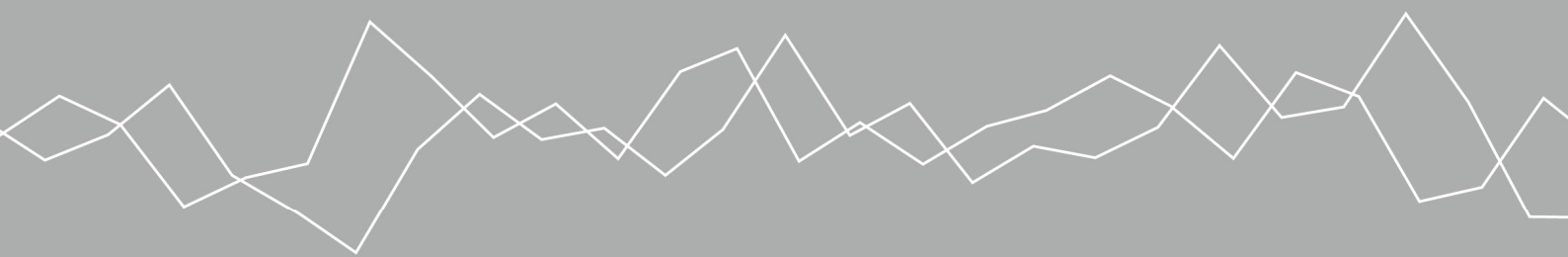


## Openheid over opbrengsten





Amsterdam, oktober 2014  
In opdracht van het ministerie van BZK

## Openheid over opbrengsten

Open Overheid vanuit een welvaartseconomisch kader

Bert Hof  
Jarst Weda



**seo** economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2014-47

ISBN 978-90-6733-754-0

Copyright © 2014 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

## Samenvatting

*Het initiatief Open Overheid is erop gericht overheden transparant(er), faciliterend(er) en toegankelijk(er) te maken. Dit rapport gaat na hoe de (maatschappelijke) effecten van de actiepunten die onder Open Overheid vallen gemeten kunnen worden. Door een welvaartsanalytisch kader toe te passen worden de effecten en meetmogelijkheden in kaart gebracht. Voor de meeste actiepunten kan geen (volledige) nulmeting worden uitgevoerd. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat sommige actiepunten zich in een te premature fase bevinden om gemeten te kunnen worden, dat niet in alle gevallen gegevens worden bijgehouden over de (maatschappelijke) effecten van het actiepunt, en dat sommige actiepunten vanwege hun ondersteunende karakter lastig meetbaar zijn.*

## Aanleiding

Nederland heeft zich in april 2012 aangesloten bij het *Open Government Partnership* (OGP), een in 2011 gestart initiatief om overheden beter te laten functioneren door meer openheid. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in september 2013 de *Visie Open Overheid* en het *Actieplan Open Overheid* opgesteld. Deze geven respectievelijk het ‘waarom’ van Open Overheid aan en de stappen die op korte termijn worden gezet om de visie te realiseren in de vorm van actiepunten. Aan de hand van leerervaringen wordt na twee jaar bekeken wat een goed vervolg is en zal een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden uitgevoerd. Dit is voor BZK aanleiding geweest een nulmeting ten bate van een toekomstige MKBA Open Overheid te laten uitvoeren. Dit rapport bevat de resultaten hiervan.

## Onderzoeksopzet en -uitwerking

De onderzoeksopzet bestaat uit de volgende stappen:

1. Het identificeren en beschrijven van het beleid (‘actiepunten’) dat onder Open Overheid valt;
2. Het opstellen van een raamwerk (‘causale keten’) ten bate van een toekomstige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van deze actiepunten;
3. Het toepassen van dat raamwerk op de actiepunten Open Overheid;
4. Identificatie van meetbare indicatoren bij de actiepunten die aansluiten bij het opgestelde raamwerk;
5. Het doen van een nulmeting en indien relevant ook een tussenmeting van de actiepunten;
6. Het trekken van lessen en het doen van suggesties voor het vervolg.

