waardevolle datasets gegenereerd door de federale overheid te vergroten. |
| Sinds | 2009 | 2009 | 2009 | 2010 | 2009 |
| Aantal datasets | 219 | 900 | 718 | 5,632 | 305,151 (of which 2001 are high-quality) |
| Aantal apps op portal website | Nvt | Nvt | Nvt | 102 | 9 |
| Inbreng mogelijk? | Nee | Nee | Nee | Ja | Ja |
| Aantal lokale of regionale data portals | 2 | 0 | 3 | 9 | 16 |

Op regionaal en lokaal niveau zijn er veel voorbeelden van open data portals, vaak in navolging van de nationale open data portal. De meeste lokale en regionale open data portals zijn te vinden in de Verenigde Staten (16) en het Verenigd Koninkrijk (9). Het aantal gemeentes dat datasets aanbiedt is echter hoger dan het aantal officiële open data portals (zoals data.gov.uk). Zo zijn er in het Verenigd Koninkrijk 41 gemeentes die datasets ter beschikking stellen en in Spanje 5 lokale en regionale overheden met 'open data'-initiatieven. In de Verenigde Staten heeft de stad San Francisco een in het oog springende data portal, waar bijna 200 datasets en 35 applicaties worden aangeboden. Er wordt data aangeboden op het gebied van educatie, stadsplanning, overheidsuitgaven, vervoer en milieu. Opvallend is verder het – relatief – grote aantal regionale en lokale 'Open Overheid'-initiatieven

in Spanje, wanneer dit vergeleken wordt met andere Europese landen, zoals Denemarken of Estland.

Het valt op dat het Verenigd Koninkrijk voornamelijk veel 'open data'-initiatieven heeft voor politieke participatie. Naast denkers als Tom Steinberg (o.a. van *WriteToThem* en *TheyWorkForYou*), initieert de huidige regering van premier David Cameron vele participatie initiatieven. Voorbeelden zijn het laten meedenken van burgers met de *coalition agreement* van het nieuwe kabinet en de recentere *Spending Challenge*, waarbij burgers de kans krijgen om inzicht te krijgen in de overheidsuitgaven en mee te denken hoe het huidige begrotingstekort aangepakt kan worden. Er zijn ongeveer 100,000 suggesties binnengekomen. De beste ideeën werden door de HM Treasury omgezet in formeel beleid⁶. Naast het Verenigd Koninkrijk, heeft Australië vergelijkbare politieke participatie initiatieven opgestart. Het valt op dat beide landen een directe vorm van democratie hebben.

Web 2.0

De 'Open Overheid'-pijler participatie richt zich op het inzetten van web 2.0 voor het betrekken van burgers en bedrijven bij het beleidsproces. De meeste beleidsinstrumenten voor participatie van burgers zijn concrete projecten, zoals het opzetten van websites. De participatieprojecten verschillen in laag van de overheid. De Verenigde Staten (*Open Government dialogue*), Denemarken (*borger.dk*) en Estland (*osale.ee*) hebben bijvoorbeeld centrale portals waar burgers

kunnen participeren en hun stem kunnen laten gelden, bijvoorbeeld over Open Overheid. Een voorbeeld is de Deense Borger.dk portal. Daarnaast zijn er vergelijkbare websites op lokaal niveau. De regio Aragon in Spanje heeft bijvoorbeeld naar aanleiding van vooruitstrevende participatiewetgeving een platform voor beleidsontwikkeling gelanceerd, *Aragon Participa* (zie tekstbox).

Daarnaast worden web 2.0 technologieën als weblogs, sociale netwerken en collaboratie technologieën, ingezet om overheden met elkaar beter te laten samenwerken. In verschillende landen zijn ter

Osale.ee (Estland)

De Estlandse overheid heeft in 2008 een portal voor publieke participatie gelanceerd; Osale.ee. Deze portal heeft twee functies: (1) Consultatie van burgers bij beleidsontwikkeling (2) De mogelijkheid voor burgers om ideeën voor beleid in te dienen en te bediscussieren. Daarnaast kunnen Estse burgers de beleidsontwikkeling volgen via én 'Beleidtracker'.

Aragon Participa (Spanje)¹

Via de portal Aragón Participa betreft de regering van Aragon burgers bij beleidsontwikkeling op verschillende terreinen (bijvoorbeeld een sociaal plan voor kinderen en tieners). Aan dit initiatief ligt de Ley Orgánica 5/2007 Art.15.3 ten grondslag.

APSC's Web 2.0 richtlijnen (Circular 2009/6) (Australië)

Het doel van de richtlijnen is om ambtenaren van de Australische overheid begeleiding te geven in het deelnemen op online media zodat online conversaties bijdraagt aan het beleidsproces en met respect verloopt.

⁶ http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingchallenge.htm

ondersteuning al richtlijnen uitgebracht voor ambtenaren hoe ze om moeten gaan met web 2.0. Een voorbeeld is de APSC Web 2.0 richtlijnen voor Australische ambtenaren. Overheden zetten daarnaast in meerdere maten blogs en online samenwerkings tools in om samen te werken. De Verenigde Staten en Denemarken laten een paar interessante projecten zien voor het inzetten van web 2.0 voor samenwerking tussen overheid en burger. De Amerikaanse *challenges.gov* geeft bijvoorbeeld een overzicht van alle innovatiewedstrijden waar burgers aan mee kunnen doen. De overheid hoopt, net zoals in de COINS spending challenge van de Britten, de gezamenlijke kennis van een grote groep burgers aan te kunnen boren, het zogenaamde *crowdsourcing*.

Burgers gebruiken overigens zelf ook web 2.0 om met elkaar publieke waarde te creëren. Een aansprekend voorbeeld komt uit Estland (*Teeme Ära*), waar activistische burgers web 2.0 hebben ingezet om met een grote groep burgers het land op te ruimen (zie tekstbox). Er zijn veel voorbeelden van burgerinitiatieven waar de overheid geen rol speelt (zie bijvoorbeeld Huijboom et al, 2009), maar het valt buiten de scope van dit onderzoek om een overzicht van de talloze initiatieven in de onderzochte landen te geven. Het gebruik van open data zou wel een stimulans kunnen geven aan deze burgerinitiatieven via web 2.0.

Teeme Ära / Let's do it (Estland)

De Let's Do It! campagne was een burgerinitiatief om Estland vrij te maken van vervuiling door illegale afval in de natuur binnen 1 dag. Op 3 mei 2010 mobiliseerde de organisatie 50,000 vrijwilligers om in totaal 10,000 ton aan afval op te ruimen.

Cloud computing

Het concept 'Cloud Computing' ondersteunt de ontwikkeling van Open Overheid. Internet biedt namelijk de mogelijkheid om publieke data en applicaties als diensten in een online 'cloud' aan te bieden. Een overheid kan bij cloud computing twee rollen spelen, namelijk (1) afnemer van cloud diensten (SaaS: Software as a Service, PaaS: Platform as a Service of IaaS: Infrastructure as a service) of leverancier van cloud diensten voor bijvoorbeeld hergebruikers van overheidsinformatie en diensten (O'Reilly, 2010). Van de onderzochte landen is vooral de Verenigde Staten actief op het gebied van 'Cloud Computing' binnen 'Open Overheid'-beleid. De Amerikaanse federale overheid stelt bijvoorbeeld via de website *apps.gov* web 2.0 applicaties beschikbaar aan overheidsinstanties.

3.4 Financiële beleidsinstrumenten

Op basis van de open data worden nieuwe overheidsdiensten of applicaties gemaakt door private partijen, zoals belangengroepen, burgers en ondernemers. Een voorbeeld is het Deense Publieke toiletten applicaties (zie tekstbox). Om de ontwikkeling van dit soort applicaties te stimuleren worden er wedstrijden voor het ontwikkelen van nieuwe diensten op basis van open

Publieke toiletten (Denemarken)

Particulier initiatief op basis van overheidsinformatie. De website is opgericht ten behoeve van o.a. ouderen, gehandicapten en mensen met specifieke ziekten (zoals Crohn) en geeft inzicht in waar publieke toiletten te vinden zijn. De website heeft veel publiciteit gekregen

data georganiseerd; *app contests*. In alle onderzochte landen op Estland na zijn app contests gehouden. Tijdens deze tijdelijke contests kunnen burgers ideeën indienen voor innovatieve overheidsdiensten die ze graag, op basis van ter beschikkinggestelde open data, ontwikkeld zien worden. Daarnaast gaan ontwikkelaars aan de slag met de open data om de ideeën uit te werken in applicaties of zelf verzonden applicaties te ontwikkelen. De meeste wedstrijden worden door de overheid zelf georganiseerd, zoals het Deense '*Competition for ideas on Open Data Innovation Strategie*', het Britse '*Show us a better way*' en het Australische '*MashUp Australia*'. Er zijn echter ook contests die georganiseerd worden door andere partijen, zoals de Amerikaanse Sunlabs van de Sunlight foundation. De wedstrijden variëren in beloning, van de eer tot 100,000 dollar, en duur, 2 dagen tot enkele maanden.

In Spanje, de Verenigde Staten en Australië zijn er lokale en regionale app contests georganiseerd, bijvoorbeeld door Spaans Baskenland (zie tekstbox), de steden Washington D.C. en San Fransisco, en de Australische staten Victoria en New South Wales (zie tekstbox). Deze contests hadden tot doel om de ontwikkeling van innovatieve diensten op basis van open data te stimuleren. De Spaanse stad Gijon organiseerde geen app contest, maar informeerde via een enquête (*Public Consultation Open Data*).

Apps4nsw (Australië)

In navolging van de nationale wedstrijd Mashup Australia startte de staat New South Wales haar eigen app contest: Apps4nsw. Het doel van apps4nsw was om de ontwikkeling van innovatieve mobiele applicaties die gebruik maken van overheidsinformatie te stimuleren. De staat stelde 100.000 dollar aan prijzengeld ter beschikking. Tussen november 2009 en maart 2010 kwamen er 124 inzendingen binnen. Winnaar was de CityTag applicatie, waarmee burraers tijs over steden kunnen delen.

Abredatos Contest 2010 (Spanje)

48-uurs contest onder burgers en bedrijven om technologische diensten te ontwikkelen gebaseerd op overheidsinformatie (de contest werd gehouden in april 2010).

3.5 Conclusie

De zes onderzochte landen zetten verschillende beleidsinstrumenten in om de visie van een Open Overheid tot uitvoering te brengen. De meeste landen hebben een centraal 'Open Overheid'-beleidsprogramma geformuleerd, waarin de doelen van een Open Overheid uiteen wordt gezet en vertaald in concrete instrumenten en acties voor de overheid. In Australië en de Verenigde Staten wordt een Open Overheid verklaring ingezet als politiek krachtig middel. In deze verklaringen committeert de overheid zich aan een aantal grondbeginselen. De beleidsprogramma's verschillen in inhoud en bereik, afhankelijk van de gehanteerde definitie van Open Overheid (zie hoofdstuk 2) en de autonomie van regio's en gemeentes.

Centraal in het 'Open Overheid'-beleid staat wetgeving voor het hergebruik van overheidsinformatie. In de Europese landen is de EU richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie een belangrijke drijfveer geweest om wetgeving te in te voeren. De landen verschillen ten aanzien van (a) de proactiviteit waarmee informatie moet

worden vrijgegeven, (b) de mate waarin in de wet uitzonderingsgronden worden geformuleerd en (c) de snelheid waarmee informatie moet worden vrijgegeven. Zo verschillen de voorwaarden voor hergebruik, het beleid voor toegang tot data en de kosten verbonden aan open data. Naast wetgeving is een proactieve naleving, gemonitord door een 'information officer' een stimulans voor een Open Overheid.

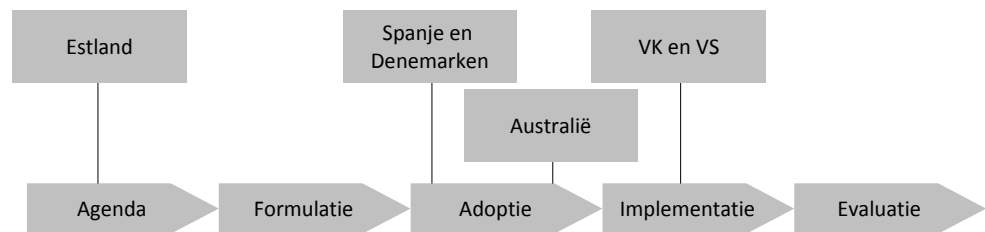
In de onderzochte landen komen drie technologieën naar voren die een Open Overheid ondersteunen: Open (Linked) Data, Web 2.0 en Cloud Computing. 'open data'-initiatieven richten zich voornamelijk op de transparantie pijler van Open Overheid. Vijf van de zes landen hebben een centrale 'open data'-portal waarin overheidsinstanties datasets toegankelijk maken voor hergebruik. De portals verschillen echter sterk in onder andere het aantal datasets, de kwaliteit van de datasets en de mogelijkheid voor hergebruikers om datasets te becommentariëren. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bieden diensten, ook wel apps, aan op hun portal. Web 2.0 worden bij de onderzochte landen toegepast voor burgerparticipatie in het beleidsproces. Denemarken en Estland hebben bijvoorbeeld landelijke portals voor participatie en in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn veel participatie-initiatieven om burgers meer te betrekken bij de politiek. Naast participatie worden Web 2.0 ook ingezet voor samenwerking tussen overheden en burgers. Een voorbeeld is het *crowdsourcen* van maatschappelijke vraagstukken aan grote groepen burgers (crowds), zoals op de Amerikaanse website *challenges.gov*. Het ICT infrastructuur concept cloud computing wordt voornamelijk nog in de Verenigde Staten ingezet om het delen van diensten en data tussen overheidsinstanties te bevorderen (bijvoorbeeld *apps.gov*), maar potentieel ook voor het aanbieden van diensten en data aan hergebruikers en gebruikers.

Het hergebruik van overheidsinformatie wordt gestimuleerd door financiële beleidsinstrumenten. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk waren voorlopers in het organiseren van hackdays en app contests. Tijdens 'hackdays' worden programmeurs (door de overheid) uitgenodigd om te experimenteren en te demonstreren wat het potentieel is van open data voor bijvoorbeeld dienstverlening. Daarnaast worden 'app contests' georganiseerd. Deze wedstrijden hebben het doel om ideeën voor diensten op basis van open data te genereren en de beste diensten te belonen met een prijs. Naast app contest en hackdays worden in de onderzochte landen awards en voorlichting ingezet als beleidsinstrumenten.

4 Beleidsvoortgang

In dit hoofdstuk wordt de beleidsvoortgang in de onderzochte landen behandeld. Voor elk van de zes landen is de actuele stand van zaken bestudeerd. Daarbij is gekeken welke 'Open Overheid'-programma's lopen en welke niet, en werd in kaart gebracht wat de belangrijkste barrières en drijfveren zijn voor de beleidsvoortgang.

4.1 Status



Figuur 1: Overzicht van status 'Open Overheid'-beleid

In alle onderzochte landen is het 'Open Overheid'-beleid pas in de afgelopen 3 jaar op de agenda gekomen. Figuur 1 geeft een algemeen overzicht van de huidige status van het beleid. Deze status is een indicatie, want 'Open Overheid'-beleid is een iteratief proces: beleid begint vaak op kleine schaal (bijvoorbeeld in een bepaald domein zoals meteorologie) en breidt zich na evaluatie en verdere formulering uit. Vijf van de zes landen hebben al beleid geformuleerd. Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn het verst gevorderd. Beide landen zijn op dit moment in de implementatiefase van 'Open Overheid'-beleid. Zo riep de Amerikaanse 'Open Overheid' richtlijn alle federale overheidsinstanties op om een aantal 'Open Overheid'-milestones door te voeren voor medio 2010. Onderstaande tabel laat de 9 doelstellingen zien die federale instanties dienen te halen. Het gros van de overheidsinstanties hebben deze doelstellingen gehaald. Interviews met twee Amerikaanse instanties maakte echter duidelijk dat het besef wat het begrip Open Overheid inhoudt slechts beperkt is doorgedrongen. De Amerikaanse regering lijkt er voor gekozen te hebben om Open Overheid op een topdown en centralistische wijze door te voeren. Daardoor staat Open Overheid hoog op de agenda, maar is het voor veel overheidsinstanties nog onduidelijk wat precies de begrippen Transparantie en vooral Participatie en Samenwerking inhouden.

Tabel 4 'Open Overheid'-beleidsdoelstellingen voor Amerikaanse federale overheidsinstanties

| 'OPEN OVERHEID'-MILESTONES EN EVALUATIE PUNTEN | |
|--|--|
| Naam | Doelstelling |
| High value data | Voor 22 januari 2010 publiceren van 3 hoogwaardige datasets op de open data portal data.gov. |
| Data integriteit | Aanwijzen van een hooggeplaatste ambtenaar (senior official) om de data integriteit te waarborgen. |
| 'Open Overheid'- | Voor 6 februari 2010 dienden alle instanties een eigen 'Open Overheid' |

| | |
|--------------------------------------|--|
| webpagina openen | website te publiceren, waarin ze hun 'Open Overheid' activiteiten tonen. |
| Publieke consultatie | De 'Open Overheid' webpagina dient de mogelijkheid te hebben voor feedback van burgers. |
| Opstellen 'Open Overheid'-actie plan | Voor 7 april 2010 dienen alle instanties een eigen 'Open Overheid' actie plan te publiceren, waarin concrete stappen staan beschreven voor het verbeteren van transparantie, participatie en samenwerking. |
| Transparantie | Instanties dienen door middel van een zelfevaluatie enquête de transparantie van haar datahuishouding te meten en te publiceren. |
| Participatie | Instanties dienen door middel van een zelfevaluatie enquête het niveau van participatie in het beleidsproces te meten en te publiceren. |
| Samenwerking | Instanties dienen door middel van een zelfevaluatie enquête het niveau van samenwerking binnen de instantie zelf, met andere instanties en externe actoren (bijvoorbeeld bedrijven) te meten en te publiceren. |
| Flagship projecten | Instanties dienen een ambitieus 'Open Overheid' project beschrijven en starten. Een overzicht van flagship projecten wordt gegeven op: http://www.whitehouse.gov/open/documents/flagship-initiatives |

Australië is aan het eind van de adoptiefase: de overheid heeft in juli 2010 het 'Open Overheid'-beleid van het 'engage rapport' bekrachtigd met een *Open Government declaration*. Het ministerie van financiën en deregulatie ziet er op toe dat eind 2010 en begin 2011 er een start wordt gemaakt met het implementeren van 'Open Overheid'-beleid. Spanje en Denemarken zijn beide sinds 2010 in de adoptiefase van 'Open Overheid'-beleid. Voornamelijk het 'Open Overheid'-beleid in het Spaanse *Avanza* programma is nog niet in detail uitgewerkt. Uit een OECD rapport (2010) blijkt dat het federale 'Open Overheid'-beleid in Spanje nog in de ontwikkelingsfase is en vooral het potentieel van het beleid wordt gezien in termen van het beter betrekken van burgers bij de ontwikkeling van diensten en beleid. In Estland is het thema Open Overheid nog in de agenderingsfase. Interviews met beleidsmedewerkers geven aan dat de nadruk op dit moment nog ligt op het ontwikkelen van elektronische dienstverlening.

De drie pijlers van 'Open Overheid'-beleid (zoals gedefinieerd door de Verenigde Staten) vorderen in de onderzochte landen niet in hetzelfde tempo. Het thema transparantie is verder gevorderd dan het inzetten van web 2.0 technologieën voor participatie met burgers en samenwerking binnen de

OESO: voortgang 'Open Overheid'-beleid in Denemarken

In een e-Government beleidsstudie, heeft de OECD (juni 2010)¹ de voortgang van (onder andere) het Deense Web 2.0 beleid beschreven. In het rapport wordt de conclusie getrokken dat – hoewel Denemarken op vrijwel alle e-Government onderwerpen internationaal voorop loopt (e.g. open standaarden, e-invoicing, digitale dienstverlening) – het beleid op web 2.0 achterblijft. De OECD (2010:98) stelt bijvoorbeeld De bevindingen van de OECD duiden erop dat het Web 2.0 beleid in Denemarken zich in de agenderings- en ontwikkelingsfase bevindt. Hoewel verschillende overheidsinstanties met Web 2.0 toepassingen experimenteren is er nog geen duidelijke strategie hoe deze toepassingen kunnen bijdragen aan het realiseren van bepaalde doelstellingen (zoals betere dienstverlening). Hoewel de ontwikkeling van Web 2.0 beleid in Denemarken op federaal niveau beperkt is, lijkt specifiek 'Open Data'-beleid meer uitgewerkt te zijn

overheid. De OECD concludeerde bijvoorbeeld in Denemarken dat het Deense Web 2.0 beleid achterblijft bij het algemene e-government en 'open data'-beleid (zie tekstbox). Een zelfde punt van kritiek werd geuit over de voortgang van 'Open Overheid'-beleid in de Verenigde Staten. Een voorbeeld is de kritiek van Alex Howard van O'Reilly media: *"transparency gets all the press but participation and collaboration are equally important"*, waar hij refereert naar een onevenwichtige verdeling in 'Open Overheid'-activiteiten in de Verenigde Staten. In tegenstelling tot de Verenigde Staten en Denemarken vorderen in Australië de pijlers participatie en samenwerking wel in hetzelfde tempo.