De nadruk is gedurende dit onderzoek meer komen te liggen op de eerste vier stappen – identificatie van beleid, opstellen en toepassen van een causale keten en identificatie van meetbare indicatoren – en minder op de meting van de actiepunten. Reden hiervoor is dat de actiepunten onderling sterk verschillen qua opzet en rijpheid. Bij actiepunten die relatief recent zijn gestart, ligt de toegevoegde waarde van dit onderzoek bij het helder definiëren van het actiepunt: wat houdt het in, wat was de aanleiding, welke (maatschappelijke) effecten worden beoogd en welke planning en kosten horen hierbij? Voor sommige van deze actiepunten is het nog te vroeg om een causale keten van effecten op te stellen. Voor actiepunten met een experimenteel karakter geldt dat onduidelijk is in welke richting en op welke schaal de maatschappelijke baten moeten worden gezocht. Voor de overige actiepunten zijn, mits er gegevens beschikbaar zijn gesteld en/of openbaar beschikbaar zijn, metingen verricht.

## Opbrengsten en lessen

Het Actieplan Open Overheid bevat 18 actiepunten, genummerd 1a, 1b en 2 tot en met 17. In dit rapport is één actiepunt verder opgesplitst omdat de twee trajecten daarbinnen een sterk afwijkend werkveld hadden (Rijksoverheid versus gemeenten). Zodoende worden in dit rapport in totaal 19 actiepunten onderscheiden.

### Meetresultaten

Bij 12 van de 19 actiepunten is in dit onderzoek besloten om geen meting uit te voeren. De redenen hiervoor waren divers van aard en betroffen onder andere:

- enkele actiepunten waren *ondersteunend* voor andere actiepunten of voor ander beleid, wat impliceert dat uiteindelijke maatschappelijke resultaten niet specifiek aan deze actiepunten kunnen worden toegeschreven;
- meerdere actiepunten bevonden zich in een *te premature fase* voor meting, zonder bijvoorbeeld duidelijkheid over concrete acties of implementaties of zicht op uiteindelijke maatschappelijke effecten;
- enkele actiepunten zijn inmiddels *stopgezet*;
- voor enkele actiepunten waren *te weinig gegevens beschikbaar* om te kunnen meten.

Van 7 actiepunten is *wel* een meting uitgevoerd. Deze metingen zijn – gecombineerd met een toekomstige, soortgelijke vervolgmeting – geschikt als input voor een uit te voeren maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) mits dit meetindicatoren betreft die samenhangen met de uiteindelijke kosten en baten. Binnen de overheid gaat dit bijvoorbeeld om concrete besparingen en in de maatschappij om het gebruik van open data en informatie. Voor de zeven gemeten actiepunten geldt dat er meestal data bestaan over wat de overheid in het kader van het actiepunt onderneemt en op welke schaal, maar niet over de uiteindelijke kosten en baten die hieruit voortvloeien. In die zin kon geen van de actiepunten volledig worden gemeten voor een toekomstige MKBA. Daarvoor is meer informatie nodig dan in dit onderzoek beschikbaar is gekomen.

### Opbrengsten van dit onderzoek

Een belangrijke opbrengst van dit onderzoek is dat er meer scherpte is gekomen in de inhoud en werking van de actiepunten Open Overheid. Het toepassen van de causale keten van de veranderingen binnen een actiepunt naar de uiteindelijke effecten in de maatschappij bleek een vruchtbare manier om de werking van actiepunten te verduidelijken, effecten te identificeren en aangrijpingspunten voor meting te vinden. Met de verantwoordelijke personen voor de actiepunten (de zogeheten actiehouders) zijn hierover discussies gevoerd ten einde het perspectief te verschuiven van overheidsintern (wat gebeurt er binnen het actiepunt?) naar maatschappelijk rendement (wat levert het actiepunt op voor de overheid en voor de maatschappij?). Andere opbrengsten zijn dat er lessen kunnen worden getrokken over de randvoorwaarden voor het meten van beleidswijzigingen en over welk type beleid geschikt is voor meting en welk type niet.

### Randvoorwaarden voor meting

Een les die uit dit onderzoek kan worden getrokken, is dat het streven naar meting van (de effecten van) beleid vooraf dient te gaan aan beleidswijzigingen. Met andere woorden: meten zou integraal onderdeel moeten zijn van de beleidsvoorbereiding. Alleen in dat geval kan er van te

voren worden nagedacht over *wat* er gemeten kan worden en *welke gegevens* derhalve zullen moeten worden bijgehouden.

Het toepassen van een MKBA-denkkader in een vroeg stadium, zoals de causale keten in dit rapport, is behulpzaam om de werking van actiepunten te verduidelijken en om aanknopingspunten voor meting te vinden. Zo'n denkkader helpt om raakvlakken tussen actiepunten te vinden – welke zijn vergelijkbaar en kunnen dus op vergelijkbare wijze worden gemeten? – alsmede om de verschillen te duiden.

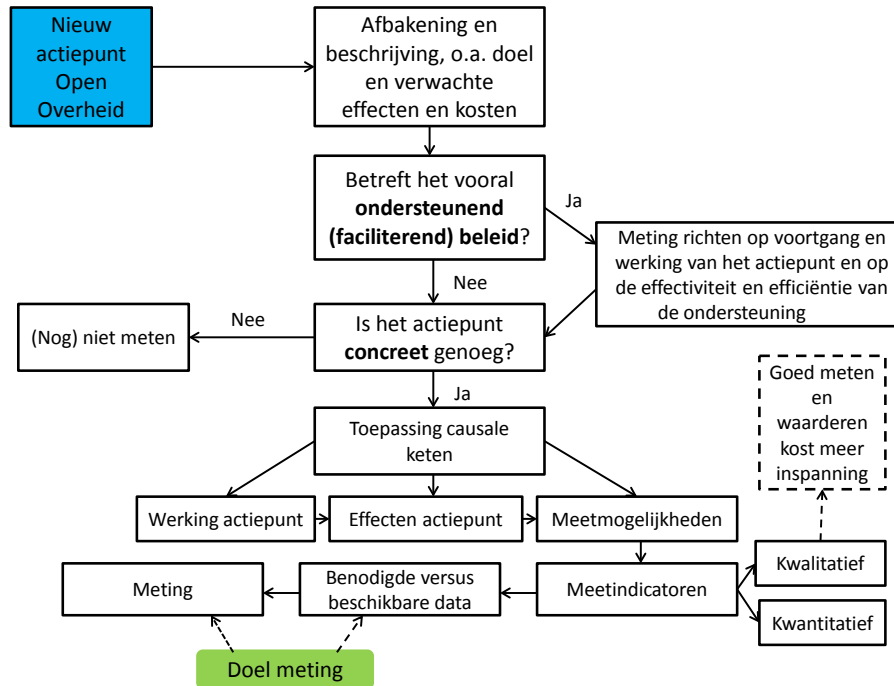
### **Verschillen in meetbaarheid en de rol van ondersteunend beleid**

Het uitgevoerde onderzoek leert dat sommige actiepunten zich meer lenen voor meting dan andere. Sommige kosten en baten zijn nu eenmaal kwantitatief (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van data) en andere kwalitatief (bijvoorbeeld vertrouwen in de overheid). Beleid dient bovendien voldoende uitgekristalliseerd en concreet te zijn om gemeten te kunnen worden. Interne visievorming, bijvoorbeeld, is een mogelijke stap richting beleidswijziging, maar nog geen wijziging zelf. Een belangrijk onderscheid is dat tussen ondersteunend (faciliterend) beleid versus beleid dat 'zelfstandig' beoogt effecten teweeg te brengen. Ondersteunend beleid leent zich meer voor het bijhouden van voortgang en het middels interviews of enquêtes bevragen naar de efficiëntie en effectiviteit van de ondersteuning, terwijl meting van maatschappelijke effecten wordt bemoeilijkt omdat deze niet direct gekoppeld kunnen worden aan het gevoerde beleid.