Op decentraal niveau verschilt de voortgang sterk. Dit onderzoek bestudeert niet de voortgang in alle regio's en steden van de zes landen, maar identificeert wel decentrale overheden die 'Open Overheid'-beleid hebben. In Spanje zijn er bijvoorbeeld verschillende regio's en steden waar Open Overheid sterk op de politieke en beleidsagenda terug te vinden is (regio's als Aragon, Asturias, Baskenland, Canarische Eilanden, Catalonië steden als Zaragoza en Gijon). De projecten in deze regio's en steden zijn recentelijk gestart (in 2009 of 2010) en bevinden zich nog in ontwikkeling (het formuleren van beleid en projecten) en/of de implementatiefase (het opzetten en/of uitbreiden van projecten). In de Verenigde Staten zijn zes steden, de zogenaamde 'six pack', waaronder Washington D.C., San Francisco en Portland zeer actief op het gebied van 'Open Overheid'-beleid.

4.2 Meten van voortgang

De beleidsvoortgang wordt gemeten door de overheid zelf, externe instituten en burgerbewegingen. De OESO beraadt zich op dit moment over hoe het concept Open Overheid gedefinieerd en gemeten zou moeten worden. Tijdens een expert meeting in juni 2010 merkte de OESO namelijk op dat het begrip aan een update toe is: *"Today open government has received increased attention thanks to the growing role of social networks (within and outside government) and the pervasive use of ICTs in society. These factors have shifted attention to the practice and impact of open government rather than on the institutions and rules."* (OECD, 2010c) Een nieuwe definitie vraagt om nieuwe manieren om Open Overheid te meten, met meer de nadruk op technologische indicatoren, naast bestaande wetgevings- en beleidsindicatoren (OECD, 2009).

In de drie van zes landen zelf zijn publieke organen officieel door de regering aangewezen om de voortgang van 'Open Overheid'-beleid te meten. Tabel 5 geeft een overzicht welke organen dit zijn en hoe ze de beleidsvoortgang meten. Het valt op dat in het Verenigd Koninkrijk het publieke orgaan direct onder de regering valt, terwijl in Australië het ministerie van financiën en deregulatie de verantwoordelijkheid heeft om de voortgang te meten. In de Verenigde Staten is zelfs de Chief Information Officer Vivek Kundra verantwoordelijk voor de voortgang van het beleid. Een mogelijke verklaring is het politiek leiderschap op het gebied van Open Overheid in de Verenigde Staten (Barack Obama) en het Verenigd Koninkrijk (David Cameron). Een ander verschil is het bereik van de meting: Australië en de Verenigde Staten meten de voortgang van 'Open Overheid'-beleid op alle drie de pijlers, terwijl het Verenigd Koninkrijk zich voornamelijk richt op Transparantie, oftewel open data.

Tabel 5 Overzicht van de toezichtorganen voor 'Open Overheid'-beleid

| Land | Australië | Verenigd Koninkrijk | Verenigde Staten |
|----------------------------|--|--|---|
| Orgaan | Government 2.0 steering Group | Public Sector Transparency Board | Open Government dashboard |
| Onder verantwoordelijkheid | Ministerie van financiën en deregulatie | Cabinet office | Office of Science & Technology Policy |
| Beschrijving | Deze commissie heeft tot doel om leiderschap binnen de overheid uit te dragen en toe te zien op de implementatie van de 12 aangenomen aanbevelingen van het 'Engage' rapport. De commissie brengt status rapporten uit. Alleen de eerste aanbeveling, de <i>Open Government declaration</i> , is op dit moment afgerond. De andere 11 beleidspunten zijn 'in progress' en dienen tussen 2010 en eind 2011 afgerond te worden | De Public Sector Transparency Board is ingesteld door premier om de voortgang van de Britse transparantie agenda te stimuleren. De hoofdtaken zijn het toezien op de deadlines voor het openstellen van PSI, verzorgen van open standaarden en afstemming van open data met de vraag van de burger en de markt. Vooraanstaande denkers, zoals Tom Sterinberg, hebben als experts zitting in het bestuur. | De Open Government Dashboard laat de vooruitgang van de implementatie van 'Open Overheid'-beleid op federaal niveau zien. Op deze website laat het OSTP de progressie zien van 29 (van de 92) federale instanties. Een kleine meerderheid (17 van de 29 overheidsinstanties) heeft in september 2010 alle onderstaande milestones gehaald. Het is echter onduidelijk wat de vooruitgang is van de instanties die niet worden genoemd in de Dashboard. |
| Ingesteld in | 2010 | 2010 | 2010 |

In Denemarken en Spanje heeft de OECD als extern instituut de voortgang van het 'Open Overheid'-beleid op nationaal niveau gemeten (zie OECD 2010a en OECD 2010b). Een beleidsevaluatie van de effecten ontbreekt echter nog (zie hoofdstuk 5)

In de Verenigde Staten houden 'watchdog organizations', zoals de *Sunlight foundation*, *Openthegovernment.org* en *OMB watch.org* de voortgang van 'Open Overheid'-beleid nauwlettend in de gaten. De organisatie *Openthegovernment.org* mobiliseerde bijvoorbeeld online vrijwilligers om de voortgang en kwaliteit van 'Open Overheid'-plannen van overheidsinstanties te evalueren en suggesties aan te dragen voor verbeteringen. In het Verenigd Koninkrijk monitort het burgerinitiatief *OpenlyLocal* de vooruitgang van open data onder lokale overheden. Eind 2010 hadden 41 van de 434 Britse gemeentes datasets beschikbaar, waarvan 35 daadwerkelijk als open data toegankelijk.

4.3 Drijfveren

De enquêtes en interviews met beleidsmedewerkers en de analyse van beleidsdocumenten en onderzoeken leverden per land een uitgebreide lijst van

drijfveren op. De drijfveren per land zijn met elkaar vergeleken. Onderstaande tabellen geven een overzicht van de belangrijkste drijfveren voor 'Open Overheid'-beleid op juridisch, economisch, technologisch, beleidsmatig en sociaal-cultureel vlak.

Tabel 6 Juridische drijfveren voor 'Open Overheid'-beleid

| Juridische drijfveren | |
|--|--|
| Europees beleid en wet en regelgeving (3 van de 6 landen) | De betrokkenheid van politici en beleidsmakers bij Europese wetgeving en het EPSI platform (European Public Sector Information Platform) ⁷ zijn belangrijke motoren geweest voor de implementatie van het Deense, Spaanse en Britse PSI wetgeving en 'Open Overheid'-beleid. Beleid, onderzoek en wet- en regelgeving van de Europese Commissie hebben in Denemarken, Spanje en het Verenigd Koninkrijk een belangrijke rol gespeeld. Daarnaast wordt er in beleidsprogramma's veel gerefereerd aan Europese studies op het gebied van het hergebruik van overheidsinformatie, zoals <i>MEPSIR (2006)</i> . |
| Creative commons licencing (1 van de 6 landen) | De mogelijkheid van Open Licenties (Creative Commons) maakte het voor Australische instanties een stuk gemakkelijker om hun data open te stellen (Fitzgerald et al, 2010). |

In het bijzonder Europese wetgeving, platformen en toonaangevende studies waren belangrijke drijfveren voor 'Open Overheid'-beleid in Europa. In de Verenigde Staten hindert het juridisch kader af en toe (zie sectie 4.4 over barrières). In Australië bood daarnaast regionale wetgeving inspiratie voor 'Open Overheid'-beleid (Fitzgerald, 2009).

Tabel 7 Economische drijfveren voor 'Open Overheid'-beleid

| Economische drijfveren | |
|---|--|
| Vraag uit de markt (3 van de 6 landen) | NGO's, ondernemers en journalisten hebben in verschillende landen druk uitgeoefend voor het opstellen van overheidsdata. In het Verenigd Koninkrijk lanceerde de krant the Guardian bijvoorbeeld een "Free our data" campagne, waarin de burgers werden opgeroepen om de data, die volgens de krant aan de belastingbetalers toebehoort, op te eisen. In de Verenigde Staten zijn er verschillende Publiek-Private samenwerkingen ontstaan op basis van open data. |
| Bezuinigingen (1 van de 6 landen) | In tijden van bezuinigingen kunnen 'Open Overheid'-projecten gericht op transparantie- en participatieprojecten de burger betrekken bij financiële keuzes die gemaakt moeten worden. Open data kan bijvoorbeeld helpen om de complexiteit of gevolgen van bezuinigingen overzichtelijk te maken. |

Zowel journalisten als bedrijven hebben druk uitgeoefend om meer overheidsinformatie vrij te geven. Inspirerende voorbeelden zijn de "Free Our Data" campagne van de Guardian in het Verenigd Koninkrijk en de samenwerking tussen Google, Microsoft en de National Health Service in de Verenigde Staten.

⁷ <http://www.epsplus.net/>

Tabel 8 Technologische drijfveren voor 'Open Overheid'-beleid

| Technologische drijfveren | |
|---|---|
| Opkomst van nieuwe internettechnologieën (3 van de 6 landen) | De opkomst van web 2.0 (het sociale web) zorgde volgens de landen dat burgers transparantie en gelijkwaardige participatie van de overheid verwachten. Daarnaast biedt web 3.0 (het semantisch web) de mogelijkheid om overheidsdata herbruikbaar, toegankelijk en koppelbaar te maken. |
| 'Open Overheid'-goeroes (2 van de 6 landen) | Technologische denkers en 'communities' waren voornamelijk in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een belangrijke drijfveer voor het agenderen van Open Overheid. Bekende voorbeelden zijn Tim Berners-Lee en Tom Steinberg in het Verenigd Koninkrijk en Tim O'Reilly en Carl Malamud in de Verenigde Staten. |
| Sterke positie op e-government (1 van de 6 landen) | Een sterke positie op e-government (bijvoorbeeld hoog percentage huishoudens aangesloten op het Internet, uitgebreid breedband netwerk, burgers uitgebreide ICT vaardigheden) stimuleerde in Denemarken het gebruik van ICT voor 'Open Overheid'-doeleinden (transparantie, participatie en samenwerking). |
| 'Infomediaries' die met open data om kunnen gaan (1 van de 6 landen) | De aanwezigheid van organisaties en/of particulieren met voldoende technische kennis om met de data aan de slag te kunnen gaan en op basis van nieuwe combinaties van data diensten te kunnen leveren. |

De nieuwe mogelijkheden die technologieën als het semantisch web, web 2.0 en het mobiele internet bieden is een zeer sterke drijfveer geweest. Technologiegroepen hadden daarnaast de rol om de mogelijkheden van deze technologieën onder het licht van de overheid en de maatschappij te brengen. Een voorbeeld is Tim O'Reilly, die in 2004 de term web 2.0 bedacht. Hij omschreef hoe internettechnologie de *overheid als een platform* voor en van burgers kan transformeren (O'Reilly, 2010).

Tabel 9 Interne drijfveren voor 'Open Overheid'-beleid

| Interne drijfveren | |
|--|--|
| Beleid en ervaringen in andere landen (5 van de 6 landen) | Een belangrijke drijfveer voor Open Overheid is internationale vergelijking van beleid en het delen en kopiëren van 'best practices'. De 'Open Overheid'-initiatieven van het Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Nieuw Zeeland worden bijvoorbeeld als drijfveer achter Australisch 'Open Overheid'-beleid genoemd. Zo bood het Britse ' <i>Show Us A Better Way</i> ' inspiratie voor <i>MashUp Australia</i> . In Europees verband wordt er samengewerkt en kennis uitgewisseld op het gebied van open data, bijvoorbeeld het EPSIPLUS platform. Dit leidt tot nieuwe gezamenlijke verklaringen, zoals recentelijk de <i>Granada Declaration</i> . |
| Politiek leiderschap | Politiek leiderschap is in Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten een belangrijke drijfveer geweest voor Open Overheid. President Barack Obama is het bekendste voorbeeld. Hij maakte transparantie, bijvoorbeeld in de invloed van lobbyisten op de overheid, als speerpunt van zijn verkiezingsprogramma. In Spanje waren op regionaal niveau de presidenten van Baskenland, de |

| | |
|---|---|
| (3 van de 6 landen) | Canarische Eilanden en Aragon sterk betrokken bij de politieke agendering en hebben verschillende politieke statements gemaakt in de media. In het Verenigd Koninkrijk heeft premier David Cameron Open Overheid nieuw elan ingeblazen door overheidsuitgaven transparant te maken. |
| Vooruitstrevende regio's en lokale overheden (3 van de 6 landen) | Alle landen met 'Open Overheid'-beleid hebben vooruitstrevende regio's die de centrale overheid hebben geïnspireerd. Het lokale 'ondernemerschap' van politici, technici en burgers laten zien dat Open Overheid ook een bottom-up proces kent. In Spanje worden bijvoorbeeld Baskenland en Catalonië gezien als aanjagers voor 'Open Overheid'-beleid in andere regio's. Een aansprekend voorbeeld in de Verenigde Staten is de app contest 'apps4democracy' van de hoofdstad Washington D.C. Deze contest trok nationale en internationale aandacht voor de innovatieve manier waarop nieuwe diensten werden ontwikkeld op basis van open data. |

Naast technologisch leiderschap is de aanwezigheid van politieke 'champions' van 'Open Overheid'-beleid een zeer belangrijke drijfveer geweest. Daarnaast gaan ervaringen en ideeën van Open Overheid over de landsgrenzen heen: alle landen, op Estland na, gaven aan van elkaar te leren en zelfs dankbaar concepten te kopiëren. De wisselwerking tussen vooruitstrevende regio's en de centrale overheid is daarnaast ook een sterke drijfveer geweest in de landen met sterk autonome regio's.

Tabel 10 Sociaal-culturele drijfveren voor 'Open Overheid'-beleid

| Sociaal-culturele drijfveren | |
|--|---|
| Burgerinitiatieven (4 van de 6 landen) | 'Open Overheid'-initiatieven vanuit burgers en sociale ondernemers zijn belangrijke drijfveren voor de overheid om te werken aan transparantie. De Brit Tom Steinberg, lanceerde bijvoorbeeld de succesvolle website TheyWorkForYou.co.uk en FixMyStreet.co.uk en toonde hiermee aan dat er behoefte is aan transparantie vanuit de burgers. In 2007 werd hij gevraagd voor de Power of Information review, wat de start was voor Open Overheid in het Verenigd Koninkrijk. |
| Wantrouwen richting de overheid (2 van de 6 landen) | Politici en beleidsmedewerkers zien Open Overheid als een kans om het vertrouwen in de overheid terug te winnen. Zowel de Verenigde Staten (lobbyisten) en het Verenigd Koninkrijk (declaratiecrisis parlement) zien het herstel van de legitimiteit van de overheid als een belangrijke drijfveer. |

De technologische mogelijkheden van web 2.0 hebben gezorgd voor online burgerinitiatieven in bijna alle onderzochte landen. Interviews en desk research geven aan dat deze trend een belangrijke drijfveer is om 'Open Overheid'-beleid te implementeren. Een opmerkelijk verschil tussen de landen is het verlangen van burgers en NGO's om de overheid te controleren. Dit 'wantrouwen' in het handelen van de overheid was vooral in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten een belangrijke drijfveer.

4.4 Barrières

De lijst met barrières voor Open Overheid bleek na desk research en interview bij de meeste landen een stuk langer te zijn dan de lijst met drijfveren (zie sectie 4.3). De barrières per land zijn met elkaar vergeleken. Onderstaande tabellen geven een overzicht van de belangrijkste barrières voor 'Open Overheid'-beleid op juridisch, economisch, technologisch, beleidsmatig en sociaal-cultureel vlak.

Tabel 11 Juridische barrières voor 'Open Overheid'-beleid

| Juridische barrières | |
|---|--|
| Privacy wetgeving (5 van de 6 landen) | In vijf van de zes landen werd Privacy wetgeving nadrukkelijk genoemd als barrière voor Open Overheid. Overheidsinstanties zijn voorzichtig met het vrijgeven van data die enige <i>Persoonlijk Identificeerbare Informatie (PII)</i> bevat. In de Verenigde Staten en Australië zijn overheidsinstanties in het bijzonder bang voor rechterlijke stappen van burgers. De overheid ziet vooral risico's in de mogelijke koppeling van data sets dat kan leiden tot PII. Privacy dient echter niet als excuus voor het niet vrijgeven te worden gezien. Australische ambtenaren staan er bijvoorbeeld om bekend om privacy als standaard reden te geven om geen data vrij te hoeven geven, het zogenaamde BOPTA ' <i>Because of the Privacy Act</i> ' het opgeven van privacy |
| Nationale veiligheid (3 van de 6 landen) | De bescherming van de nationale veiligheid kan ook behouden dat overheidsdata wordt vrijgegeven. Het gaat hier voornamelijk om defensie- en veiligheidsinformatie. Wetgeving die vraagt om het controleren van data op nationale veiligheid kan het proces voor het vrijgeven van data afremmen. |
| Reduceren van opvragen informatie burger (1 van de 6 landen) | De Paper and Reduction Act vormt in de Verenigde Staten een obstakel voor 'Open Overheid'-beleid. Deze wet stelt dat overheidsinstanties formeel toestemming moeten vragen om persoonlijke informatie van burgers te vragen. Deze informatie is echter wel nodig voor participatie en samenwerking. |

Het valt op dat in alle landen privacy wetgeving wordt genoemd als barrière voor 'Open Overheid'-beleid. Er dient vooral rekening gehouden te worden met de risico's van Open (Linked) Data voor privacywetgeving. In de Angelsaksische landen werd nationale veiligheid genoemd als risico.

Tabel 12 Economische barrières voor 'Open Overheid'-beleid

| Economische barrières | |
|---|---|
| Onduidelijkheid over kostenreductie en angst voor initiële investering (3 van de 6 landen) | Een belangrijke barrière die door verschillende experts genoemd is, is de onduidelijkheid of Open Overheid leidt tot efficiëntie en kostenbeheersing. De focus van Europese landen op het verlagen van de overheidsuitgaven kan daardoor politieke interesse voor Open Overheid verlagen. Daarnaast is er angst voor initiële kosten voor het klaarmaken van overheidsdata. |
| Verlies inkomsten uit licenties | Overheidsinstanties zijn bang om inkomsten van datalicensies te verliezen. De perceptie bestaat dat open data wel geldkost, maar geen |

| | |
|----------------------------|--|
| (2 van de 6 landen) | concrete inkomsten voor de overheidsinstantie oplevert. |
| Complexiteit van licenties | In Estland is een onoverzichtelijke kostenstructuur van overheidsdata een belangrijke barrière. De kosten voor data zijn belegd in bepalingen die afhangen van het domein van hergebruik |
| (2 van de 6 landen) | |

De gevestigde economische belangen, bijvoorbeeld van overheidsinstanties die licentieafspraken hebben met marktpartijen, maken het in Europese landen lastig om 'Open Overheid'-beleid te implementeren.