### **Tot slot: toekomstige actiepunten Open Overheid**

Op basis van de aanpak en de ervaringen van dit onderzoek kan meting van nieuwe initiatieven tot een opener overheid plaatsvinden zoals samengevat in Figuur S.1.

Figuur S.1 Stappenplan van inhoud actiepoint tot meting



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Metten begint met het vaststellen van het *doel* van de meting. Dit bepaalt mede welke gegevens nodig zijn. Het bijhouden van de voortgang van een actiepoint vereist andere data dan het leren over de werking van beleid of het trekken van lessen op basis van ervaring tot nu toe, wat weer andere data vereist dan het meten van de effectiviteit of het inschatten van maatschappelijke kosten en baten.



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aanleiding .....	1
1.2 Nulmeting, vervolgmeting en MKBA .....	1
1.3 Onderzoeksstappen, nulmeting en tussenmeting .....	2
1.4 Opzet van het rapport .....	3
<b>2 Raamwerk voor een MKBA</b> .....	<b>5</b>
2.1 Inleiding tot de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) .....	5
2.2 MKBA en de nul- en tussenmeting Open Overheid .....	7
2.3 Het MKBA-kader Open Overheid: de ‘causale keten’ .....	8
<b>3 Open Overheid: de actiepunten</b> .....	<b>13</b>
3.1 Actiepunten bij pijler 1: “transparante overheid” .....	13
3.2 Actiepunten bij pijler 2: “faciliterende, samenwerkende overheid” .....	35
3.3 Actiepunten bij pijler 3: “toegankelijke overheid” .....	43
<b>4 Toepassing van de causale keten en meetmogelijkheden</b> .....	<b>53</b>
4.1 Meetmogelijkheden en indicatoren bij pijler 1 .....	55
4.2 Meetmogelijkheden en indicatoren bij pijler 2 .....	68
4.3 Meetmogelijkheden en indicatoren bij pijler 3 .....	73
<b>5 Nulmeting en tussenmeting</b> .....	<b>81</b>
5.1 Actiepunt 2: verdere ontwikkeling en stimulering van Open data en het gebruik.....	82
5.2 Actiepunt 3: onderdeel financiële transparantie door Open Begroting.....	87
5.3 Actiepunt 5: instrumenten gericht op integriteit.....	88
5.4 Actiepunt 7: internetconsultatie.....	93
5.5 Actiepunt 11: verandering houding en werkwijze door inzet Slimmer Werken .....	95
5.6 Actiepunt 15: versterken van informatiepositie van de burger .....	98
5.7 Actiepunt 17: publieke dienstverlening en het gebruikersperspectief.....	99
<b>6 Overzicht en lessen</b> .....	<b>103</b>
6.1 Overzicht van meetresultaten.....	103
6.2 Opbrengsten en lessen.....	104
6.3 Adviezen vervolg en MKBA .....	106
<b>Literatuur</b> .....	<b>111</b>



# 1 Inleiding

*Open Overheid komt voort uit aansluiting bij het internationale initiatief 'Open Government Partnership' (OGP), in april 2012. Het streven is om enkele jaren na invoering van Open Overheid het maatschappelijke rendement ervan te bepalen. Dit onderzoek beoogt de uitgangssituatie hiervan te bepalen en te meten.*

## 1.1 Aanleiding

Nederland heeft zich in april 2012 aangesloten bij het Open Government Partnership (OGP), een in 2011 gestart initiatief om overheden beter te laten functioneren door meer openheid:

*...to provide an international platform for domestic reformers committed to making their governments more open, accountable, and responsive to citizens.<sup>1</sup>*

Inmiddels hebben 62 landen zich hierbij aangesloten. Deze landen committeren zich aan het opstellen en vervolgens uitvoeren van een actieplan, dat jaarlijks een *self-assessment* dient te krijgen. In Nederland zijn in september 2013 de door BZK opgestelde Visie Open Overheid en het Actieplan Open Overheid verschenen (Kamerstukken II, 2013-2014, 32 802, nr. 5). De visie geeft het 'waarom' van Open Overheid aan, het actieplan het 'hoe': de concrete stappen op korte termijn in de vorm van actiepunten.

Visie en actieplan geven aan dat aan de hand van leerervaringen na twee jaar wordt bekeken wat een goed gevolg is en dat hiertoe een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) zal worden uitgevoerd. Dit is voor BZK aanleiding geweest een nulmeting ten bate van een toekomstige MKBA Open Overheid te laten uitvoeren. Dit rapport bevat de resultaten hiervan.

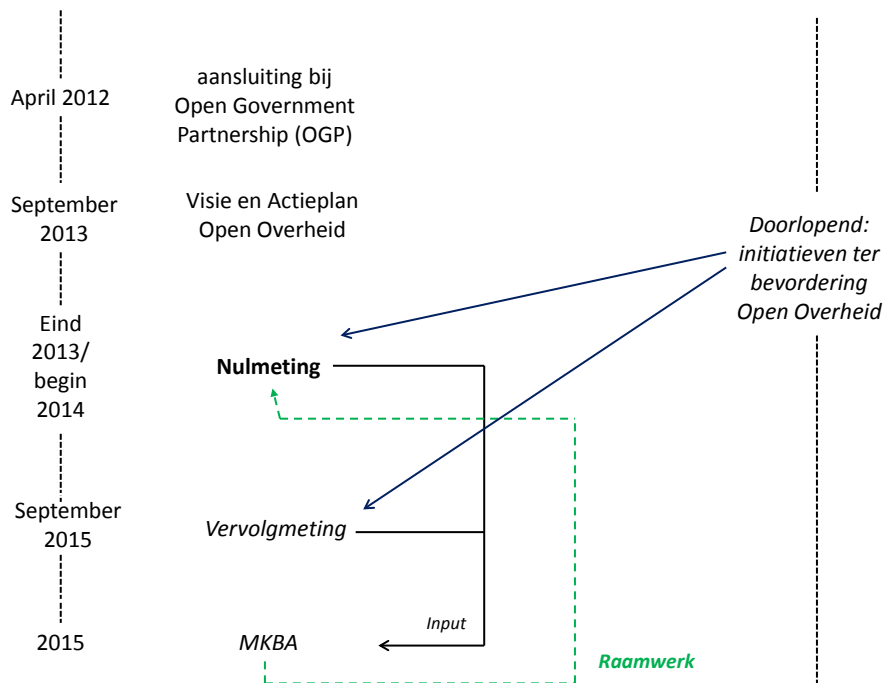
## 1.2 Nulmeting, vervolgmeting en MKBA

Figuur 1.1 geeft een schematische voorstelling van de positie van de nulmeting in het actieplan Open Overheid.

---

<sup>1</sup> [www.opengovpartnership.org/](http://www.opengovpartnership.org/)

**Figuur 1.1 Plaats van de nulmeting in het actieplan Open Overheid**



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur 1.1 laat zien dat een toekomstige MKBA gebruik zou kunnen maken van de (huidige) nulmeting en een (toekomstige) vervolgmeting (*input*). Bij de opzet van de nulmeting wordt rekening gehouden met het feit dat er een vervolgmeting kan komen en dat de resultaten zouden kunnen worden gebruikt in een MKBA (*raamwerk*). De initiatieven ter bevordering van een Open Overheid (actiepunten uit het actieplan) spelen hierin uiteraard de hoofdrol.