Tabel 13 Technologische barrières voor 'Open Overheid'-beleid

| Technologische barrières | |
|---|---|
| Lage kwaliteit van beschikbare data (4 van de 6 landen) | 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. 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 (Dermot 2010). Een reden is dat veel data verspreid is over verschillende organisaties en lagen van de overheid. Van de 900 datasets toegankelijk via de Deense Datakildekataloget is bijvoorbeeld slechts een klein deel in herbruikbaar formaat. |
| Lage gebruiksvriendelijkheid en 'information overload' (4 van de 6 landen) | Een belangrijke technologische barrière voor succesvol 'Open Overheid'-beleid is een lage gebruiksvriendelijkheid, bijvoorbeeld van web 2.0 toepassingen van de overheid of een 'information overload' aan data sets op de centrale open data portals. Het is voor technici lastig om een balans te vinden tussen volledigheid van datasets en begrijpelijkheid. Op de website data.gov staan bijvoorbeeld inmiddels ongeveer 300,000 datasets, waarvan 3000 in open data formaat. De uiteindelijke gebruiker van de data hebben vaak pas meerwaarde als applicaties en visualisaties de data begrijpelijk maken. Het is daarom niet een directe vervanger van overheidsdiensten (Dawes et al, 2009). |
| Overbelasting van IT infrastructuur (1 van de 6 landen) | Het proactief vrijgeven van overheidsdata kan volgens Amerikaanse beleidsmaker leiden tot overbelasting van het netwerk en de servers van overheidsinstanties. |

Technologie is een belangrijke drijfveer, maar blijkt ook een barrière te zijn. In de meeste landen is de (gepercipieerde) lage kwaliteit van datasets een barrière. Landen die al verder zijn in open data en web 2.0 geven aan dat overzicht en gebruiksvriendelijkheid van het aanbieden van data en diensten voor problemen zorgen (bijvoorbeeld een laag gebruik).

Tabel 14 Interne barrières voor 'Open Overheid'-beleid

| Interne barrières | |
|---|--|
| Gebrek aan uniformiteit in 'Open Overheid'-beleid | In bijna alle onderzochte landen wordt een gebrek aan uniformiteit in 'Open Overheid'-beleid genoemd als barrière. Er is een gebrek aan uniformiteit tussen verschillende overheidslagen (lokaal, regionaal en |

| | |
|--|---|
| (4 van de 6 landen) | centraal), zowel op technologisch, juridisch als beleidsmatig vlak. Er is bijvoorbeeld in Spanje geen gedeelde tool voor alle overheden om data vrij te geven. Er zijn allerlei initiatieven, maar er is geen uniformiteit. Dat beperkt het gebruik van de open data en biedt te weinig inzicht in wat bedrijven en burgers met de data kunnen. |
| Gebrek aan politiek leiderschap (2 van de 6 landen) | In Australië en Denemarken wordt gebrek aan politiek leiderschap genoemd als een belangrijke barrière. Het Australische 'Engage' rapport noemt een gebrek aan leiderschap als reden dat Australië achter loopt op het gebied van Open Overheid t.o.v. de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. |
| Processen sluiten niet aan bij vraagsturing (2 van de 6 landen) | Open Overheid vergt een op de overheid die gericht is op burgers. In Spanje en de Verenigde Staten gaven beleidsmedewerkers aan dat de processen van overheidsinstellingen onvoldoende aansluiten om burgers te dienen. |
| Focus op dienstontwikkeling (1 van de 6 landen) | In Estland is een centraal thema in de kritiek van het bedrijfsleven dat de overheid geen ruwe data beschikbaar stelt maar zijn eigen diensten ontwikkelt waardoor de kosten van het afnemen van datadiensten onnodig hoog worden. Ook beperkt dit de flexibiliteit van de toegang. |
| Gebrek aan kennis bij de overheid (1 van de 6 landen) | In Australië vormt het gebrek aan kennis van overheidsinstanties welke data in huis zijn en waar deze data zich bevinden een belangrijke barrière voor de implementatie van 'open data'-beleid. |

De meeste barrières zijn intern van aard. De belangrijkste barrière die in de meeste landen terugkomt, is een gebrek aan uniformiteit in het beleid. Het is voor veel landen een uitdaging om de verschillende overheidslagen te harmoniseren wat informatiehuishouding betreft.

Tabel 15 Sociaal-culturele barrières 'Open Overheid'-beleid

| Sociaal-culturele barrières | |
|---|--|
| Overheidscultuur (4 van de 6 landen) | De belangrijkste sociaal-culturele barrière is volgens de meeste rapporten en betrokkenen de huidige cultuur binnen overheid. Deze wordt in de onderzochte landen gekenmerkt door geslotenheid, risico aversie, specialistisch ('knowledge silo's') en gericht op controle ipv samenwerking. Sommige Britse ambtenaren denken bijvoorbeeld dat 'open data'-beleid te duur is en afleidt van publieke dienstverlening. Bovendien hebben veel Britse ambtenaren geen toegang tot online sociale netwerken, omdat dit als ongewenst wordt gezien. |
| Digitale kloof (3 van de 6 landen) | In de Verenigde Staten en Estland vormt de mogelijke vorming van een Digitale kloof een barrière voor Open Overheid. Zo hebben bepaalde gebieden in de Verenigde Staten geen internet en zijn de e-skills beperkt in Estland. |
| Angst voor frustraties burgers en onthullingen (2 van de 6 landen) | 'Open Overheid'-beleid leidt tot een verhoogde transparantie. De angst dat meer transparantie leidt tot (pijnlijke) onthullingen of confrontaties met boze burgers vormt een barrière voor overheden. |

Een Open Overheid vraagt ook om een culturele verandering bij de overheid. Zowel uit desk research als interviews blijkt dat de meeste landen bij de implementatie

stuiten op een gesloten, risicomijdende en op controlegerichte overheidscultuur. De angst voor frustraties van burgers en mogelijke 'pijnlijke' onthullingen zijn daar een direct resultaat van.

4.5 Conclusie

Het 'Open Overheid'-beleid is in de meeste landen nog in een vroeg stadium van implementatie. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn koploper, gevolgd door Australië. Estland is nog in de agenderingsfase van 'Open Overheid'-beleid. De nadruk in de voortgang ligt op de pijler transparantie en in mindere mate op participatie en samenwerking. In een paar landen wordt de beleidsvoortgang gemeten door de overheid zelf en maatschappelijke 'watch dog' organisaties, zoals OMB watch in de Verenigde Staten. De Verenigde Staten valt op door een sterke 'top-down' aanpak in implementatie met strikte doelen voor overheidsinstanties. Deze aanpak heeft een snelle voortgang als voordeel, maar een beperkt begrip van Open Overheid onder overheidsinstanties als nadeel. In Denemarken en Spanje heeft de OECD de voortgang van 'Open Overheid'-beleid gemeten. De OECD ontplooit op het moment van schrijven initiatieven om 'Open Overheid'-beleid tussen landen te benchmarken.

Er zijn op juridisch, economisch, technologisch, intern (bijvoorbeeld beleidsmatig) en sociaal-cultureel vlak drijfveren en barrières voor de voortgang van 'Open Overheid'-beleid aan te wijzen. Een belangrijke drijfveer in Europese landen is de invloed van Europese wetgeving op het gebied van het hergebruiken van overheidsinformatie. Op economisch vlak is de druk van de markt voor het vrijgeven van overheidsinformatie een belangrijke drijfveer: de data van overheden bieden potentieel veel commerciële waarde. Internettechnologieën zoals web 2.0, het semantisch web en cloud computing zijn nog steeds belangrijke drijfveren. In de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en enkele vooruitstrevende regio's in Spanje drukt politiek leiderschap een stempel op 'Open Overheid'-beleid. Het is echter niet alleen de politiek die leiderschap toont, ook technologische goeroes bieden inspiratie voor beleid en implementatie. Een laatste sterke drijfveer is de internationale vergelijking tussen de landen. In bijna alle landen wordt verwezen naar 'best practices' op het gebied van Open Overheid uit bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Australië noemt bijvoorbeeld expliciet dat ze niet wil achterblijven bij het 'Open Overheid'-leiderschap van de Verenigde Staten en buurland Nieuw-Zeeland.

De implementatie van Open Overheid kent ook vele barrières. De belangrijkste barrière is overheidscultuur. 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. Een gesloten overheidscultuur is waarschijnlijk ook een belangrijke reden voor het botsen van privacy- en nationale veiligheidswetgeving bij het vrijgeven en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Daarnaast zijn veel overheidsinstanties afhankelijk van de opbrengsten uit datalicensies. 'Open Overheid'-beleid richt zich op het aanbieden van overheidsinformatie tegen geen of marginale kosten en vormt daarom een financiële bedreiging. Bewijs van positieve economische effecten en de ontwikkeling van nieuwe business modellen zijn nodig om deze zorgen weg te nemen. Op technologisch vlak zijn datakwaliteit en de vindbaarheid / gebruiksvriendelijkheid van 'Open Overheid'-initiatieven belangrijke

uitdagingen. 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. Als laatste valt op dat er nog een gebrek aan uniformiteit is in 'Open Overheid'-beleid. Er zijn bijvoorbeeld richtlijnen nodig om 'Open Overheid'-initiatieven op lokaal, regionaal en nationaal niveau af te stemmen.

5 Beleidsvaluatie en –effecten

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de onderzochte landen evaluatiestudies hebben uitgevoerd en wat de uitgevoerde evaluatiestudies voor beeld geven van de effecten van 'Open Overheid'-beleid. Er wordt specifiek ingegaan op de sociale, democratische en economische effecten van het beleid, effecten voor publieke dienstverlening en de relatie tussen transparantie en vertrouwen en legitimiteit van de overheid.

5.1 Beleidsvaluatie

Het vorige hoofdstuk, beleidsvoortgang, gaf aan dat 'Open Overheid'-beleid in de onderzochte landen nog niet in de evaluatiefase bevinden. Er zijn daarom weinig studies van de effecten van 'Open Overheid'-beleid bekend. Dit wordt onder meer opgemerkt door Becky Hogge van de Soros foundation. Zij stelt dat het nog te vroeg is om de impact van open data portals (haar onderzoeksonderwerp) te meten. Tabel 16 laat de status van de evaluatie van 'Open Overheid'-beleid zien.

Tabel 16 Status van 'Open Overheid'-beleidsvaluatie

| Land | Australië | Denemarken | Estland | Spanje | Verenigd Koninkrijk | Verenigde Staten |
|----------------------|--|--|------------------------------|---|---|---|
| Status van evaluatie | Geen evaluaties van huidig beleid. Wel anekdotische studies van effecten op kleine schaal. | Weinig tot geen studies naar effecten. | Geen beleid om te evalueren. | Weinig bekend over de effecten, doordat Open Overheid op nationaal en lokaal niveau nog in de kinderschoenen staat. | Beleidsproces is geëvalueerd. Echter weinig bekend over de daadwerkelijke effecten van 'Open Overheid'-beleid, en dat er vooral nog gespeculeerd wordt over de mogelijke effecten | Evaluaties richten zich vooral op proces en niet op effecten. |

Het Verenigd Koninkrijk is het enige land waar het centrale 'Open Overheid'-beleid is geëvalueerd. Het Centre for Technology Policy Research (2010) beschrijft in haar publicatie *Open Government - some next steps for the UK* het 'Open Overheid'-beleid in het Verenigd Koninkrijk en geeft op basis van onderzoek een lijst van aanbevelingen voor toekomstig beleid (zie onderstaande tabel). Het onderzoek laat zien dat om 'Open Overheid'-beleid te laten slagen is (1) leiderschap nodig (2) centraal beleid en communicatie afgestemd moeten worden (3) de cultuur en de processen van de overheid moeten aansluiten (4) aansluiting van de ICT infrastructuur van de overheid nodig (5) het beschermen van privacy nodig. Daarnaast is een van de conclusies dat de huidige beleidsvaluatie in het Verenigd Koninkrijk zich te veel richt op het beleidsproces in plaats van beleidseffecten.

Tabel 17 Aanbevelingen voor toekomstig 'open data'-beleid in het Verenigd Koninkrijk (CTPR, 2010)

| Beleid en leiderschap | |
|--|--|
| Stel een Chief Information Officer (CIO) in, die advies geeft over de rol van technologie in het herontwerp van publieke dienstverlening | Toon leiderschap en visie op het gebied van Open Overheid, geef leidende principes en maak duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. |
| Evalueer de uitkomsten, niet het proces. Op dit moment wordt er teveel gefocust op het proces, terwijl het feitelijk draait om de uitkomsten | Handhaaf het beleid en houd het up to date. Coördineer de uitvoering van het beleid. |
| Cultuur | |
| Train ambtenaren hoe om te gaan met 'open data'-beleid en informatiemanagement | Beloon innovatie en succesvol risicomanagement, niet risicovermijdend gedrag. |
| Luister naar de gebruikers en handel naar hun behoeftes. | Maak open (in plaats van afgesloten) data de standaard |
| Processen | |
| Geef openheid in overheidsprocedures (publiceer standaard alle contracten en kosten) | Werk met competitieve aanbestedingen |
| Geef open data en APIs in aanbestedingen aan als een fundamentele vereiste | Link aanbestedingscontracten aan open licenties |
| Communicatie | |
| Communiceer welke data wanneer beschikbaar wordt gemaakt | Besteed marketinggeld aan 'Open Overheid'-beleid |
| ICT | |
| Integreer documenten over ICT in algemene documenten, zodat ICT geen aparte tak wordt | Zorg voor één 'open data'-portal, als toegangspoort tot alle 'Open Overheid'-initiatieven |
| Zorg voor real-time communicatiemogelijkheden, zoals chatten, voor de gebruikers. | Gebruik een open architectuur voor de publieke diensten |
| Gebruik gratis toepassingen, zoals facebook en wordpress | Geef ambtenaren toegang tot sociale netwerken en ga uit van zelfhulp via online fora en dergelijke. |
| Werk met open source en moedig ambtenaren aan om deel te nemen aan het ontwikkelen van open source software initiatieven | Betrek ontwerpers bij projecten en programma's, breng technici en ontwerpers samen in het ontwerpproces |
| Update bestaande beleidsdocumenten over open standaarden en interoperabiliteit | Evalueer, moderniseer en stroomlijn het bestaande security regime |
| Privacy | |
| Verwerk privacy als belangrijke principe in het ontwerp van Open Overheid | Maak risicoanalyses van datasets en hun invloed op privacy |
| Implementeer een <i>privacy commons</i> ⁸ | |

⁸ Het doel van Privacy Commons is een privacy beleidsraamwerk te maken dat compleet, informatief, gemakkelijk te gebruiken en te handhaven is.

Eenzelfde conclusie kan getrokken worden voor evaluatie van 'Open Overheid'-beleid in de Verenigde Staten. The Office for Budget and Management riep alle federale overheidsinstanties op om zelf hun eigen 'Open Overheid'-plannen te evalueren voor 27 april 2010. Deze zelfevaluatie bevatte 30 criteria die opgesteld zijn op basis van Barack Obama's 'Open Overheid' verklaring. Per criteria konden de instanties aangeven of ze de doelen gehaald hadden, bijna gehaald hadden of niet gehaald hadden. De evaluaties zijn inmiddels beoordeeld en op het internet gepubliceerd. Interviews met Amerikaanse beleidsmakers geven aan dat het erg lastig is om de effecten van 'Open Overheid'-beleid te meten. De *Department of Transportation* is een van de overheidsinstanties die indicatoren opgesteld heeft om de gewenste effecten van hun 'Open Overheid'-beleid te meten. Helaas is de *Department of Transportation* een uitzondering in de Verenigde Staten en bestaat er verder geen geharmoniseerd evaluatiemodel voor de effecten van 'Open Overheid'-beleid in de Verenigde Staten.

5.2 Economische effecten

Er is nog weinig bekend van de economische effecten van algemeen 'Open Overheid'-beleid. De onderzochte landen dichten wel economische effecten toe aan het vrijgeven van overheidsinformatie. In de beleidsdocumenten en politieke speeches staan bijvoorbeeld de volgende economische doelen:

- het creëren van nieuwe banen en bedrijven;
- nieuw te ontwikkelen producten en diensten;
- bevorderen positie op het gebied van ICT, en;

Gedetailleerde studies van bovenstaande effecten zijn echter zeldzaam. In de onderzochte beleidsdocumenten wordt voornamelijk verwezen naar macro-economische studies uit de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie. Tabel 18 toont de belangrijkste studies en de belangrijkste conclusie over het economisch effect van 'Open Overheid'-beleid.

Tabel 18 Belangrijkste economische effectenstudies

| Land | Studie | Empirisch bewijs voor economisch effect |
|--------------------|--|--|
| Australië | The Value of Spatial Information: The impact of modern spatial information technologies on the Australian economy (2008) | De studie berekende voor dat de industrie voor ruimtelijke data in het boekjaar 2006/2007 goed was voor een omzet van 1,37 miljard Australische dollar en een cumulatieve bijdrage aan de Australische economie van tussen de 6,43 en 12,57 miljard dollar. Het rapport gaf aan dat door slechte toegang van ruimtelijke data jaarlijks een half miljard aan GDP niet gerealiseerd werd. |
| Denemarken | Gartner – Danish Innovativ udnyttelse af offentlige data (2010) | Eén van de belangrijkste conclusies uit het rapport is de inschatting dat - door het beschikbaar maken van publieke sector data - de Deense overheid de creatie van nieuwe diensten ter waarde van 600 miljoen Deense Kronen (100 miljoen dollar) kan stimuleren |
| Europese Commissie | PIRA (2000) | De studie berekent dat de Verenigde Staten door de toegankelijkheid van overheidsinformatie bijna 12 keer meer waarde genereren voor de economie dan |

| | | |
|---------------------|---|--|
| | | Europa (750 miljard euro tegen 68 miljard euro in Europa) bij een slechts dubbele investering in PSI in de Verenigde Staten (9,5 miljard euro in Europa en 19 miljard euro in de Verenigde Staten). |
| Europese Commissie | MEPSIR (2006) | De markt voor overheidsinformatie in de Europese Unie wordt in deze studie geschat op 27 miljard euro. Volgens de studie wordt deze 27 miljard gegenereerd door het creëren van nieuwe banen, producten en diensten. |
| Verenigd Koninkrijk | Office of Fair Trading - The commercial use of public information (2006) | De studie schat dat de economische waarde door het toegankelijk maken van overheidsinformatie kan verdubbelen tot £1 miljard per jaar. |
| Verenigd Koninkrijk | Cambridge university - Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds (2008) | De studie stelt dat de kosten van een marginale kostenmodel voor overheidsinformatie worden overschaduwd door de maatschappelijke voordelen. De economische waarde van open overheidsinformatie wordt op ongeveer £6 miljard geschat. |
| Verenigd Koninkrijk | UK Cap Gemini Information Management rapport (2008) | De studie concludeert dat het beperkt vrijgeven van publieke sector data (en vervolgens de beperkte exploitatie daarvan door bedrijven) de private en publieke sector in Groot-Brittannië respectievelijk £46 miljard en £21 miljard kost. |
| Verenigde Staten | US PriceWaterhouseCoopers - Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information Policies and their Economic Impacts (2002) | De studie concludeert dat het aanbieden van overheidsinformatie tegen marginale kosten leidt tot optimale economische groei in de samenleving en daarnaast de kosten voor gedeerde inkomsten overschaduwd. |

Een hoofdconclusie uit bovenstaande macro-economische studies is dat het vrijgeven van overheidsinformatie leidt tot een positief economische effect. Dit is in lijn met het klassieke economische argument over de waarde van informatiegoederen (zie tekstbox). Het vrijgeven van overheidsinformatie leidt in eerste instantie tot inkomstenverlies uit licenties, maar dat weegt niet op tegen de waarde die het genereert voor marktpartijen die bijvoorbeeld nieuwe diensten ontwikkelen. De Deense commissie op het gebied van PSI verwoordt het als volgt: *“the committee has clearly evaluated that its value vastly exceeds the current public earnings selling certain types of public data such as CVR data, registration data and map data.”*

Deze studies blijken echter weinig consistent in de gebruikte methodologie om de economische effecten precies te bepalen (Uhlir, 2009). De meest gebruikte methode is het economisch modelleren van kosten en baten van ‘open data’-beleid. De studies maken echter hun eigen keuzes in bijvoorbeeld impact indicatoren of welke sectoren baat hebben bij PSI. Daardoor lopen de schattingen van de waarde van open data erg uiteen in het Verenigd Koninkrijk.

Een andere tekortkoming van deze macro-economische studies is het gebrekkige inzicht in hoe de economische effecten tot stand komen. Kortom, de kwalitatieve verklaringen en mechanismes onder de economische modellen verdienen meer aandacht. De coördinator van open data Euskadi Project in Spanje: *“Het is een uitdaging om de juiste indicatoren te vinden om het effect van open data te meten. [...] Aandacht zou*

moeten worden besteed aan kwalitatieve indicatoren, in ieder geval in dit stadium waar het project slechts 5 maanden geleden gelanceerd is. [...] Het open data Euskadi project zal de komende tijd focussen op het ontwikkelen van een good practice database om kwalitatieve effecten van het hergebruik van data in kaart te brengen.”

Klassiek economisch argument voor het vrijgeven van overheidsinformatie

Het klassieke economische argument voor het vrijgeven van overheidsinformatie is voor een groot deel gebaseerd op de analyse van de Digitale Economie door Stiglitz et al. (1994, 2000). Zijn argumentatie luidt dat het nooit economisch efficiënt is om goederen boven de marginale prijs te verhandelen door (1) de lage kosten van disseminatie van informatiegoederen en (2) de kosten voor het onderhouden van prijssystemen voor informatiegoederen. Daarnaast stellen ze dat het genereren van inkomsten door overheidsorganisaties betekent dat niet alleen tot de publieke wordt beperkt. Als er geen publieke taak is dan dient men de activiteit over te laten aan de vrije markt.

Kortom, het is zeer waarschijnlijk dat het vrijgeven van overheidsinformatie leidt tot economische waarde, maar deze waarde is lastig vast te stellen. Het Borders in Cyberspace rapport (Weiss, 2004) verwoordt het als volgt: *“Open government information policies foster significant, but not easily quantifiable, economic benefits to society.”*

5.3 Efficiëntie en effectiviteit van dienstverlening

Naast macro-economische effecten, stellen overheden tot doel dat het vrijgeven van overheidsinformatie bijdraagt aan een effectieve en efficiënte overheid. Zo wordt (1) het verminderen van de kosten voor dienstverlening en het uitbannen van verspilling, fraude en verkeerde inzet van overheidsgelden en (2) het stimuleren van innovatie van de overheid (bijvoorbeeld elektronische dienstverlening) genoemd. Het ontwikkelen van diensten op basis van open data begint recentelijk op gang te komen. Beide effecten worden nog niet uitgebreid gemeten. Er zijn daarom slechts anekdotische voorbeelden van deze effecten.

Een goed voorbeeld van interne efficiëntie door open data is het (openlijk) gebruiken van geografische informatie door gemeentes. Brits onderzoek in opdracht van the *Local Government Association Group* berekent dat de beschikbaarheid en toegankelijkheid van geografische data de overheid een besparing van 232 miljoen pond opleverde in 2008/2009 (Consulting Where & Acil Tasman, 2010). Deze winst werd behaald door (1) beter kunnen delen van diensten en data (2) intelligent gebruik van geografische data, bijvoorbeeld voor inzicht in burgers (3) open data inzetten voor betere en (naar de burger) gedelegeerde dienstverlening. Een vergelijkbare studie werd uitgevoerd door het Europese onderzoeksinstituut IPTS in Catalonie, Spanje (IPTS, 2008). In de cultuursector zijn verschillende voorbeelden van het inzetten van burgers om publieke diensten

efficiënter uit te voeren. De nationale bibliotheek van Australië gaf bijvoorbeeld in 2007 historische Australische kranten vrij door ze in te scannen en te vertalen in machine-readable tekst (Engage rapport, 2010). Hiermee hoopte de bibliotheek tot betere en toegankelijker culturele informatie te komen voor haar bezoekers. De software voor het herkennen van tekst maakte echter foutjes en Australische burgers werden daarom uitgenodigd om online de foutjes te corrigeren. Sinds 2007 worden de foutjes continu gecorrigeerd door actieve burgers. Zo zijn er in de eerste maand ongeveer 200,000 regels tekst gecorrigeerd zonder dat er online vandalisme door burgers was gepleegd. Burgers kunnen in het kader van 'Open Overheid'-beleid een rol spelen in het verbeteren van overheidsinformatie.

Er zijn verschillende voorbeelden van innovatie van publieke diensten dankzij open data. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn er inmiddels al honderden diensten en applicaties ontwikkeld op basis van vrijgekomen overheidsinformatie. In de Verenigde Staten bleek bijvoorbeeld de Apps4democracy wedstrijd de stad Washington D.C. veel (publieke) waarde op te leveren. De Chief Technology Officer (CTO) berekende dat de Apps4democracy slechts \$50,000 had gekost en de stad uiteindelijk meer dan \$2,300,000 opleverde. De stad had immers de ontwikkel-, inkoop en managementkosten uitbespaart die anders nodig waren om de 47 Facebook- en iPhonediensten te ontwikkelen. Daarnaast berekende de CTO dat het de stad normaal gesproken 2 jaar in plaats van 30 dagen had gekost om dezelfde diensten te ontwikkelen. Andere 'app contests' in Australië en het Verenigd Koninkrijk laten vergelijkbare resultaten zien, die het effect ondersteunen dat open data leidt tot nieuwe, innovatieve publieke diensten. Er zijn echter ook kritische noten. Zo lieten interviews met Amerikaanse beleidsmakers weten dat een app contest slechts eenmalig is, terwijl er continue nieuwe diensten geproduceerd zouden moeten worden. Daarnaast zou het beter mogelijk moeten zijn om bij te houden welke diensten worden ontworpen worden op basis van datasets, en hoe populair deze diensten zijn bij gebruikers. Een laatste kritische noot is het afstemmen van open data diensten op de wensen van de eindgebruikers. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk proberen deze tekortkoming op te lossen door communities rondom hun open data portals te bouwen.

Kritische reflectie rondom dienstverlening

Bestuurskundig expert prof. Victor Bekkers brengt een paar kritische punten naar voren over het effect van 'Open Overheid'-beleid op dienstverlening:

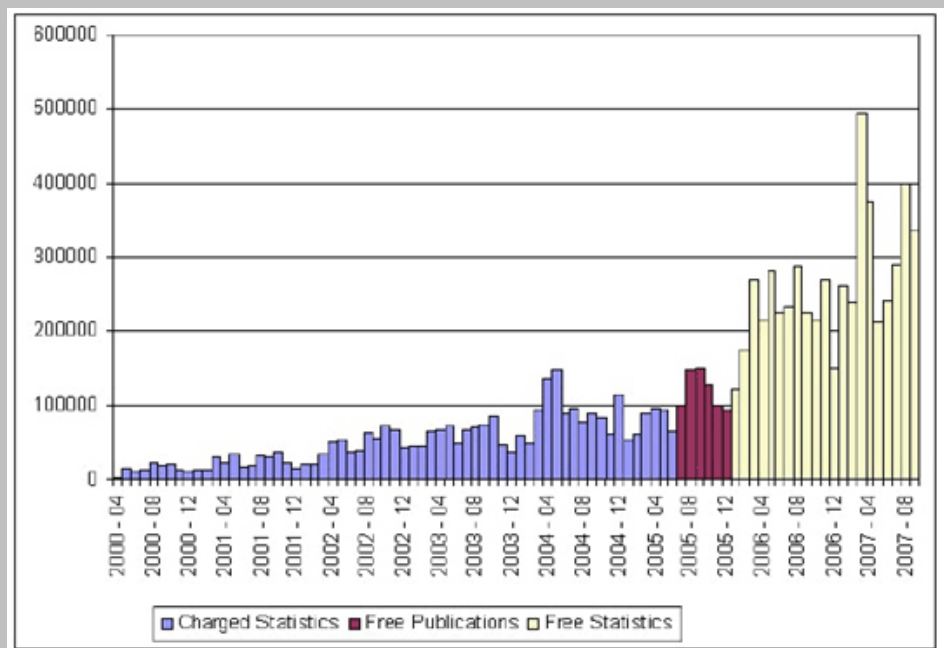
- De waarde voor dienstverlening is afhankelijk van het type dienstverlening, of de burger een vrijwillige klant is en het niveau van de overheid.
- Daar waar er wantrouwen van de burger is voor een bepaalde dienstverlening is er meer vraag voor meer transparantie in het proces.
- Burgers hebben vaak slechts beperkt de tijd / zin om deel te nemen aan publieke dienstverlening
- Transparantie in publieke dienstverlening kan leiden tot benchmarking en competitie tussen dienstverleners
- Het is niet waarschijnlijk dat diensten op basis van Open Data publieke diensten zullen verdrijven, omdat de markt niet let op inclusie.

Naast het stimuleren van nieuwe publieke diensten, kan open data de populariteit van huidige dienstverlening verbeteren. In Australië en Spanje werden casussen gevonden, waarbij de toename in gebruik door (her)gebruikers is bijgehouden. In

onderstaande tekstbox is te zien hoe gebruik van Australische statistische data een vlucht heeft genomen nadat deze op internet is vrijgegeven (zie tekstbox). Het gaat om downloads door externe partijen, maar helaas er is onvoldoende bewijs dat deze toename ook daadwerkelijk leidt tot innovatie (bijvoorbeeld nieuwe diensten), economische groei of productiviteitswinst.

Het effect van het vrijgeven van statistische data (Australië)

De *Government 2.0 taskforce* in Australië onderzocht de uptake van statistische data nadat de Australische Bureau voor Statistiek had besloten de data vrij te geven. Hoewel het effect wellicht niet volledig toegeschreven kan worden aan het 'Open Overheid'/'Open Overheid'-beleid, groeide het aantal downloads van statistische data drastisch. Onderstaande grafiek laat zien dat het aantal downloads door (her)gebruikers is gestegen van ongeveer 120,000 begin 2004 tot bijna 500,000 in het begin van 2007.



Figuur 2 Groei in het aantal downloads van Statische gegevens (ABS, Engage report)

5.4 Sociale en democratische effecten

Naast de economische en efficiëntie en effectiviteiteffecten (sectie 5.2 en 5.3) is er nog weinig bekend van de sociale en democratische effecten van 'Open Overheid'-beleid. De onderzochte landen dichten wel sociale en democratische effecten toe aan het vrijgeven van overheidsinformatie en de inzet van web 2.0 technologieën. In de beleidsdocumenten en politieke speeches staan bijvoorbeeld de volgende doelen:

- Legitimiteit en vertrouwen
- Politieke participatie
- Inclusie

Verschillende landen geven aan dat het lastig is om de sociale en democratische effecten te kwantificeren en te meten. Het Australische 'engage' rapport stelt bijvoorbeeld: *"Many of the social benefits derived from PSI are not easily quantifiable in economic terms but they improve quality of life in myriad ways."*

Transparantie, legitimiteit en vertrouwen

Een mogelijk effect van 'Open Overheid'-beleid is een verhoogde transparantie van de overheid in alle fases van het beleidsproces. Zo kan het openstellen van publieke data over politici belangenverstrengelingen of ongewenst declaratiegedrag aan het daglicht brengen en daarmee voorkomen. Er zijn voornamelijk in de Angelsaksische landen voorbeelden van het inzetten van open data om transparantie te bevorderen. De Britse premier David Cameron publiceerde bijvoorbeeld kort na zijn aantreden een brief aan alle overheidsinstanties om overheidsuitgaven vanaf 500 pond centraal te publiceren. In geen van de onderzochte landen zijn studies gevonden naar de effecten van de door 'Open Overheid'-beleid ontstane transparantie op vertrouwen en legitimiteit in de overheid. Het is volgens de wetenschappelijke literatuur zeer waarschijnlijk dat 'Open Overheid'-beleid zal leiden tot meer transparantie in het handelen van de overheid. In het afgelopen decennium heeft de elektronische overheid duidelijke een bijdrage geleverd aan transparantie (Curtin & Meijer, 2006), aangezien transparantie afhankelijk is van *"the quantity and quality of information between the government and citizens, and the improvement of information dissemination system."* Het is in de wetenschappelijke literatuur echter ook de vraag of transparantie bijdraagt aan vertrouwen en legitimiteit van de overheid. Onderzoek naar deze complexe relatie toont namelijk wisselende uitkomsten en de relatie is niet eenduidig te formuleren. De mate van vertrouwen is afhankelijk van geloofwaardigheid van de communicatie met de burger (Grimmelikhuisen, 2009), het niveau van de overheid (transparantie op lokaal niveau levert meer vertrouwen op) (Tolbert et al, 2006) en of iedereen in de samenleving ook in staat is te profiteren van toegenomen transparantie (Curtin & Meijer, 2006). Actieve participatie en transparantie in de besluitvormingsprocessen van de overheid lijkt een positieve bijdrage te leveren aan vertrouwen (Rothstein, 2001).

Volledige transparantie als doel kan echter nadelige bijeffecten hebben. Mark Bovens (Bovens, 2003) waarschuwt bijvoorbeeld voor de *"darkside of transparency"*, aangezien er een cultuur van politieke schandalen kan ontstaan als er beperkte voorwaarden aan transparantie worden gesteld. Daarnaast kan een

te grote nadruk op transparantie en controleerbaarheid een verlamming in overheidsprocessen opleveren, zoals waarschijnlijk het geval is bij de Europese Instituten (Curtin & Meijer, 2006). Volgens onderzoek van Zouridis (Zouridis, 2005) kan openheid leiden tot vertrouwen in de overheid als de transparantie richt op dienstverlening, waar over het algemeen burgers tevreden over zijn. Recent

Het belang van sociaal-culturele context voor transparantie

Bestuurskundig expert prof. Victor Bekkers benadrukt het belang van de sociaal-culturele context van een land voor de effecten van transparantie:

"De sociaal-culturele context van de landen is bepalend of vergaande transparantie ook een positief effect heeft. Landen als Australië en de Verenigde Staten kennen van oudsher wantrouwen van burgers tegen de overheid. Transparantie kan dus heel andere effecten hebben in verschillende landen, en beleid op transparantie in de Verenigde Staten is dus moeilijk te vertalen naar de Nederlandse situatie."

onderzoek naar online 'Open Overheid'-initiatieven lijkt dit te bevestigen (ForeSee, 2010). Formeel opgelegde transparantie kan leiden tot een schijndemocratie, waarbij de burgers wantrouwen wat daadwerkelijk achter de schermen van de overheid plaatsvindt (Bekkers, 2008).

Politieke participatie

'Open Overheid'-beleid zou politieke participatie op twee manieren kunnen stimuleren met open data en web 2.0. Open data biedt hergebruikers van overheidsinformatie de mogelijkheid om data te verzamelen, analyseren en te verwerken in visualisatie of applicaties. Met deze applicaties kunnen burgers beter inzicht krijgen in het handelen van de overheid, en bijvoorbeeld politici. Kortom hun informatiepositie in de democratie zou kunnen verbeteren door 'Open Overheid'-beleid. Tolbert & McNeal (2003) hebben het effect van internet op participatie onderzocht. De verbeterde informatiepositie van de burger kan voordelen hebben voor de democratie. Het kan namelijk leiden tot (1) burgers als effectievere politieke actoren (2) de overheid als betere vertegenwoordiger van de burger (3) meer pluralisme, doordat nieuwe problemen en ideeën die mogelijk genegeerd zouden worden in de conventionele media nu een online podium krijgen (4) beter geïnformeerd stemgedrag van burgers tijdens nationale of lokale verkiezingen en (5) mogelijk meer mensen die gaan stemmen, doordat informatie toegankelijker is. Er worden echter ook risico's aangegeven, zoals beperkte representativiteit, druk vanuit een kleine groep ('the loudest becomes louder') of beperkte responsiviteit van de overheid op de bijdrage van burgers.

Tabel 19 geeft een overzicht van de verschillende gebruiken van open data voor politieke participatie (Davies, 2010). Dit overzicht is gebaseerd op een analyse van de applicaties van data.gov.uk. Hieruit blijkt dat applicaties voor politieke participatie zich richten op toezicht van de uitvoering van het beleid, toezicht op politici, het agenderen van politieke kwesties en het ondersteunen van politieke campagnes.

Tabel 19 Gebruiken van open data voor politieke participatie (op basis van Davies, 2010)

| Gebruik | Beschrijving | Voorbeeld |
|--|---|---|
| Ondersteunen van nauwkeurig van toezicht van burgers | Met open data kunnen burgers websites maken waarmee het handelen van de overheid, bijvoorbeeld het declaratie gedrag van politici, in de gaten kan worden gehouden. | Where does my money go? (Verenigd Koninkrijk) |
| Informeren van kiezers | Met open data over de stemmingen in de tweede kamer kunnen kiezers worden geïnformeerd over het stemgedrag van de door hun gekozen politici. | Open Australia (Australië) |
| Informeren over politieke kwesties | Met open data kunnen burgers issues, bijvoorbeeld in hun directe leefomgeving, signaleren. | The crime map (Verenigd Koninkrijk) |
| Ondersteunen van politieke campagnes | Met open data kunnen politieke partijen hun campagnes ondersteunen met data. | The Obameter (Verenigde Staten) |

Een eerste onderzoek van het Amerikaanse onderzoeksbureau PEW geeft aan dat 40% van de Amerikaanse internetgebruikers wel eens open data via applicaties of de data portal heeft geraadpleegd (Smith, 2010). Ongeveer 14% van de internetgebruikers zocht op welke partijen geld investeerden in politieke campagnes. Een eerder genoemd voorbeeld is het Britse Spending Challenge uit 2010. De Britse overheid vroeg burgers besparingen aan te dragen. Er kwamen ongeveer 100,000 ideeën binnen. De beste ideeën zijn door het kabinet van David Cameron geselecteerd en omgezet in formeel beleid.

Gebruikers kunnen echter nog kritisch zijn over het daadwerkelijke effect van 'open data'-applicaties gericht op politieke participatie. Een (niet-representatieve) enquête en interviews van Davies (2010) liet zien dat slechts 36% van de 'open data'-gebruikers vonden dat de ontwikkelde applicaties bijdroegen aan het verbeteren van de lokale of nationale democratie. Mogelijke verklaringen in het lage effect op politieke participatie kan liggen in de grote hoeveelheid van de data (bijvoorbeeld in het Britse COINS project), de lage kwaliteit van de data en het gebrek aan politieke gevoelige data. Voornamelijk het gebrek aan politiek gevoelige data werd in Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten genoemd. Bijvoorbeeld door het strategisch publiceren van data door de Spaanse overheid zouden optimale democratische effecten (bijvoorbeeld meer democratische controle) niet plaatsvinden. Een medewerker van de CTIC Stichting (verantwoordelijk voor het 'Open Overheid'-beleid) in Asturias (Spanje) zei het volgende in de krant El Pais: *"Er zijn drie typen informatie: politiek gevoelige informatie, administratief gevoelige informatie en informatie die niet het eerste en niet het tweede is. De informatie die wordt vrijgegeven behoort meestal tot de derde groep. Je komt er gemakkelijk achter waar je een apotheek kunt vinden, maar het is erg moeilijk om erachter te komen hoe een bepaald gebouw wordt ontwikkeld, welke personen daarbij betrokken zijn en of er vertragingen in de bouw zijn."*

Inclusie

Open data kunnen zowel een positief en negatief effect hebben op inclusie. Een positief effect kan zijn dat online participatie, zoals via web 2.0 of 'open data'-applicaties, doelgroepen aanspreekt die via traditionele participatie niet zouden participeren. Het Spaanse Centrum voor Sociologische Studies (Centro de Investigaciones Sociológicas) publiceerde bijvoorbeeld in mei 2010 een onderzoek naar het gebruik van het Internet voor politieke participatie in Spanje (Perea et al, 2010). De studie concludeert dat online participatie initiatieven een belangrijke groep burgers (15% van de Spaanse bevolking) bij de politiek betreft dat voorheen niet bij de politiek betrokken was. Het laat daarnaast zien dat hoewel leeftijd en sekse geen invloed hebben op de mate van participatie, opleiding en economische status dat wel hebben. Het Amerikaanse onderzoeksbureau PEW kwam in 2010 eveneens tot eenzelfde conclusie (Smith, 2010). Het onderzoek gaf aan dat steeds meer Amerikanen contact zoeken met overheden via web 2.0. Zo leest gemiddeld 14% van de Amerikanen weblogs van overheden en zocht 5% via facebook contact. Een opmerkelijke uitkomst was dat Afrikaanse en Spaanse burgers vaker dan gemiddeld web 2.0 gebruikten voor contact met de overheid. Een negatief effect is dat voornamelijk burgers met e-skills en een hoge opleiding zullen profiteren van open data. Zowel Spaans (Perea et al, 2010) en Belgisch (Vissers et al, 2009) onderzoek laten namelijk zien dan vooral Spanjaarden met een hogere opleiding en een betere inkomenspositie meer het Internet gebruiken om politiek te

participeren dan Spanjaarden met een lagere opleiding en zwakkere inkomenspositie.