### 1.3 Onderzoeksstappen, nulmeting en tussenmeting

Het onderzoek bestaat uit de volgende stappen:

1. Het identificeren en beschrijven van het beleid dat onder Open Overheid valt.
2. Het opstellen van een raamwerk voor een toekomstige Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse.
3. Het toepassen van dat raamwerk ("causale keten") op de actiepunten Open Overheid.
4. Beslissen over meetmomenten: nul- en/of tussenmeting.
5. Het opstellen van een lijst met indicatoren die:
  - a. de voortgang met betrekking tot Open Overheid meten (tussenmeting);
  - b. kunnen worden gebruikt voor de toekomstige MKBA (in ieder geval nulmeting).
6. Het meten van de betreffende indicatoren: de eigenlijke nul- en tussenmeting.
7. Het trekken van lessen en het doen van suggesties voor het vervolg.

Bij stap 1 (identificeren en beschrijven van beleid) is gebruik gemaakt van informatie verstrekt door BZK en de actiehouders Open Overheid. Het toepassen van het raamwerk uit stap 2 op de

actiepunten (stap 3) is in workshops met de actiehouders besproken, tezamen met beslissingen over meetmomenten en het opstellen van indicatoren (stappen 4 en 5).

Wat de beslissing over nul- en tussenmeting in stap 4 betreft, het volgende. Een *nulmeting* betreft een meting *op het moment van invoering van een beleidswijziging*, dat wil zeggen het moment waarop een actiepunt is gestart. Een *tussenmeting* betreft een ‘stand van zaken’ nu, dat wil zeggen eind 2013-medio 2014. Een later uit te voeren MKBA vereist dat er in ieder geval wordt gemeten op het moment van een beleidswijziging, waardoor er voor ieder actiepunt een nulmeting nodig is. Een tussenmeting heeft twee functies: het meten van de voortgang sinds de start van een actiepunt; en het geven van *input* aan de latere MKBA bovenop de nulmeting en een later uit te voeren vervolgmeting.<sup>2</sup>

De *indicatoren* in stap 5 zijn variabelen die betrekking kunnen hebben op verschillende stappen in de causale keten van een overheidsinitiatief tot een opener overheid (de actiepunten uit het actieplan) naar de uiteindelijke maatschappelijke effecten. Deze indicatoren kunnen twee functies hebben:

- het meten van de voortgang van “Open Overheid”: wat is er bereikt; en/of
- het leveren van input voor de later te berekenen maatschappelijke kosten en baten: wat is de maatschappelijke *impact* van wat er is bereikt.

Deze twee functies hangen samen met de verschillende meetmomenten. Zowel een nulmeting als een tussenmeting geven input voor de latere MKBA, waarbij de nulmeting essentieel is. Voortgang wordt alleen gemeten als er zowel een nul- als een tussenmeting plaatsvindt.

## 1.4 Opzet van het rapport

*Hoofdstuk 2* geeft het raamwerk voor een MKBA van de actiepunten. Kern van dit raamwerk is het in kaart brengen van de keten van concrete acties tot een opener overheid naar de uiteindelijke maatschappelijke effecten daarvan. Deze causale keten geeft aanknopingspunten voor het meten van maatschappelijke kosten en effecten, voor de indicatoren die daarvoor kunnen worden gebruikt en voor de indicatoren die de voortgang bij de actiepunten kunnen meten.

*Hoofdstuk 3* beschrijft het te meten beleid: de actiepunten uit het actieplan. Deze beschrijving is gebaseerd op de informatie die ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek beschikbaar was. *Hoofdstuk 4* stelt past per actiepunt de ‘causale keten’ toe en stelt meetmogelijkheden vast: de meetmomenten (nulmeting en/of tussenmeting) en indicatoren, dat wil zeggen meetbare variabelen met een relatie tot een actiepunt. *Hoofdstuk 5* bevat een nul- en tussenmeting van enkele actiepunten.

*Hoofdstuk 6*, ten slotte, geeft het overzicht en trekt lessen.

---

<sup>2</sup> Als een nulmeting wegens een gebrek aan gegevens niet mogelijk is, kan een meting ten tijde van de tussenmeting (eind 2013/begin 2014) bovendien een terugvaloptie zijn, mits er dan wel gegevens beschikbaar zijn.