5.5 Conclusie

In het 'Open Overheid'-beleid van de onderzochte landen staan veel beoogde beleidseffecten beschreven. Het daadwerkelijk meten van deze beoogde effecten doormiddel van systematische evaluatieraamwerken blijft echter achter. Als er effecten gemeten worden, dan betreft het vaak economische impact studies of de voortgang van het beleidsproces. De beperkte evaluatie van 'Open Overheid'-beleid komt door het vroege stadium waarin het beleid verkeert: de meeste landen zijn net begonnen met het implementeren 'Open Overheid'-beleid.

Verskillende studies laten zien dat de economische waarde van de innovatie en bedrijvigheid die ontstaat op basis van de toegankelijkheid van gratis of marginaal geprijsde informatie, groter is dan de kosten van gratis of marginaal geprijsde informatie (bijvoorbeeld het niet in rekening kunnen brengen van licentietarieven). Maar omdat op microniveau het verlies voor beheerders van informatie dominant is – zij krijgen minder geld binnen – zal deze beslissing tot gratis hergebruik op hoger – politiek – niveau moeten plaatsvinden. Daarnaast is er behoefte aan economische studies op microniveau om de business case voor het hergebruik van overheidsinformatie in kaart te brengen.

Het anekdotisch bewijs uit de onderzochte landen laat zien dat 'Open Overheid'-beleid de potentie heeft om publieke dienstverlening effectiever en efficiënter te maken. Open Overheid kan leiden tot een betere informatie-uitwisseling tussen overheden, waardoor publieke taken efficiënter uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast zijn er voorbeelden van 'Open Overheid'-initiatieven waar burgers op laagdrempelige wijze bijdragen aan dienstverlening, zonder dat het de overheid veel moeite kost. Als laatste laten de app contests zien dat open data kan leiden tot nieuwe, innovatieve diensten die anders niet door de overheid worden geleverd.

De sociale en democratische effecten van 'Open Overheid'-beleid worden eveneens nog weinig gemeten. 'Open Overheid'-beleid belooft bij te dragen aan legitimiteit en vertrouwen in de overheid, politieke participatie van burgers en inclusie van burgers. Academische studies tonen aan dat een verhoogde transparantie van dienstverlening een positief effect heeft op legitimiteit en vertrouwen, maar dat transparantie niet moet doorschieten. Wetenschappers waarschuwen namelijk dat een totale democratische transparantie kan leiden tot een daling in de legitimiteit en vertrouwen in de overheid. De onderzochte landen laten zien dat het vrijgeven van overheidsinformatie voor politieke participatie inderdaad leidt tot het gebruik van open data en web 2.0 voor politieke participatie. Hergebruikers en burgers zijn echter nog kritisch over het daadwerkelijke effect op de democratie. Een reden is dat de informatie die vrijgegeven wordt vaak selectief is. Het effect van 'Open Overheid'-beleid op inclusie heeft twee kanten. Open Overheid kan nieuwe groepen aanspreken (bijvoorbeeld jongeren of migranten), maar kan mogelijk ontoegankelijk zijn voor andere groepen (bijvoorbeeld ouderen).

6 Toekomstplannen

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat de onderzochte landen de komende jaren willen ondernemen op het gebied van Open Overheid. Er wordt gekeken in hoeverre de huidige regering 'Open Overheid'-beleid steunt, en op welke punten er wordt afgeweken van eerdere strategieën en planning.

6.1 De Verenigde Staten

Het 'Open Overheid'-beleid in de Verenigde Staten is nog volop in ontwikkelingen. Interviews met beleidsmedewerkers gaven een vijftal belangrijke trends voor de toekomst. Allereerst zal er meer aandacht komen voor de pijlers participatie en samenwerking. Daarnaast zal er gewerkt worden aan het reduceren van juridische barrières voor 'Open Overheid'-beleid.

Toekomstige trends voor 'Open Overheid' -beleid in de Verenigde staten

1. Meer aandacht in beleid voor de pijlers **participatie** en **samenwerking**. Er komt bijvoorbeeld meer aandacht voor **Crowdsourcing**;
2. Verder wegnemen van **juridische barrières**, zoals de Paper and Reduction Act;
3. Betere aansluiting van Open Data op **behoeftes van hergebruikers**;
4. De nadruk van diensten op basis van Open Data zal liggen op **mobiele applicaties**;
5. **Meten en publiceren**, bijvoorbeeld van de prestaties van publieke dienstverlening op een Citizen Services Dashboard.

De toekomstige politieke situatie is sterk onzeker. Het is nog maar de vraag of een eventuele republikeinse president (vanaf 2013) het 'Open Overheid'-beleid zal continueren. Daarnaast hebben de democraten geen meerderheid meer in het Amerikaanse congres. Het 'Open Overheid'-beleid in de Verenigde Staten is waarschijnlijk sterker afhankelijk van het politiek leiderschap dan in andere onderzochte landen.

6.2 Het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk continueert het huidige beleid en brengt verbeteringen daar waar er op dit moment belemmeringen zijn. Op economisch vlak zal de crisis een rol blijven spelen. Efficiëntie en besparing zullen de belangrijkste uitgangspunten zijn voor nieuw beleid. Voor ICT betekent dit dat de Britse overheid gaat zoeken naar een gezamenlijke infrastructuur en gezamenlijke standaarden. Daarnaast zijn de naderende bezuinigingen van de Britse regering van belang. 'Open Overheid'-beleid zal tot gevolg hebben dat de bezuinigingen inzichtelijk gemaakt worden voor de burgers. Tegelijkertijd hebben de bezuinigingen effect op de uitvoering van het 'Open Overheid'-beleid zelf. Zo werd het *Institute of Web Science*, dat opgericht zou worden door Tim Berners-Lee en Nigel Shadbolt, in mei 2010 al slachtoffer van de bezuinigingen.

Toekomstige trends voor 'Open Overheid'-beleid in het Verenigd Koninkrijk

1. Er wordt verwacht dat **participatie** een grotere rol gaat spelen in het beleid. De samenwerking tussen burgers en ambtenaren zal toenemen en er zal meer gekeken worden naar hun ambtenaren ICT kunnen inzetten om effectief met elkaar samen te kunnen werken en betere dienstverlening te bieden;
2. Om het 'Open Overheid'-beleid zowel nationaal als lokaal beter tot uitvoering te laten komen wordt er nagedacht over **duidelijke principes voor transparantie**, bijvoorbeeld open standaarden, interne beleid en licenties en aansluiting bij wensen van burgers en bedrijven;
3. Verder reduceren van **technische belemmeringen**, zoals de lage data kwaliteit;
4. Het **linken** van Open datasets (Open Linked Data) kan in de toekomst het benaderen en verwerken van data gemakkelijker maken;
5. **Meten en publiceren**, bijvoorbeeld van de prestaties van publieke dienstverlening op een Citizen Services Dashboard.

Sinds mei 2010 heeft het Verenigd Koninkrijk een nieuwe regering met een conservatieve politieke koers. De nieuwe regering bleek al snel een voorvechter van 'Open Overheid'-beleid (en voornamelijk 'open data'-beleid) te zijn. De nieuwe premier David Cameron benadrukte bijvoorbeeld in zijn *"Letter to Government Departments on Openings up Data"* het verlangen om meer data over de uitgaven van de overheid vrij te geven en open data gebruiksvriendelijker te maken. Verder lijkt inhoudelijk het 'Open Overheid'-beleid niet noemenswaardig te worden afgeweken van eerder geformuleerd 'open data'-beleid. Een Britse onderzoeker op het gebied van open data geeft wel aan dat de koppeling met participatie zal toenemen: *"Sinds een paar maanden komt meer het besef om Open Data te verbinden aan participatie. Dit zal in de toekomst worden uitgebreid. Er zijn op het moment echter nog geen goede voorbeelden"*.

6.3 Australië

Het 'Open Overheid'-beleid in Australië is sinds 2010 pas in de implementatiefase. De huidige toekomstplannen richten zich daarom vooral op het implementeren van het huidige beleid. Er zijn echter wel een aantal toekomstige trends (zie tekstbox).

Vijf toekomstige trends voor 'Open Overheid'-beleid in Australië

1. 'Open Overheid' **richtlijnen** opstellen voor alle Australische overheidsinstanties. Deze richtlijnen zullen ingaan op participatie van burgers online en het vrijgeven van overheidsdata;
2. Actievere rol van de Government 2.0 stuurgroep in het **leiderschap** en implementatie van 'Open Overheid'-beleid;
3. Een uniforme **webblogruimte** voor overheidsinstanties van alle overheidslagen;
4. **Een Government 2.0 online community** voor ambtenaren van elke overheidslaag om issues en initiatieven te bespreken;
5. **Harmonisatie** van Open Data wet- en regelgeving tussen de verschillende overheidslagen.

Sinds september 2010 heeft Australië een nieuwe regering onderleiding van Kevin Rudd. Beleidsmedewerkers van het Ministerie van Financiën en Deregulatie geven aan dat de nieuwe regering het 'Open Overheid'-beleid volledig ondersteund. Er is vanuit de politiek dus geen wending te verwachten.

6.4 Spanje

De komende jaren zal het beleid verder ontwikkeld, geïmplementeerd en gemonitord worden. In verschillende interviews is benadrukt dat – omdat het 'Open Overheid'-beleid relatief nieuw is – de richting van het 'Open Overheid'-beleid relatief open is. Daarom is het niet mogelijk om een top vijf van de belangrijkste trends voor Spanje weer te geven. Afhankelijk van de gemeten effecten zal de strategie verder geformuleerd worden. Wel ziet de Spaanse regering al een aantal uitdagingen. Een van de uitdagingen is het 'Open Overheid'-beleid zo inrichten dat iedereen profiteert (zie tekstbox).

Aandacht voor een mogelijke digitale kloof bij Open Data in Spanje

Een belangrijke uitdaging is bijvoorbeeld (zoals in paragraaf 4.2 al genoemd) een zorgvuldig ontwerp van 'Open Overheid'-beleid zodat er geen nieuwe digitale kloof ontstaat (tussen zij die weten hoe open data te gebruiken en hoe te participeren en zij die dat niet weten). Eén van de geïnterviewden zei hierover: *“In this context [potential risk to create a new digital divide], a challenge for government is to address the appropriate licensing conditions for public data re-use, as a consequence of the Aporta project. In fact this issue will be part of the Avanza2 strategy.”*

'Open Overheid'-beleid is momenteel één van de prioriteiten van het Spaanse kabinet en een belangrijk onderdeel van het Avanza2 programma.

6.5 Denemarken

Het Nationale IT en Telecom Agentschap (NITA) wil het in gang gezette 'Open Overheid'-beleid (bijvoorbeeld de open data Innovatie Strategie) de komende jaren voortzetten. NITA heeft geconstateerd dat overheidsorganisaties anders moeten gaan denken over communicatie met burgers en wil de komende jaren meer nadruk gaan leggen op de mogelijkheden van Overheid 2.0 (en minder nadruk op technische specificaties en standaarden).

NITA benadrukt het belang van de initiatieven op lokaal niveau en de projecten gestart door burgers en bedrijven. In een interview stelt een top ambtenaar van NITA het volgende over lokale initiatieven: *“The chosen “bottom-up” approach will continue for a while, but slowly the 2.0 approach will probably be included in the national strategies and policies. Perhaps Denmark will never have a Gov 2.0 strategy; instead Gov 2.0 will become a natural element in many strategies.”*

Vijf toekomstige trends voor 'Open Overheid'-beleid in Denemarken

1. Blijven stimuleren van **bottom-up initiatieven** op lokaal niveau en gestart door burgers.
2. Overheid als een **platform** (een term geïntroduceerd door Tim O'Reilly), waarbij technische applicaties en content beschikbaar worden gemaakt ten behoeven van burgers en bedrijven.
3. Overheid als een **relatie** (een term geïntroduceerd door NITA) waarbij human resources beschikbaar worden gemaakt in sociale netwerken.
4. Ontwikkelen van een **gids** voor overheidsorganisaties hoe zij Web 2.0 toepassingen kunnen gebruiken om burgerparticipatie te stimuleren.
5. Lanceren van een "**user assessment**" **tool** in 2011, waarbij gebruikers van overheidsdiensten hun mening kunnen geven over de diensten.

Wel zal in Denemarken het 'Open Overheid'-beleid gelegitimeerd moeten worden vanuit efficiëntie en groei, onderwerpen die hoog op de politieke agenda staan. In Denemarken is een goede 'business case' voor Open Overheid erg belangrijk; Deense politici zijn over het algemeen (nog) niet overtuigd van het potentieel van Open Overheid. Een top ambtenaar van NITA z hierover het volgende: "*Measurable results of Gov 2.0 initiatives can prove that Gov 2.0 should be used more strategically and in this way Gov 2.0 will be politically anchored*".

6.6 Estland

Er is op dit moment nog geen centraal 'Open Overheid'-beleid in Estland. De toekomstplannen richten zich daarom op het gebied van beleidsvoorbereiding, door de informatievoorziening van lokale overheden te verbeteren en het huidige hergebruik van overheidsinformatie in kaart te brengen.

Vijf toekomstige trends voor 'Overheid'-beleid in Estland

1. Om de toegang tot publieke informatie te verbeteren ondergaat de **centrale informatie portal** van de overheid www.eesti.ee een transformatie
2. Het Data Inspectoraat ontwikkelt **richtlijnen** om de toegankelijkheid van de informatie te verbeteren.
3. Op dit moment is het actieplan voor '**civil society development**' 2011- 2013, wat online participatie van burgers moet stimuleren.
4. De **standaard portal** voor lokale overheden (KOVTP) en het **information system voor paperless local councils** (VOLIS) worden ontwikkeld om informatie bij lokale overheden beter te ontsluiten
5. Een **enquête** over overheidsinformatie hergebruik waarin typen gebruik, licenties en tarieven van overheidsinformatie per sector en publieke instelling worden geïnterviewd.

Het huidige gebrek aan politiek leiderschap is een belangrijke reden voor het achterblijven van 'Open Overheid'-beleid en dit zal in de nabije toekomst waarschijnlijk niet veranderen.

6.7 Conclusie

De toekomst van 'Open Overheid'-beleid verschilt per land, aangezien elk land zich in een andere beleidsfase bevindt. Er zijn wel een aantal trends te vinden die voor de meeste landen gelden. Deze trends richten zich vaak op het aanpakken van de

knelpunten, zoals genoemd in hoofdstuk 4. De belangrijkste trend is de ontwikkeling en invoering van 'Open Overheid'-richtlijnen voor overheidsinstanties en ambtenaren. Een belangrijke uitdaging is namelijk 'Open Overheid'-beleid te harmoniseren en ambtenaren voor te bereiden om via web 2.0 in contact te brengen met burgers en bedrijven. De verwachting is dat er daarom meer instrumenten zullen komen om ambtenaren voor te bereiden op een 'Open Overheid', bijvoorbeeld door het delen van goede voorbeelden. De onderzochte landen geven daarnaast aan dat de focus van 'Open Overheid'-beleid zal verplaatsen naar de pijlers participatie en samenwerking. In de Verenigde Staten is bijvoorbeeld de verwachting dat *crowdsourcing* meer aandacht zal krijgen. Een andere belangrijke trend is het beter betrekken van hergebruikers en eindgebruikers bij het vrijgeven en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Het doel is om in de toekomst open data en de daarop gebaseerde diensten beter aan te laten sluiten bij de behoefte van de markt en de burger. Op technologisch vlak zal toekomstig beleid zich richten op het reduceren van technische belemmeringen, bijvoorbeeld door standaardisering, en het verkennen van nieuwe kanalen zoals mobiele applicaties. Een laatste trend die in veel landen komen is het meten van de effecten van 'Open Overheid'-beleid.

Het 'Open Overheid'-beleid van de onderzochte landen is niet drastisch veranderd door een verandering van een regering. In het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld door de nieuwe conservatieve regering 'Open Overheid'-beleid met enthousiasme opgepakt. De koers van het 'Open Overheid'-beleid is echter wel aangepast: de nadruk kwam meer te liggen bij verantwoording van de kosten van overheidsinstanties en de aankomende bezuinigingen.

7 Vertaling naar Nederlandse situatie en beleidsaanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een vertaalslag gemaakt van de opgedane kennis uit literatuurstudie, interviews, enquêtes en beleidsanalyse naar de belangrijkste sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor het eventuele Nederlandse 'Open Overheid'-beleid. Op basis hiervan worden eindconclusies getrokken en aanbevelingen gedaan ten aanzien van een beleidsthema Open Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

7.1 Inleiding tot de SWOT analyse

Om tot aanbevelingen te komen voor eventuele 'Open Overheid'-beleidsactiviteiten in Nederland, is een SWOT analyse toegepast op het huidige beleid van het ministerie van BZK, zodat richtingen gegeven kunnen worden voor Open Overheid beleidsactiviteiten. De SWOT analyse is in vijf stappen tot stand gekomen:

1. Het vaststellen van de huidige 'Open Overheid'-situatie in Nederland

In samenwerking met BZK is de huidige status van Open Overheid in Nederland op het gebied van open data, participatie en samenwerking vastgesteld, op dezelfde wijze als deze is vastgesteld voor de zes bestudeerde landen in dit rapport.

2. Het formuleren van uitgangspunten voor Open Overheid

Aan de hand van een algemene literatuurverkenning, de landenbeschrijvingen en specifieke literatuurstudies en interviews naar de context, instrumenten, implementatie, effecten en toekomst van Open Overheid zijn de uitgangspunten voor Open Overheid bepaald.

3. Het formuleren van sterktes en zwaktes van de huidige 'Open Overheid'-situatie in Nederland

De huidige situatie van Open Overheid in Nederland, op basis van de input van BZK, is geconfronteerd met de aanbevelingen uit stap 2. Op basis hiervan zijn de sterktes en zwaktes voor de Nederlandse situatie geformuleerd.

4. Het formuleren van kansen en bedreigingen voor de huidige 'Open Overheid'-situatie in Nederland

Op basis van studies op gebied van toekomstige trends (METRIS, 2009) en visie en strategiedocumenten van BZK zoals de *strategische kennisagenda* zijn de toekomstige trends die relevant zijn voor het 'Open Overheid'-beleid vastgesteld. Op basis hiervan zijn kansen en bedreigingen zwaktes voor de Nederlandse situatie geformuleerd.

5. Het valideren van de geformuleerde sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen

De geformuleerde SWOT-elementen zijn in een workshop met 'Open Overheid'-experts en medewerkers van het ministerie gevalideerd en geprioriteerd. Op basis hiervan is de SWOT matrix, zoals te zien in figuur 3, opgesteld.

7.2 SWOT Analyse

De SWOT matrix (figuur 3) geeft een overzicht van de vijf belangrijkste sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen voor het vormen van een beleidskader voor Open Overheid in Nederland.

| | Positief | Negatief |
|--------|--|---|
| Intern | <p>Sterktes</p> <p>S1. BZK is aangewezen leider in het 'Open Overheid'-dossier</p> <p>S2. Er zijn data van hoge kwaliteit aanwezig</p> <p>S3. Het beleid is nog niet dichtgetimmerd: er zijn nog veel mogelijkheden tot invulling</p> <p>S4. De Nederlandse overheid is overzichtelijk, de lijnen zijn relatief kort</p> <p>S5. Er zijn al open data- en participatie-initiatieven op lokaal en centraal niveau</p> | <p>Zwaktes</p> <p>Z1. Er is nauwelijks politiek leiderschap/steun op het gebied van Open Overheid</p> <p>Z2. BZK kan niet opleggen dat andere ministeries 'Open Overheid'-initiatieven gaan ontplooiën</p> <p>Z3. Er zijn best practices, maar nog geen bewezen effecten voor Open Overheid in Nederland: business model is niet duidelijk</p> <p>Z4. De overheidscultuur is vrij gesloten en risicomijdend</p> <p>Z5. Focus op zowel open data als participatie vertroebelt de discussie en verhoogt risico op politieke controverse</p> |
| Extern | <p>Kansen</p> <p>K1. Nieuwe internettechnologieën bieden mogelijkheden voor Open Overheid</p> <p>K2. Nederlanders zijn ICT -vaardig en gemiddeld hoog opgeleid</p> <p>K3. 'Open data'-initiatieven bieden de mogelijkheid om het ontwikkelen van applicaties en diensten uit te besteden</p> <p>K4. Bezuinigingen kunnen prikkel vormen voor Open Overheid</p> <p>K5. Internationale ontwikkelingen en Europese druk kunnen 'Open Overheid'-ontwikkelingen in Nederland stimuleren</p> | <p>Bedreigingen</p> <p>B1. De bezuinigingen belemmeren initiële investering in Open Overheid</p> <p>B2. Burgers zijn weinig betrokken bij de overheid</p> <p>B3. Information overload verlaagt vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van data</p> <p>B4. Open data kan onbekende privacy -en veiligheidsrisico's met zich meebrengen</p> <p>B5. Veel interessante data zijn in bezit van ZBO's die de data waarschijnlijk niet zomaar vrij willen geven</p> |

Figuur 3 SWOT matrix van huidig Nederlands 'Open Overheid'-beleid

Toelichting Sterktes

S1. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is ambtelijk leider in het 'Open Overheid'-dossier

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt binnen de Nederlandse overheid gezien als de aangewezen overheidsinstantie voor het thema Open Overheid. Dit natuurlijk leiderschap vergroot de acceptatie van beleid vanuit dit ministerie.

S2. Er zijn data van hoge kwaliteit aanwezig

In vergelijking met de bestudeerde landen is de kwaliteit van de data van de Nederlandse overheid hoog. Dit betekent dat het aantrekkelijker is om het online te zetten, en dat de waarde van de online geplaatste data bovendien groter is. In Australië en het Verenigd Koninkrijk zorgt de lage kwaliteit van sommige data ervoor dat overheden de datasets niet online durven te zetten. Ook in de analyse van de Amerikaanse en Estse situatie wordt gesteld dat de kwaliteit van de data (vaak) te laag is.

S3. Het beleid is nog niet dichtgetimmerd: er zijn nog veel mogelijkheden

In het geval van de Verenigde Staten is er veel 'Open Overheid'-beleid gevormd, dat echter niet altijd landt bij de lokale overheden. De Nederlandse situatie biedt mogelijkheden om aan te sluiten bij en voort te bouwen op de 'Open Overheid'-initiatieven die al op centraal en lokaal spelen vormgegeven zijn. Zo kan worden voorkomen dat wetgeving belemmerend werkt, en de het ministerie een faciliterende en stimulerende rol spelen.

S4. De Nederlandse overheid is overzichtelijk, de lijnen zijn relatief kort

In vergelijking met landen als Australië, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn de lijnen tussen de centrale en lokale overheden relatief kort. Nieuw gevormd beleid kan daardoor betrekkelijk eenvoudig landen, en kan in de fase van beleidsvorming vrij gemakkelijk getoetst worden bij de betrokken partijen.

S5. Er zijn al 'open data'- en participatie-initiatieven op lokaal en centraal niveau

Open Overheid hoeft niet vanaf de grond opgebouwd worden. Diverse overheidsorganen initiëren 'Open Overheid'-initiatieven en zijn intern bezig met visievorming en beleid. Het in kaart brengen en evalueren van deze individuele 'Open Overheid'-activiteiten kan bovendien leiden tot meer inzicht in de effecten van Open Overheid in Nederland. Waar in de bestudeerde landen (vooral Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten) een sterke focus is op open data, wordt er in Nederland zowel over open data als over participatie en samenwerking nagedacht. Hierdoor kunnen de 'Open Overheid'-pijlers zich tegelijk ontwikkelen en elkaar versterken.

*Toelichting Zwaktes***Z1. Er is nauwelijks politiek leiderschap/steun op het gebied van Open Overheid**

In tegenstelling tot de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn er in Nederland geen Obama's, Browns en Camerons die zich opstellen als boegbeelden van de 'Open Overheid'-ontwikkelingen. In het nieuwe regeerakkoord wordt niet gerept over Open Overheid of gerelateerde begrippen. Daarnaast ontbreekt het aan technologische boegbeelden, zoals Tim Berners-Lee in het Verenigd Koninkrijk.

Z2. Het ministerie van Binnenlandse Zaken kan niet opleggen dat andere ministeries 'Open Overheid'-initiatieven gaan ontplooiën

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is weliswaar de aangewezen organisatie voor het opstellen van 'Open Overheid'-beleid, maar heeft niet de formele macht om haar beleid op te leggen aan andere ministeries. In vergelijking met landen waar het beleid wordt uitgeschreven vanuit politieke leiders zoals Obama heeft Nederland hier een achterstand.

Z3. Er zijn best practices, maar nog geen bewezen effecten voor Open Overheid in Nederland: het business model is niet duidelijk

In alle onderzochte landen heerst zowel binnen als buiten de overheid een geloof dat Open Overheid werkt. Daarbij wordt verwezen naar een aantal best practices die effectief lijken, zoals MashUp Australia en Ambtenaar 2.0 in

Nederland. De effecten van Open Overheid zijn echter nauwelijks gekwantificeerd. Specifiek voor de Nederlandse situatie is het niet duidelijk waar de kosten en baten van Open Overheid zouden kunnen vallen, of wat het business model voor Open Overheid in Nederland is.

Z4. De overheidscultuur is vrij gesloten en risicomijdend

'Open Overheid'-beleid dwingt de overheid om transparant te opereren, een open dialoog aan te gaan met burgers en besluitvormingsprocessen op een nieuwe manier in te steken. In de onderzochte landen blijkt de daarvoor benodigde cultuuromslag een grote uitdaging, en ook in de Nederlandse situatie wordt de cultuur gezien als een belemmerende factor. Openheid is nog niet de standaard in de onderzochte landen, terwijl voor Open Overheid zowel openheid in het vrijgeven van eigen data als openheid naar externe ideeën en innovaties nodig is. Een lichtpuntje bij deze zwakte is dat blijkt dat ondanks de angst voor het zichtbaar worden van fouten en het uit handen geven van de controle, Open Overheid vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk al wel breed wordt geïmplementeerd.

Z5. Focus op zowel open data als participatie vertroebelt de discussie en verhoogt risico op politieke controverse

Open data en participatie hebben verschillende aandachtspunten, doelen en argumentenlijnen. Het beleid hiervoor zou gescheiden moeten worden, zodat discussie over de ene pijler niet het succes van de andere pijler in de weg staat. In de verschillende landen die bestudeerd zijn, wordt vaak eerst gefocust op open data, en dan op participatie. In Spanje en Denemarken is er bovendien een onderscheid zichtbaar tussen lokaal en centraal niveau, waarbij centraal wordt ingezet op open data en lokaal meer op participatie.

Toelichting Kansen

K1. Nieuwe internettechnologieën bieden mogelijkheden voor Open Overheid

Ontwikkelingen in cloud computing, open source programma's, web 2.0, linked data-ontwikkelingen en het semantische web maken de weg vrij voor Open Overheid. In de onderzochte landen worden de huidige en toekomstige mogelijkheden van internet als drijfveren genoemd, Open Overheid wordt bovendien aangehaald als een middel op voorop te (blijven) lopen op het gebied van online ontwikkelingen. Australië en Denemarken noemen web 2.0 zelfs expliciet als een van de drie pijlers van Open Overheid.

K2. Nederlanders zijn ICT-vaardig en gemiddeld hoog opgeleid

Nederland scoort hoog in "digital economy" rankings⁹ en Nederlanders zijn gemiddeld hoog opgeleid. Dit geeft Nederland een voorsprong op landen als Spanje en Estland, die volgens The Economist vooral op connectiviteit laag scoren, terwijl Nederland op dit punt alleen Zweden voor zich moet laten. Doordat de Nederlanders relatief hoog opgeleid zijn, kunnen zij makkelijker meepraten over politieke ontwikkelingen en zich nieuwe technologieën, die gebruikt worden binnen 'Open Overheid'-initiatieven, eigen maken. De

⁹ Digital economy is de kwaliteit van de ICT infrastructuur van een land, en de vaardigheden van de inwoners, bedrijven en overheden van een land om ICT te benutten. Zie bijvoorbeeld Economist Intelligence Unit (2010)

inwoners van de zes landen die bestudeerd zijn in dit *OECD* rapport hebben allemaal bovengemiddeld veel hoogopgeleide inwoners.

K3. 'Open data'-initiatieven bieden de mogelijkheid om het ontwikkelen van applicaties en diensten uit te besteden

In de bestudeerde landen zijn app contests en hack days (zoals de *'Rewired State Hack the Government Day'*) populaire 'Open Overheid'-beleidsinstrumenten. Het vrijgeven van overheidsdata leidt in de bestudeerde landen tot de ontwikkeling van nieuwe diensten en applicaties, die aansluiten bij de behoeftes of marktinzichten van de partijen die met de data aan de slag gaan. Marktwerking zorgt ervoor dat de beste applicaties en diensten boven komen drijven.

K4. Bezuinigingen kunnen prikkel vormen voor Open Overheid

In het Verenigd Koninkrijk waren de bezuinigingen een belangrijke drijfveer om fors in te zetten op Open Overheid. Door data vrij te geven krijgen bedrijven, non-profit organisaties en burgers de kans om met de overheidsdata te innoveren vanuit de gebruikersbehoefte en zo economische activiteit te genereren. Bij het snijden in de budgetten van de overheid mogen de Britse burgers participeren, om zo mee te kunnen beslissen in hoe hun belastinggeld besteed wordt. De huidige onvrede over de bezuinigingen in Nederland met betrekking tot o.a. kinderopvang en cultuur zouden aangegrepen als participatiethema.

K5. Internationale ontwikkelingen en Europese druk kunnen 'Open Overheid'-ontwikkelingen in Nederland stimuleren

De onderzochte landen gebruiken elkaar als inspiratiebron. Australië kijkt de kunst af bij de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, die op hun beurt een onderlinge 'Open Overheid'-wedloop lijken te houden. Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken hebben de Europese richtlijn 2003/98/EC voor publieke sectorinformatie gebruikt als basis voor hun eigen beleid op open data. Ook in Nederland kan gebruik gemaakt worden van het beleid, de kennis en de ervaring die al beschikbaar is. De Europese digitale agenda en Europese organisaties als het European Public Sector Information Platform kunnen als een vruchtbare basis dienen.

Toelichting Bedreigingen

B1. De bezuinigingen belemmeren initiële investering in Open Overheid

Open Overheid vraagt om investeringen. Op technologisch gebied, met betrekking tot systemen voor open data en participatie, maar ook op het gebied van cultuur en vaardigheden van de ambtenaren. Deze benodigde investeringen kunnen in tijden van bezuinigingen een belemmering zijn.

B2. Burgers zijn weinig betrokken bij de overheid

Nederlandse burgers zijn over het algemeen tevreden met hun leven en tamelijk tevreden over het opereren van de overheid, en zijn daardoor weinig gemotiveerd te participeren met de overheid. De overheid is een ver-van-mijn-bed-show: Nederlanders hebben gemiddeld slechts enkele keren per jaar contact met de overheid. Dat verlaagt de slagingskansen van 'Open Overheid'-

initiatieven, die voldoende en gemotiveerde deelnemers nodig hebben om te kunnen slagen.

B3. Information overload verlaagt vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van data

Doordat er steeds meer informatie beschikbaar is, zien burgers door de bomen het bos niet meer. De Amerikaanse website data.gov biedt bijvoorbeeld in totaal 305,692 datasets aan (2,951 zonder geodata). Daarbij komt dat burgers overspoeld worden met mogelijke activiteiten: waarom zou je meedenken over besteding van je belastinggeld als je ook weblogs kunt lezen, je sociale netwerk kunt onderhouden, een film kunt kijken of kunt skypen met je verre vrienden?

B4. Open data kan onbekende privacy -en veiligheidsrisico's met zich meebrengen

Privacy en veiligheid worden veel genoemd als mogelijke risico's in het (internationale) debat rond Open Overheid. Wat die risico's precies inhouden is echter niet volledig duidelijk. Het starten met Open Overheid werd door een van de deelnemers aan de validatieworkshop omschreven als het openen van de doos van Pandora: een actie met nog onbekende en mogelijk negatieve effecten.

B5. Veel interessante data zijn in bezit van ZBO's die de data waarschijnlijk niet zomaar vrij willen geven

Veel informatie die interessant voor burgers en bedrijfsleven, bijvoorbeeld geodata of gegevens over vastgoed en ondernemingen, zijn (deels) in het bezit van ZBO's. ZBO's hebben echter een relatief autonome positie ten opzichte van centraal overheidsbeleid. Daarnaast verdienen sommige ZBO's geld met datalicensies. Daardoor kan het lastig zijn om ZBO's te overtuigen data vrij te geven zolang er geen *proven* business cases voor open data zijn.

7.3 Aanbevelingen voor Nederlandse 'Open Overheid'-beleidsactiviteiten

Op basis van deze studie, waarin de Nederlandse situatie is vergeleken met de situatie in zes andere landen, zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. Tijdens de workshop is gekeken naar de SWOT-elementen en zijn de aanbevelingen geprioriteerd en de vijf belangrijkste verder bediscussieerd. Hieronder volgen de 12 belangrijkste aanbevelingen, gevolgd door een korte toelichting. De aanbevelingen worden in volgorde van prioriteit besproken.

Aanbeveling 1: Het installeren van een centrale, open data portal moet inzichtelijk maken welke open data beschikbaar zijn, welke kwaliteit de data hebben en hoe deze worden gebruikt.

Om de burgers inzicht te geven in hoe de overheid werkt en hoe beleid gevormd wordt, en ze de kans te geven publieke data te gebruiken voor doelen (bijvoorbeeld applicaties) die zij zinvol achten, moet er een bekend platform komen dat een doorzoekbaar overzicht biedt van de beschikbare open data. Dit platform voornamelijk een up-to-date ingang te bieden tot de beschikbare data. Hierbij speelt op ambtelijk niveau de angst voor het vrijgeven van data die niet kwalitatief hoogwaardig is. Vanuit gebruikersperspectief (aangegeven door burgers,

bedrijven en techneuten) wordt aangegeven dat beschikbaar maken van zoveel mogelijk data prioriteit heeft boven het garanderen van kwaliteit. In het vormgeven van een open data platform kan het vijf sterrenstelsel van Tim Berners-Lee een richtlijn geven voor het startpunt voor datakwaliteit (1 ster) en vervolgstappen (2 t/m 5 sterren).

Het vijf sterrenstelsel van open data (VK)

- ★ Maak data online beschikbaar (in welk formaat dan ook)
- ★★ Maak data gestructureerd beschikbaar (bv. excelbestand i.p.v. gescande table)
- ★★★ Maak data in een non-proprietary formaat (bv. csv instead of excel)
- ★★★★ Gebruik URLs als identificatiemiddel
- ★★★★★ Link eigen data aan de data van andere bronnen

Naast de datakwaliteit is ook het gebruik van metadata en certificaten voor het aangeven van bijvoorbeeld de populariteit en het aantal ontwikkelde diensten een waardevolle aanvulling om het effect van open data te kunnen bestuderen. Een community van hergebruikers en gebruikers rondom de open data portal kan helpen om het aanbod van datasets te laten aansluiten bij de vraag van hergebruikers en gebruikers.

De minister van Binnenlandse Zaken kan er voor kiezen om een eigen centrale open data platform (à la data.gov) te installeren of bekendheid te genereren voor bestaande initiatieven als CKAN. Internationale aansluiting via de de PSI working group of andere overlegorganen speelt een belangrijke rol voor aansluiting bij Europese 'Open Overheid'-beleid.

Aanbeveling 2: De positieve en negatieve effecten van 'Open Overheid'-beleid dient geëvalueerd te worden, zodat er een duidelijke business case gemaakt kan worden.

Waar in de onderzochte landen een geloof in Open Overheid lijkt te bestaan en politieke leiders als Barack Obama het initiatief te nemen in de ontwikkelingen, heeft de Nederlandse politiek meer kennis nodig over de effecten van Open Overheid. Hoewel Open Overheid niet op de landelijke politieke agenda staat, zijn er in Nederland binnen individuele overheidsprojecten al verscheidene succesvolle Open Overheid ontplooid¹⁰. Door deze initiatieven te evalueren op de behaalde effecten, kan een business case opgesteld worden, dat als basis kan dienen voor algemeen 'Open Overheid'-beleid. In een mogelijke business case zal de nadruk moeten liggen op de economische effecten (het stimuleren van de economie en efficiëntie binnen de overheid) en de maatschappelijke kosten/baten (MKBA). Een richtlijn voor MKBA van informatie goederen (zoals open data) kan helpen om betere beslissingen te maken over het vrijgeven van overheidsinformatie (zie tekstbox)

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het overzicht op <http://www.eparticipatiedashboard.burgerlink.nl/>

Maatschappelijke Kosten/Baten-analyse voor informatie goederen (MKBA)

De economische expert Joost Poort (SEO) gaf in de kritische reflectie aan dat er een behoefte is voor een *MKBA richtlijn voor informatie goederen* met richtlijnen en kengetallen (bv privacy) voor de belangrijkste effecten van het vrijgeven van publieke informatie aangevuld met een strategie voor het bepalen van nulopties in informatiemarkten. Met een dergelijke MKBA aanpak kan Nederland het Europese debat verder helpen in anticipatie van een nieuwe EU PSI richtlijn (verwacht in 2013).

In de onderzochte landen bleken geografische data en data over openbaar vervoer aan te slaan als basis voor open data. Een initiatief als de Nationale Databank Openbaar Vervoergegevens kan een interessant uitgangspunt voor het opstellen van een business case vormen. Een aandachtspunt hierbij zijn de uitvoeringsinstanties en gevestigde marktpartijen die gewend zijn hun inkomsten aan data te ontleen.

Aanbeveling 3: Biedt open data actief aan talentvolle studenten en sociale ondernemers om educatie en innovatie te stimuleren.

Deze aanbeveling werd tijdens de workshop ingebracht en kreeg veel bijval. Binnen hogescholen en universiteiten is er een groot potentieel aan programmeurs. Binnen (of naast) het onderwijsprogramma zouden deze programmeurs uitgedaagd kunnen worden om aan de slag te gaan met de open data op het open data platform (zie aanbeveling 1). Op deze manier wordt er belangrijke kennis opgedaan over het ontwikkelen van diensten op basis van open data. Daarnaast kan er gebouwd worden aan een 'show case' van overheidsdiensten waar andere hergebruikers (zoals bedrijven) op afkomen om inspiratie op te doen of om goede voorbeelden met anderen te delen. Het is echter belangrijk dat de vrijgegeven datasets interessant zijn voor de programmeurs (zie aanbeveling 5), zodat ze intrinsiek gemotiveerd aan de slag kunnen gaan en de kans op inspirerende diensten wordt vergroot. Door open data in te bedden in het onderwijsprogramma, krijgt het open data platform meer bekendheid.

Ook buiten het onderwijs zijn er ontwikkelaars die geïnteresseerd zijn in open data. De overheid zou deze groepen (bijvoorbeeld sociale ondernemers) identificeren en uitdagen om een vraag uit de samenleving te beantwoorden met de beschikbare data. Een leerstoel op het gebied van open data kan helpen om opgedane kennis te borgen.

Aanbeveling 4: Open data en e-participatie vallen beiden onder de noemer van Open Overheid, maar dienen apart benaderd te worden met eigen beleid, doelstellingen en instrumenten.

Open data en (e-)participatie zijn beide 'Open Overheid'-pijlers, maar zijn fundamenteel anders van aard en verdienen ieder een eigen benadering in termen van beleid en instrumenten. Voor open data spelen technologische (on)mogelijkheden een grote rol. De datakwaliteit, het formaat waarin data beschikbaar zijn en de systemen waarop data beschikbaar zijn, zijn onderwerp van discussie. Wat betreft doelstellingen spelen bij open data vooral transparantie,

controleerbaarheid en innovatie een rol, waarbij privacy en veiligheid belangrijke barrières zijn.

Participatie hangt echter meer samen met democratie, met het betrekken van burgers bij de overheid en het samenwerken aan beleid. Belangrijke discussiepunten hierbij zijn meer van sociale aard: wie kan en wil er participeren, en wat is hun bijdrage precies? De beschikbaarheid van open data kan echter een belangrijke rol spelen in een participatieproces: de burger heeft dan meer kennis als bagage in de dialoog met de overheid en is daardoor een sterkere gesprekspartner. Open data wordt in het kader van Open Overheid daarom vaak gezien als een natuurlijk voorloper van participatie in het kader van 'Open Overheid'-beleid. In de bestudeerde landen is deze constatering terug te vinden. Er is namelijk vaak meer aandacht voor open data, en is er veel meer beleid vormgegeven voor open data en transparantie dan voor participatie.