## 2 Raamwerk voor een MKBA

*Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) brengt op systematische wijze de kosten en effecten van een beleidsmaatregel in kaart. Omdat in de toekomst een MKBA van Open Overheid wordt beoogd, is het MKBA-raamwerk vertrekpunt van het beschrijven en meten van de actiepunten. Dit hoofdstuk licht dit raamwerk toe.*

Dit rapport voert geen maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit, maar in de toekomst is wel een MKBA voorzien. De nul- en tussenmeting houdt hiermee rekening. Paragraaf 2.1 geeft een algemene inleiding tot het beleidsevaluatie-instrument MKBA. Paragraaf 2.2 licht de relatie tussen het MKBA-kader en de nul- en tussenmeting toe. Paragraaf 2.3. past het MKBA-kader toe op Open Overheid.

### 2.1 Inleiding tot de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA)

#### Functie van een MKBA

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een beleidsevaluatie-instrument. Een MKBA schat de kosten en effecten (zowel negatief als positief) van een beleidsmaatregel in. Het gaat daarbij om de causale relatie tussen de beleidsmaatregel en uitkomsten, waarbij rekening wordt gehouden met hoe de uitkomsten zouden zijn geweest zonder die maatregel (*counterfactual*). Door de effecten in geld uit te drukken kunnen ze met elkaar en met de kosten worden vergeleken, zodat het mogelijk is een saldo van baten minus kosten te berekenen. Het saldo van de ene beleidsmaatregel kan zodoende ook worden vergeleken met het saldo van een andere beleidsmaatregel. De functie van het uitdrukken in geld ligt in deze vergelijkbaarheid. Essentieel is dat *alle* maatschappelijke kosten en effecten worden meegenomen in de analyse, terwijl er tegelijkertijd geen kosten of effecten dubbel worden geteld. Een positief saldo houdt in dat de maatschappelijke baten de maatschappelijke kosten overtreffen; een negatief saldo dat maatschappelijke kosten groter zijn dan de maatschappelijke baten.

#### Stappen in een MKBA

De uitvoering van een MKBA bestaat gewoonlijk uit de volgende onderdelen:

- Vaststelling van nulalternatief en projectalternatief, en mogelijkere wijs van scenario's.
- Inventarisatie van kosten en effecten van het projectalternatief.
- Inschatten van kosten en effecten.
- Het (voor zover mogelijk) op geld waarderen van effecten.
- Het verdisconteren van effecten die in de toekomst vallen.
- Het berekenen van de netto contante waarde van baten minus kosten.
- Het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses.
- Het samenvatten van resultaten middels overzichtelijke tabellen.
- Interpretatie van de resultaten.

## Nul- en projectalternatief en scenario's

Het *projectalternatief* in een MKBA is de situatie met een nieuwe maatregel, in dit geval een maatregel ter bevordering van een opener overheid. Het *nulalternatief* is de situatie zonder die maatregel. Bij MKBA's betreft dit vaak een blik in de toekomst, omdat het meestal over *te nemen* maatregelen gaat. In het geval van Open Overheid gaat het juist over terugkijken. Als er grote onzekerheid over de *counterfactual* bestaat, ligt het werken met verschillende *scenario's* voor de hand.

## Inventarisatie van kosten en effecten

Het inventariseren van kosten en effecten houdt in het systematisch opstellen van een lijst van mogelijke kosten en positieve en negatieve effecten van het projectalternatief ten opzichte van het nulalternatief. Het doel is enerzijds om volledig te zijn in het meenemen van kosten en effecten, anderzijds om geen effecten dubbel te tellen, bijvoorbeeld door op verschillende plaatsen hetzelfde effect te meten. Het kan hierbij behulpzaam zijn om effecten in te delen in direct, indirect en extern. Daarnaast ligt het voor de hand kosten en effecten toe te delen aan actoren.