Als participatie vóór open data wordt geïmplementeerd dan loopt de overheid het risico dat er discussie ontstaat over de data die vrijgegeven (moeten) worden. Dit kan het proces van het vrijgeven van data vertragen en wakkert mogelijk de terughoudendheid van ambtenaren ten opzichte van het vrijgeven van imperfecte datasets verder aan.

Aanbeveling 5: Vergroot het bereik van Open Overheid door aan te sluiten bij de leefwereld van de burgers, bijvoorbeeld problemen in de buurt in plaats van wetteksten.

Uit de landenstudie blijkt dat bepaalde data veel wordt aangevraagd, en dat bepaalde thema's meer enthousiasme voor participatie en samenwerking oproepen dan andere. Als met 'Open Overheid'-beleid getracht wordt om zoveel mogelijk burgers aan te spreken, is het goed om aan te sluiten bij de leefwereld van burgers.

Wat betreft open data blijkt uit deze studie dat geografische data, meteorologische data, transportdata en financiële data veelgevraagde datasets zijn. Deze typen data zijn dan voornamelijk geschikt voor een 'open data'-beleid dat aansluit bij de behoefte van de samenleving. Dit hoeft echter niet voor altijd het geval te zijn: de overheid dient haar 'open data'-beleid continu aan te passen op de vraag van hergebruikers en burgers.

Wat betreft participatie en samenwerking scoren lokaalgerichte initiatieven (à la Verbeterdebuurt.nl, gebaseerd op het Britse Fixmystreet.com) hoge ogen. De politieke agenda is eveneens een krachtig uitgangspunt voor participatie. Onderwerpen die hoog op de politieke agenda staan hebben vaak een grote impact op de leefwereld van de burgers. Thema's als de bezuinigingen, sociale zekerheid of veiligheid zijn goede uitgangspunten voor participatie.

Aansluiten bij de leefwereld van burgers betreft ook het aanbieden van participatiemogelijkheden op de juiste plek. De overheid kan het beste uitgaan van de plekken waar de burger over het onderwerp in kwestie spreekt. Web 2.0 applicaties kunnen oplossing bieden voor het probleem van 'Information overload': een overvloed aan overheidswebsites kunnen minder effectief zijn dan de sociale netwerken als Hyves, OudersOnline, Girlscene en Maroc.nl waar de burger al komt.

Aanbeveling 6: Actie is belangrijker dan beleidsdocumenten: focus op het stimuleren van open data en e-participatie in plaats van het opstellen van restrictieve organisatierichtlijnen.

In Nederland liggen de mogelijkheden voor centraal 'Open Overheid'-beleid nog open. Aangezien het nog niet precies bekend is hoe 'Open Overheid'-beleid het best kan worden vormgegeven, kan de overheid op dit moment het best een stimulerende en faciliterende rol aannemen. Strenge richtlijnen op dit punt in de beleidscyclus kunnen immers hoge drempels opleveren voor ambtenaren om aan de slag te gaan. Ruimte bieden voor het experiment (en daarvan leren), openstaan voor vragen en verzoeken vanuit ambtenaren verdienen de voorkeur boven het dichtregelen van het 'Open Overheid'-proces. Beleidsinstrumenten die hiervoor ingezet kunnen worden zijn startfinancieringen, wedstrijden en (online) kennisuitwisselingsbijeenkomsten en FAQs.

Aanbeveling 7: Er zijn 'Open Overheid'-voortrekkers nodig op landelijk en lokaal niveau om de ontwikkeling van beleid en activiteit te stimuleren.

In landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden de ontwikkelingen gedreven door politiek en technologisch leiderschap. Op centraal niveau gebeurt dit door politieke en technologische zwaargewichten als Barack Obama en Tim Berners-Lee, maar ook binnen de lokale organisaties zijn er voortrekkers te vinden, zoals in Spanje. Voor de Nederlandse situatie is er op het moment geen 'Open Overheid'-boegbeeld.

Aanbeveling 8: Schep realistische verwachtingen en houdt burgers op de hoogte van wat er met hun input bij 'Open Overheid'-initiatieven gebeurt.

Een veelgemaakte fout met 'Open Overheid'-initiatieven gericht op participatie is dat het burgers niet duidelijk is waar ze precies aan deelnemen en wat er met hun input gebeurt. Burgers mee laten praten over de bezuinigingen is vanuit democratisch oogpunt een goede stap, mits het helder is dat niet alle ideeën van de burgers daadwerkelijk geïmplementeerd zullen worden.

Aanbeveling 9: De overheid dient de kansen van Open Overheid voor technologisch leiderschap (bijvoorbeeld Semantisch web) en innovatie te benutten.

Nederland wil een kenniseconomie zijn, maar dreigt steeds verder af te zakken in de internationale innovatieranglijsten¹¹. Nederland heeft in principe de infrastructuur en kennis in huis en 'Open Overheid'-beleid zou een goed handvat kunnen zijn om technologie, bijvoorbeeld op het gebied van het Semantisch web, en innovatie te stimuleren. Europese samenwerking is hierbij wenselijk, om aan te sluiten bij de Europese visie met betrekking tot de Europese digitale agenda.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de Kenniseconomie Monitor en de European Innovation Scoreboard

Aanbeveling 10: Stimuleer een meer open cultuur binnen de overheid

Transparantie, participatie en samenwerking vereisen een externe oriëntatie van de overheid op gebruiksmogelijkheden van open data. Van oudsher heeft de overheid de neiging gesloten te zijn, naar binnengekeerd, waarbij aansluiting met de praktijk wordt gemist. Deze cultuur is verweven in alle overheidsprocessen, en is niet eenvoudig te veranderen. Het is zinvol om te zoeken naar obstakels voor een open overheidscultuur, zowel op het niveau van organisatie als medewerker. Mogelijke aanknopingspunten zijn:

- Prikkel de nieuwsgierigheid en motivatie van medewerkers binnen de overheid naar 'open data' hergebruik. Veel medewerkers zien open data primair voor interne doeleinden. Laat zien wat mogelijkheden zijn van hergebruik aan de hand van bijvoorbeeld door het delen van aansprekende voorbeelden (best practices), of (app) contests.
- Aansluitend bij aanbeveling 2: om overheidsorganisaties in beweging te krijgen is het zinvol om naast de focus op maatschappelijke baten, ook het economische gewin (op bijv. bedrijfsvoering) als gevolg van open data aan te tonen.
- Aansluitend bij aanbeveling 1 en 3: stimuleer het smeden van allianties tussen overheden en creatieve sector, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Binnen die allianties kunnen kansen en obstakels worden besproken.
- Beloon innovatie en succesvol risicomangement: stimuleer ambtenaren om 'Open Overheid'-gerelateerde activiteiten te ontplooiën, en voorkom een doolhof aan regels;
- Faciliteer Open Overheid op technologisch niveau. Zorg bijvoorbeeld dat ambtenaren toegang hebben tot en beschikken over instrumenten als sociale netwerken en databases waar ze open data aan toe kunnen voegen;
- Train ambtenaren in de omgang met 'open data'-beleid en informatiemanagement
- Train ambtenaren in online communicatie: online participeren met burgers en collega's vraagt om een meer informele toon en een meer open en authentieke houding.
- Houdt rekening met weerstand onder ambtenaren voor een open cultuur
- Geef het goede voorbeeld op hoog niveau: stimuleer een open houding bij bestuurders (bijvoorbeeld in de vorm van een Twitter account), als voorbeeld voor andere medewerkers.

Aanbeveling 11: Het juridisch kader en toezicht op naleving dienen aangepast te worden om open data te stimuleren.

In de onderzochte landen blijken privacywetgeving en auteursrechten onnodig belemmerend te werken voor open data. Bovendien gaat de overheid van oudsher uit van het afschermen van data.

Door openheid de norm te maken en toegankelijkheid van informatie op te nemen in de wetgeving, worden belangrijke barrières voor open data weggenomen. Aanvullend moeten de auteurs- en databasewet aangepast worden, in verband met de kosten voor hergebruik. Beide wetten bieden mogelijkheden aan overheden om (meer dan marginale) tarieven te vragen voor het hergebruik voor overheidsinformatie en werpen dus een barrière op voor hergebruik. Door juridisch

vast te leggen dat de overheid zich hier niet op mag beroepen en de informatie gratis ter beschikking moet stellen, wordt de weg vrijgemaakt voor open data.

Juridische vragen die een rol spelen bij het vrijgeven van overheidsinformatie

Juridisch expert Marc de Vries (caselex) geeft vier juridische vragen die leidend kunnen zijn in het toegankelijk maken van informatie:

1. Heeft de gebruiker *toegang* tot de informatie (valt de informatie onder de WOB).
2. Zo ja, is de informatie daadwerkelijk *toegankelijk*?
3. Is de informatie *herbruikbaar*: mag de gebruiker een kopie maken van de informatie?
4. Onder welke *voorwaarden* mag de informatie worden gebruikt?

Meer onderzoek naar de voorwaarden voor open data, gelijk aan *creative commons*, is wenselijk.

Daarnaast laten ervaringen in landen met een proactieve wet op hergebruik van informatievoorziening dat wetgeving niet per definitie tot actief vrijgeven hoeft te leiden. Toezicht, bijvoorbeeld door een 'information officer', kan een proactieve naleving van de wet stimuleren.

Aanbeveling 12: De overheid dient de kansen te benutten om met 'Open Overheid'-beleid effectiever en efficiënter publieke diensten te verlenen.

'Open Overheid'-beleid vergroot de informatiepositie van burgers door het aanbieden van open data en daarop gebaseerde diensten. Deze verhoogde informatiepositie biedt de burger meer mogelijkheden om (samen met de overheid) publieke waarde te creëren. Daarnaast stelt de overheid met een 'Open Overheid'-beleid zich meer open voor een actieve bijdrage van bedrijven, NGOs en burgers in het ontwerp, uitvoering en evaluatie van dienstverlening. Op korte termijn kan open data de basis bieden voor nieuwe, innovatieve publieke diensten die de overheid verrijken, en daarmee publieke dienstverlening *effectiever* maken. Op de lange termijn kan de overheid dankzij open data een strategische heroverweging maken in welke elektronische diensten de overheid zelf voorziet, en welke elektronische diensten uitbesteed kunnen worden aan hergebruikers van overheidsinformatie. Daarmee kan de elektronische dienstverlening *efficiënter* worden door de inzet van 'Open Overheid'-beleid. Kortom, 'Open Overheid'-beleid biedt kansen voor een compacte en effectievere overheid.

A Academische referenties

Bekkers, V.J.J.M. (2008), De elektronische overheid is dood? Lang leve de elektronische overheid?! Een balans en perspectief in het licht van web 2.0 (Serie Gentse Lezingen, F. De Rynck & H. Reynaert (red.)), Brugge: VandenBroele.

Bovens, Mark A.P. (2003), De Digitale Republiek: Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij, Amsterdam

Curtin, D., Meijer, A.J. (2006), Does transparency strengthen legitimacy?, *Information Polity*, 109–122

Davies, T. (2010), Open data, democracy and public sector reform. A look at open government data use from data.gov.uk, MSc thesis at Oxford Internet Institute

Dawes, S. (2010), Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency, Albany.

Dawes, S., Helbig, N. (2009), Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for deriving public value from government transparency, EGOV 2010: pagina 50-60.

Economist Intelligence Unit (2010), E-readiness rankings 2009: The usage imperative . Verkregen op 24 november, 2010 van <http://graphics.eiu.com/pdf/E-readiness%20rankings.pdf>.
(P6)

Economist Intelligence Unit (2010), Digital economy rankings 2010 - Beyond e-readiness van de Economist, http://www-935.ibm.com/services/us/gbs/bus/pdf/eiu_digital-economy-rankings-2010_final_web.pdf

Eurostat (2010), eGovernment statistics, rankings for Denmark and the EU27, Brussels (P12)

Fitzgerald, A. (2010), State of Play: PSI Reuse in Australia, European Public Sector Information Platform Topic Report No. 13.

Foresee (2010), E-Government Satisfaction Index, Quarterly report prepared by Foresee, based on the American Customer Satisfaction Index methodology,

Grimmelikhuisen, S.G., (2009), Do transparent government agencies strengthen trust?, *Information Polity*, 14, 173-186

Hogge, B. (2010), Open Data Study, Commissioned by the Transparency and Accountability Initiative of the Soros foundation, May 2010

Houston, B., (2010), Freedom of Information Acts: Promises and Realities, in: Lathrop, D. and L. Ruma, Open Government, Collaboration, Transparency, and Participation in Practice, O'Reilly Media: Cambridge

IPTS (2008), The Socio-Economic Impact of the Spatial Data Infrastructure of Catalonia, Pilar Garcia Almirall, Montse Moix Bergadà, and Pau Queraltó Ros. Edited by Max Craglia. 2007; published 2008.

METRIS (2009), Emerging Trends in Socio-economic Sciences and Humanities in Europe, Europese Commissie

Newbery, D., Bently, L., Pollock, R. (2008), Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds, Cambridge University

OECD (2010), Education at a Glance 2010, 2010

OECD (2010), Meeting of the Public Governance Committee (PGC) at Ministerial level which took place in Venice on 15 November 2010

OECD (2010), OECD Information Society Reviews, Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT, The Case of Spain's Plan Avanza', July 2010,

OECD (2010), OECD, Information Society Reviews, Denmark, July 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/55/45382552.pdf>

OFT (2006), The Commercial Use of Public Information (CUPI), Office of Fair Trading, United Kingdom. 2006.

O'Reilly, T. (2010), Government as a platform, in *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, editors: Lathrop, D., Ruma, R., O'Reilly Media

Perea, A. et al (2010), Internet y participación política en España. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

PIRA (2000), Commercial Exploitation of Europe's, Public Sector Information, Pira International Ltd., University of East Anglia, and KnowledgeView Ltd..

Robinson et al (2008). Government Data and the Invisible Hand, *Yale Journal of Law and Technology*, Fall 2008.

Rothstein, Bo (2001), Social Capital in the Social Democratic Welfare State, *Political and Society*, 29(2): 207-241.

Smith, A. (2010), Government Online, PEW research institute, Washington.

Tolbert, C.J., McNeal, R. (2003), Unraveling the effects of the internet on public participation?, *Political Research Quarterly*, vol. 56 no. 2 175-185

Tolbert, C.J., Mossberger, K. (2006), The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government, *Public Administration Review*. May/June, 2006: 354-369.

Uhlir, P. (2009), The Socioeconomic Effects of Public Sector Information on Digital Networks:

Toward a Better Understanding of Different Access and Reuse Policies: Workshop Summary, US National Committee CODATA, in cooperation with OECD

Weiss, P. (2004), Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information Policies and their Economic Impacts. In: Aichholzer G., & Burkert, H. (eds), Public Sector Information In The Digital Age Between Markets, Public Management and Citizens' Rights (pp137-162).

Zouridis, S. (2005), *Wegen naar Vertrouwen: Over de kwaliteit van de overheid en het vertrouwen van burgers*, BMC / Universiteit van Tilburg, Leusden

B Bronnen en verwijzingen per land

Europese bronnen

| | |
|---|---|
| Europese Commissie (2009), Hergebruik van overheidsinformatie – Evaluatie van Richtlijn 2003/98/EC, SEC(2009)597, 7.5.2009, Brussel | http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm |
| Europese Richtlijn 2003/98/EC voor hergebruik van overheidsinformatie. | http://www.epsiplus.net/psi_library/reports/european_directive_on_the_re_use_of_public_sector_information_psi/directive_2003_98_ec |
| European Public Sector Information Platform | http://www.epsiplus.net/ |
| Granada Declaration for the new Digital Agenda | http://www.epsiplus.net/news/news/european_digital_agenda_agreed |

Amerikaanse bronnen

| 'OPEN OVERHEID' PROGRAMMA'S | |
|---|---|
| Open Government memorandum | http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/ |
| Open Government directive | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf |
| Open Government Plan | http://www.state.gov/documents/organization/139811.pdf |
| 'Open Overheid' Actieplannen verschillende agencies | http://www.whitehouse.gov/open/around |
| Open Government Directive San Francisco | http://sfmayor.org/executive-directive-09-06-open-data/ |

WETGEVING GERELATEERD AAN 'OPEN OVERHEID'

| | |
|---|---|
| Freedom of information act & amendments | http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia.html |
| The Honest Leadership and Open Government Act of 2007 | http://www.opencongress.org/bill/110-s1/show |

| | |
|---|---|
| United States Department of Justice Guide to the Freedom of Information Act (herziene versie) | http://www.justice.gov/oip/foi-act.htm |
| Congress transparency caucus | http://transparencycaucus.org/ |
| Federal Funding Accountability and Transparency Act | http://www.ffata.org/ffata/ |

CONCRETE 'OPEN OVERHEID' PROJECTEN

| | |
|---|---|
| Data.gov | |
| usaspending.gov | |
| Regulations.gov | |
| Recovery.gov | |
| Staterecovery.org | |
| Fedstats.gov | |
| Nebula Cloud Computing Platform | http://nebula.nasa.gov/ |
| ED Data Express | http://www.eddataexpress.ed.gov |
| kansasopengov.org | |
| New York State Transportation Department on Twitter | http://twitter.511ny.org/ |
| Open.virginia.gov | |
| NYCStat Stimulus Tracker | http://www.nyc.gov/html/ops/nycstim/html/home/home.shtml |
| City of Ann Arbor's Data Catalog website | http://www.a2gov.org/data/Pages/default.aspx |
| District of Columbia (Washington DC) data catalog | http://data.octo.dc.gov/ |
| Maine.gov datashare | http://www.maine.gov/cgi-bin/data/index.pl |
| Michigan data | http://www.michigan.gov/som/0,1607,7-192-29938_54272---,00.html |
| Massachusetts (Commonwealth) | https://wiki.state.ma.us/confluence/display/data |

| | |
|---|---|
| | /Open+Data+Initiative+Home |
| NYC datamine | http://nyc.gov/html/datamine/html/home/home.shtml |
| CivicApps Data Catalog for Greater Portland | http://civicapps.org/datasets |
| Rhode Island Open Data | http://www.ri.gov/data/ |
| DataSF | http://www.datasf.org/ |
| Data.seattle.gov | |
| Utah.gov data | |
| Open Congress | http://www.opencongress.org/api |
| Socrata open data (civiel initiatief) | http://www.socrata.com/ |
| Maplight (civiel initiatief) | Maplight.org |
| Open Government Dialogue | http://opengov.ideascale.com/ |
| The Cornell e-Rulemaking Initiative | http://ceri.law.cornell.edu/ |
| http://blog.tsa.gov | |
| Apps.gov | |
| Challenges.gov | |
| Californian Government is looking for your IT-ideas | http://ca-it.ideascale.com/ |
| Apps 4 democracy | http://www.appsfordemocracy.org/ |
| Apps for the army | http://blog.programmableweb.com/2010/03/09/us-army-launches-apps-for-army-contest-offers-30000-in-prizes/ |
| Sunlight foundation (civiel initiatief) | http://sunlightfoundation.com/ |

OVERIGE 'OPEN OVERHEID' INSTRUMENTEN

| | |
|--------------------------------|---|
| Web 2.0 and the PRA memorandum | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/o |
|--------------------------------|---|

| | |
|---|---|
| | mb/assets/inforeg/PRAPrimer_04072010.pdf |
| Increasing Openness in the Rulemaking Process – Use of the Regulation Identifier Number | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/IncreasingOpenness_04072010.pdf |
| Improving Electronic Rulemaking Dockets | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/edocket_final_5-28-2010.pdf |
| M-10-22, Guidance for Online Use of Web Measurement and Customization Technologies | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-22.pdf |
| M-10-23, Guidance for Agency Use of Third-Party Websites and Applications | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-23.pdf |
| Disclosure and Simplification as Regulatory Tools | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/disclosure_principles.pdf |
| Terms of Service agreement met nieuwe web 2.0 providers | http://www.usa.gov/webcontent/resources/tools/TOSagreements.shtml |
| IT dashboard | http://it.usaspending.gov |
| Open Government Dashboard | http://www.whitehouse.gov/open/around |
| U.S. Government Blogs | http://www.usa.gov/Topics/Reference_Shelf/News/blog.shtml |
| http://www.data.gov/statedatasites | |
| Federal Geographic Data Committee | http://www.fgdc.gov/ |
| National Spatial Data Infrastructure | http://www.fgdc.gov/nsdi/nsdi.html |
| Guidance on the Use of Challenges and Prizes to Promote Open Government | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-11.pdf |
| Framework to Ensure Quality of Federal Spending Information | http://www.whitehouse.gov/open/documents/framework-federal-spending |
| Open Government Blog | http://www.whitehouse.gov/open/blog/ |
| Open Government Progress Report | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ogi-progress-report-american-people.pdf |
| Plan voor zelfevaluaties 'Open Overheid' | http://www.whitehouse.gov/open/around/eop/ostp/self-evaluation , zoals bijvoorbeeld: |

| | |
|---|--|
| | http://www4.va.gov/OPEN/docs/opengov_evaluationapril30.pdf en overzicht van de voortgang https://sites.google.com/site/opengovtplans |
| Citizen Services Dashboard | http://www.gsa.gov/portal/content/154165 |
| Ideascale: "Evolving Data.gov with You" | http://datagov.ideascale.com/ |

Britse bronnen

| 'OPEN OVERHEID' PROGRAMMA'S | |
|---|---|
| Structural Reform Plans of Coalition Government | http://www.number10.gov.uk/other/2010/07/structural-reform-plans-53023 |
| Action plan: putting the frontline first | http://www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter-government-final.pdf |
| Taskforce Power of Information | http://powerofinformation.wordpress.com/about |
| Response to the Power of Information report | http://www.epsiplus.net/content/download/4319/52835/file/power_information_response.pdf |
| David Cameron's letter to Government departments on opening up data | http://www.number10.gov.uk/news/statements-and-articles/2010/05/letter-to-government-departments-on-opening-up-data-51204 |

WETGEVING GERELATEERD AAN 'OPEN OVERHEID'

| | |
|--|---|
| European Union Directive 2003/98/EC on the re-use of Public Sector Information | http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf |
| Statutory Instrument 2005 No. 1515 - the re-use of Public Sector Information | http://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/1515/contents/made |

CONCRETE 'OPEN OVERHEID' PROJECTEN

| | |
|-------------------|---|
| Data.gov.uk | |
| National Archives | http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/home/office.gov.uk/about-us/publications/non- |

| | |
|---|---|
| | personal-data/index.html |
| Show us a better way | http://www.showusabetterway.co.uk |
| OS Open data | http://www.ordnancesurvey.co.uk/oswebsite/opensdata |
| OpenPSI | http://www.openpsi.org |
| Open Election Data | http://openelectiondata.org/ |
| OpenCharities.org | |
| The Places Database | http://www.places.communities.gov.uk |
| Pic and Mix | http://picandmix.org.uk/categories/ |
| Open Data Northern Ireland | http://www.opendatani.info/ |
| Lichfield District Council Open Data | http://www2.lichfielddc.gov.uk/data/ |
| Sutton | http://www.sutton.gov.uk/index.aspx?articleid=10077 |
| Warwickshire | http://warwickshireopendata.wordpress.com |
| Trafford Open Data | http://www.trafford.gov.uk/opendata/Default.aspx |
| Openly Local | http://openlylocal.com |
| London Datastore | http://data.london.gov.uk |
| Future Everything | http://2010.futureeverything.org/news/opendata1 |
| Guardian open platform | http://www.guardian.co.uk/open-platform |
| Spending challenge | http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm |
| Comment on coalition agreement | http://programmeforgovernment.hmg.gov.uk/ |
| Rewired State "connecting geek and government | http://rewiredstate.org/ |
| WriteToThem | http://www.writetothem.com/ |

| | |
|----------------|---|
| Theyworkforyou | http://www.theyworkforyou.com |
| TalkAboutLocal | http://talkaboutlocal.org.uk |
| TotalPlace | http://www.localleadership.gov.uk/totalplace |

OVERIGE 'OPEN OVERHEID' INSTRUMENTEN

| | |
|--|---|
| Public Sector Transparency Board | https://www.data.gov.uk/users/transparency-board |
| GovTalk programme | http://www.cabinetoffice.gov.uk/govtalk.aspx |
| Local Spending Data Guidance | http://data.gov.uk/blog/local-spending-data-guidance |
| Local public data panel | http://data.gov.uk/blog/local-public-data-panel |
| Public Sector Mapping Agreement | http://www.communities.gov.uk/documents/corporate/pdf/1665146 |
| Information Fair Trader Scheme | http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/ifts.htm |
| Interim Progress Report on implementing the Government's Response to the Power of Information Review (Cm7157), | http://www.epractice.eu/files/Interim%20Progress%20Report%20on%20implementing%20the%20Government's%20Response%20to%20the%20Power%20of%20Information%20Review.pdf |
| Public Sector Transparency Board | http://writetoreply.org/publicsectortransparencyboard/ |
| Advies van Centre for Technology Policy Research: Open Government: some next steps for the UK | http://ctpr.org/wp-content/uploads/2010/05/CTPR-Report-Open-Government.pdf |
| ICT strategie overheid UK voor 2020 | http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/317444/ict_strategy4.pdf |

Australische bronnen

| 'OPEN OVERHEID' PROGRAMMA'S | |
|---|---|
| 'Open Overheid' verklaring | http://agimo.govspace.gov.au/2010/07/16/declaration-of-open-government/ |
| Response to the government 2.0 Taskforce report | http://www.finance.gov.au/publications/govresponse20report/index.html |
| National Government Information Sharing Strategy | http://www.finance.gov.au/publications/national-government-information-sharing-strategy/docs/ngiss.pdf |
| State of Victoria Government 2.0 Actie Plan | http://www.egov.vic.gov.au/pdfs/victorian-government-2-action-plan-july-2010.pdf |
| Mosman Gemeente in Sydney Community Engagement strategie | www.mosman.nsw.gov.au/file_download/1375 |
| Engage: Getting on with Government 2.0 rapport | http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/doc/Government20TaskforceReport.pdf |
| Government 2.0 taskforce | http://gov2.net.au/ |
| Government 2.0 Action Plan van de staat Victoria | http://www.egov.vic.gov.au/pdfs/victorian-government-2-action-plan-july-2010.pdf |

| WETGEVING GERELATEERD AAN 'OPEN OVERHEID' | |
|--|---|
| Freedom of Information Amendment (Reform) act | http://www.dpmpc.gov.au/consultation/foi_reform/index.cfm |
| Australian Information Commissioner Act 2010 | http://www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/Act1.nsf/0/1DCF8973DDC6E655CA25773B00D927C/\$file/0522010.pdf |
| Right to Information act (Qld) | http://www.qld.gov.au/right-to-information |
| Right to Information Act 2009 | http://www.hobartcity.com.au/content/InternetWebsite/Council/Legislation/Right_to_Information_Act_2009.aspx |

| | |
|---|---|
| Government Information (Public Access) Act 200912 | http://www.dpc.nsw.gov.au/about_the_department/freedom_of_information |
|---|---|

CONCRETE 'OPEN OVERHEID' PROJECTEN

| | |
|---|---|
| data.gov.au | |
| Data.nsw.gov.au | |
| data.vic.gov.au | |
| MashUp Australia competitie | http://mashupaustralia.org/ |
| Apps4nsw | http://www.information.nsw.gov.au/apps4nsw |
| App my state | http://www.premier.vic.gov.au/app-my-state/about-app-my-state.html |
| The Powerhouse Museum of Science and Design in Sydney | http://www.powerhousemuseum.com/collection/database/ |
| Open Australia | http://www.openaustralia.org/ |

OVERIGE 'OPEN OVERHEID' INSTRUMENTEN

| | |
|---|---|
| Information commissioner | http://www.oaic.gov.au/ |
| Government 2.0 blog | agimo.govspace.gov.au |
| Government 2.0 showcase | http://showcase.govspace.gov.au/ |
| APSC's Web 2.0 richtlijnen voor Australische ambtenaren (Circular 2009/6) | http://www.apsc.gov.au/circulars/circular096.htm |
| Weblog voor overheidsinstanties van alle overheidslagen | http://govspace.gov.au |
| Blog over effectief en efficiënt ICT gebruik | http://agimo.govspace.gov.au |

Spaanse bronnen

| 'OPEN OVERHEID' PROGRAMMA'S | |
|-----------------------------|--|
| Plan AVANZA 2 | http://www.planavanza.es/Paginas/Inicio.aspx http://www.planavanza.es/InformacionGeneral/Estrategia2011/Documents/Anexos%20Estrategia_2011-2015_PA2.pdf |
| Communication Plan 2.0 | http://www.gobcan.es/noticias/index.jsp?module=1&page=nota.htm&id=127694 |

| WETGEVING GERELATEERD AAN 'OPEN OVERHEID' | |
|--|--|
| Wet 37/2007 | http://www.boe.es/boe/dias/2007/11/17/pdfs/A47160-47165.pdf |
| Wet 11/2007 | http://www.boe.es/boe/dias/2007/06/23/pdfs/A27150-27166.pdf |
| Wetsontwerp: Wet op de transparantie van overheidsinformatie | Ley de transparencia informativa |
| Aragon Participa, Ley Orgánica 5/2007 Art.15.3 | HTTP://ARAGONPARTICIPA.ARAGON.ES/EN HTTP://WWW.BOE.ES/BOE/DIAS/2007/04/23/PDFS/A17822-17841.PDF |

| CONCRETE 'OPEN OVERHEID' PROJECTEN | |
|------------------------------------|--|
| APORTA | http://www.aporta.es/web/guest/index , zie ook http://www.epsplus.net/topic_reports/topic_report_14_state_of_play_psi_re_use_in_spain_aporta_project/topic_report_14_state_of_play_psi_re_use_in_spain_aporta_project#policy |
| Open Data Euskadi | http://opendata.euskadi.net/ |
| Irekia | http://www.irekia.euskadi.net/ |
| Abredatos Contest 2010 | http://www.abredatos.es/ |
| Open Data Asturias | http://risp.asturias.es/catalogo/index.html |
| Aragon Participa | http://aragonparticipa.aragon.es/ |

| | |
|---------------------|---|
| Idescat public data | http://www.idescat.cat/es/idescat/classif/ |
| Zaragoza Open Data | http://www.zaragoza.es/ciudad/servicios/conjuntodatos.htm |

OVERIGE 'OPEN OVERHEID' INSTRUMENTEN

| | |
|---|---|
| Public Consultation Open Data Gijon (enquête) | http://gijon.uservice.com/forums/64793-datos-que-se-deber-an-publicar |
| Centro de Investigaciones Sociológicas | http://www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html |
| Onderzoek naar het gebruik van het Internet voor politieke participatie in Spanje | http://www.cis.es/cis/opencm/ES/3_publicacion_es/catalogo/ver.jsp?id=493 |
| Gids voor het hergebruik van overheidsinformatie | http://www.aporta.es/web/guest/form_descarga_aporta |

Deense bronnen

'OPEN OVERHEID' PROGRAMMA'S

| | |
|--|---|
| Denemarken als een hoge snelheid maatschappij (Danmark som Højhastighedssamfund) | http://www.itst.dk/politik-og-strategi/hojhastighedskomiteen/filer/HHK_rapport_del1.pdf |
| Open Data Innovatie Strategie (ODIS) | http://www.itst.dk/politik-og-strategi/copy2_of_offentlige-data |
| Digitaal Denemarken | http://oiorest.dk/Downloads/Offentlig_fællesviden_i_Det_Digitale_Danmark.pdf |
| Open Data Innovatie Strategie ('Offentlige Data i Spil') | http://www.itst.dk/politik-og-strategi/copy2_of_offentlige-data/om-offentlige-data-i-spil/ |

WETGEVING GERELATEERD AAN 'OPEN OVERHEID'

| | |
|---|---|
| Wet op de toegang tot overheidsdocumenten | http://www.privacyinternational.org/countries/denmark/dk-foi-85.doc |
| Wet op overheidsinformatie | http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/implementation/dk_lov596_24- |

| | |
|--|-----------|
| | 06-05.pdf |
|--|-----------|

CONCRETE 'OPEN OVERHEID' PROJECTEN

| | |
|------------------------|---|
| Digitaliser.dk | http://digitaliser.dk/ |
| Ideoffensiv | http://www.ideoffensiv.dk/ |
| www.borger.dk | https://www.borger.dk/Sider/default.aspx |
| NemHandel en Teleguide | http://borger.itst.dk/verktøjer/teleguide en http://www.epractice.eu/en/cases/easytrade |
| Datakildekataloget | http://digitaliser.dk/resource/402028 en |
| Onroerend goed data | https://www.ois.dk/ |
| Hoogtedata | http://www.kms.dk/Professionelanvendelse/Saerligtforstaten/aftalensydelse/DHM_Produktbeskrivelse.htm |
| Milieuportaal | http://miljoportal.dk/ |
| Åbenhedstinget | http://www.aabenhedstinget.dk/?page_id=2 |
| Findvej.dk | http://www.findvej.dk/ |
| Folkets Ting | http://www.folketsting.dk |
| Publieke toiletten | http://www.findtoilet.dk/ en http://www.tinemuller.dk/test_drupal/node/6 |

OVERIGE 'OPEN OVERHEID' INSTRUMENTEN

| | |
|---|---|
| Platform Open Data | http://digitaliser.dk/group/520340 |
| Technische handleiding open data | http://www.itst.dk/politik-og-strategi/copy2_of_offentlige-data/teknisk-vejledning/ |
| Competition for ideas on 'Open Data Innovation Strategie' | http://digitaliser.dk/news/417465 |
| Open data conferentie | http://vtu.dk/ministeren/taler/2010/offentlige-data-i-spil-konference/ |

| | |
|---|---|
| Open data technologie workshops | http://www.itst.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2009/teknisk-workshop-sadan-far-dine-offentlige-data-i-spil , zie ook http://digitaliser.dk/news/363244 |
| Høge Snelheidscommissie (Højhastighedskomiteen) | http://www.itst.dk/politik-og-strategi/hojhastighedskomiteen |
| Nationale IT en Telecom Agentschap (NITA) Denemarken | http://www.itst.dk/ |
| Open data conferentie van Ministerie van Wetenschap, Technologie en Innovatie | http://vtu.dk/ministeren/taler/2010/offentlige-data-i-spil-konference/ |

Estse bronnen

| 'OPEN OVERHEID' PROGRAMMA'S | |
|---|--|
| Estonian Information Society Strategy 2013 | http://www.riso.ee/en/information-policy/policy-document/Estonian Information Society Strategy 2013 |
| Estonian Civil Society Development Concept | http://www.ngo.ee/103 |
| Estonian Enterprise Policy 2007-2013 | http://www.evea.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=13758/Estonian+Enterprise+Policy.pdf#352,2,I Estonian Enterprise Policy 2007-2013 |
| Estonian R&D strategy "Knowledge-Based Estonia 2007-2013" | http://www.akadeemia.ee/_repository/File/ALU SDOKUD/Knowledge-based%20Estonia%2011.pdf |

| WETGEVING GERELATEERD AAN 'OPEN OVERHEID' | |
|--|---|
| Paragraaf 44 van de Estse constitutie (revisie 2002) | http://www.president.ee/en/estonia/constitution.php |
| Public Information Act (PIA 2001, revisie 2007) | http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X40095K4&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=public+information+act |
| Personal Data Protection Act (2003) | http://www.legaltext.ee/text/en/X70030.htm |

| CONCRETE 'OPEN OVERHEID' PROJECTEN | |
|---|---|
| State information system (RIHA) | http://www.riha.ee |
| Public participation in policy- making | http://www.osale.ee |
| Tracker voor beleid | http://eoigus.just.ee/ |
| Teeme Ära / Let's do it | http://www.teeme2008.ee/ |
| Estonian IT Policy: Towards a More Service-Centred and Citizen-Friendly State - Principles of the Estonian Information Policy 2004–2006 | http://www.riso.ee/en/files/Principles%20of%20the%20Estonian%20Information%20Policy%202004%E2%80%932006_0.pdf |
| VOLIS, informatiesysteem voor paperless local councils | http://kov.riik.ee/projektid/volis/in-english/ |

Nederlandse bronnen

| | |
|---|---|
| Strategische kennisagenda: Investeren in legitimiteit | http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/03/02/strategische-kennisagenda-investeren-in-legitimiteit/skainvestereninlegitimiteit.pdf |
| Burgerlink (2010) Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening | http://www.tns-nipo.com/pages/nieuws-persvannipo.asp?file=persvannipo%5Cpol_burger_niet_tevreden_met_dienstverlening-081010.htm |

C Deelnemers aan het onderzoek

Landenstudies

| Naam | Functie | Organisatie |
|----------------------------|---|--|
| <i>Australië</i> | | |
| Anne Fitzgerald | Professor | University of Queensland |
| John Sheridan | Senior Policy maker | Ministry of Finance |
| Lynne Perylman | Policy maker | Ministry of Finance |
| <i>Denemarken</i> | | |
| Jan Overgaard | Onderzoeker | Danish Technology Institute |
| Cecile Christensen | Beleidsmedewerker | National IT and Telecom Agency |
| Marie Munk | Vice-President | National IT and Telecom Agency |
| Lars Frelle-Petersen | Head of the digital taskforce | Ministry of Finance |
| <i>Estland</i> | | |
| Ivar Tallo | Onderzoeker | e-Governance Academy |
| Liia Hänni | e-Democracy Program Director | Ministry of Justice / e-Governance Academy |
| Monika Saarmann | Beleidsspecialist Information Society Development | Ministry of Economic Affairs and Communications of Estonia |
| <i>Spanje</i> | | |
| Sergio Ramos | Onderzoeker | Noonventure |
| Emilio García García | Policy Maker | |
| Victor Izquierdo | Director General | Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación |
| Ms. Nagore de los Ríos | Director of Open Government | Basque Country Cabinet |
| Imanol Argueso | Coördinator | Open Data Euskadi |
| Borja Manso Sendín | Gabinete de Dirección | Red.es |
| <i>Verenigd Koninkrijk</i> | | |
| Richad Stirling | Head of data.gov strategy | Cabinet Office |
| Tim Davies | Onderzoeker | Oxford Internet Institute |
| Noel Hatch | Projectleider Onderzoek & Innovatie | Kent county |
| <i>Verenigde Staten</i> | | |
| Brian Burke | Onderzoeker | University of Albany - Centre for |

| | | |
|-------------------------|-------------------------------------|---|
| | | Technology and Government |
| Meghan Cook | Onderzoeker / programma leider | University of Albany - Centre for Technology and Government |
| Charles 'Corny' Conyers | Beleidsmedewerker CIO office | Office of Personnel Management |
| Mary Volz-Peacock | Projectleider Open Government | Office of Personnel Management |
| Giovani Carnaroli | Associate Chief Information Officer | Department of Transportation |
| Jenn Gustetic | Beleidsmedewerker | Department of Transportation |
| Dan Morgan | Beleidsmedewerker | Department of Transportation |
| Lisa Nelson | Beleidsmedewerker | GSA |

Kritische reflectie

| Naam | Thema | Organisatie |
|------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Joost Poort | Economisch | SEO |
| Marc de Vries | Juridisch | Cadelex |
| Leo Birza | Participatie | Politiek Online |
| Victor Bekkers | Bestuurskundig | Erasmus Universiteit |
| Geert-Jan Houben | Technisch | Technische Universiteit Delft |
| Ton Zijlstra | Algemene review op het rapport | |

Workshop (8 november 2010)

| Naam | Organisatie |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| Annemarie van Campen | Verse Overheid |
| Martin Borman | Logica |
| Maurice Mommen | <i>Voormalig</i> Ministerie van OCW |
| Leo Birza | Politiek Online |
| Stephan Grimmelikhuijsen | Universiteit Utrecht |
| Marc de Vries | Caselex |
| Mildo van Staden | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Henri Rauch | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Marieke Groenwold- van der Sar | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Tjabbe Bos | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Kees Keuzenkamp | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Eveline van Dijk | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Jorrit van Zuylen | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Silvain de Munck | TNO |
| Arjanna van der Plas | TNO |
| Tijs van den Broek | TNO |
| Bas Kotterink | TNO |