## Inschatten van kosten en effecten

Dit betreft het vaststellen welke kosten en effecten zich in de praktijk hebben voorgedaan en het inschatten van de omvang van deze kosten en effecten. Bij onzekerheid over de omvang van kosten en effecten kan bijvoorbeeld een bandbreedte worden gehanteerd.

## Op geld waarderen van effecten

Het inschatten van effecten wordt wel 'kwantificeren' genoemd en het op geld waarderen (in euro's uitdrukken) van de ingeschatte effecten 'monetariseren'. Het idee van monetariseren is dat daarmee alle effecten op één noemer worden gebracht, namelijk dezelfde noemer als de kosten, zodat het mogelijk is deze effecten en kosten direct met elkaar te vergelijken en een saldo te bepalen.

## Verdisconteren en berekenen van de netto contante waarde

Verdisconteren is het terugrekenen van toekomstige kosten en baten naar geldswaarden van nu. Hiervoor is in Nederland een standaard discontovoet voorgeschreven. Het berekenen van de netto contante waarde (NCW) is het optellen van de verdisconteerde baten minus de verdisconteerde kosten over de bestudeerde periode. Bij een MKBA waarin wordt *teruggekeken* speelt evenwel het omgekeerde: het gaat immers niet over toekomstige kosten en baten. In dat geval kunnen kosten en baten nog steeds worden teruggerekend, maar nu naar het begin van de analyseperiode, dat wil zeggen de nulmeting.

## Het uitvoeren van scenario- en gevoeligheidsanalyses

Scenarioanalyses geven de afhankelijkheid van resultaten weer van ontwikkelingen in het nulalternatief (de *counterfactual*). Gevoeligheidsanalyses kunnen daarnaast worden uitgevoerd op de ingeschatte omvang van effecten en op de waarderingen van effecten, om te onderzoeken in welke mate de resultaten afhangen van de precieze gehanteerde grootheden.



## Tabellen en interpretatie

Tabellen worden opgesteld om de informatie in de verschillende stadia overzichtelijk samen te vatten. Dit betreft met name de ingeschatte kosten en effecten (nog zonder waardering) en de (op geld gewaarde) baten en kosten. Hierbij worden ook de effecten opgenomen waarvoor geen monetarisering mogelijk blijkt: kwalitatief of kwantitatief ingeschatte effecten. Een tabel waarin al deze effecten worden samengevat geeft zodoende het totaaloverzicht en daarmee *input* voor de vraag of maatregelen maatschappelijk effectief zijn, waar de onzekerheden zitten, waar kansen voor optimalisering liggen, enzovoorts.

## 2.2 MKBA en de nul- en tussenmeting Open Overheid

Een MKBA maakt gebruik van een nulalternatief en een projectalternatief. Het nulalternatief is de situatie zonder nieuw beleid: de counterfactual. Het projectalternatief is de situatie met nieuw beleid: in dit geval een actiepunt Open Overheid. Omdat de later uit te voeren MKBA terugkijkt, is *het projectalternatief de situatie die zich daadwerkelijk heeft voorgedaan*. Het nulalternatief is daarentegen een situatie die niet wordt waargenomen, omdat het de fictieve situatie betreft zonder het actiepunt, terwijl dat actiepunt wel degelijk is uitgevoerd. De essentie van een MKBA die terugkijkt is de inschatting van hoe de wereld eruit had gezien als een actiepunt niet zou zijn uitgevoerd.

Nul- en projectalternatief vallen onder twee omstandigheden samen: wanneer een actiepunt nog niet is uitgevoerd; en wanneer een actiepunt geen kosten of effecten meer teweegbrengt. De *nulmeting* definiëren we als de situatie aan het begin van de uitvoering van een actiepunt: de situatie zoals die was toen het actiepunt nog niet werd uitgevoerd. De in de toekomst uit te voeren *vervolgmeting* definiëren we logischerwijze als de situatie ten tijde van die vervolgmeting, *met* de uitvoering van actiepunten. Op dezelfde manier is de *tussenmeting* de situatie ten tijde van deze rapportage.

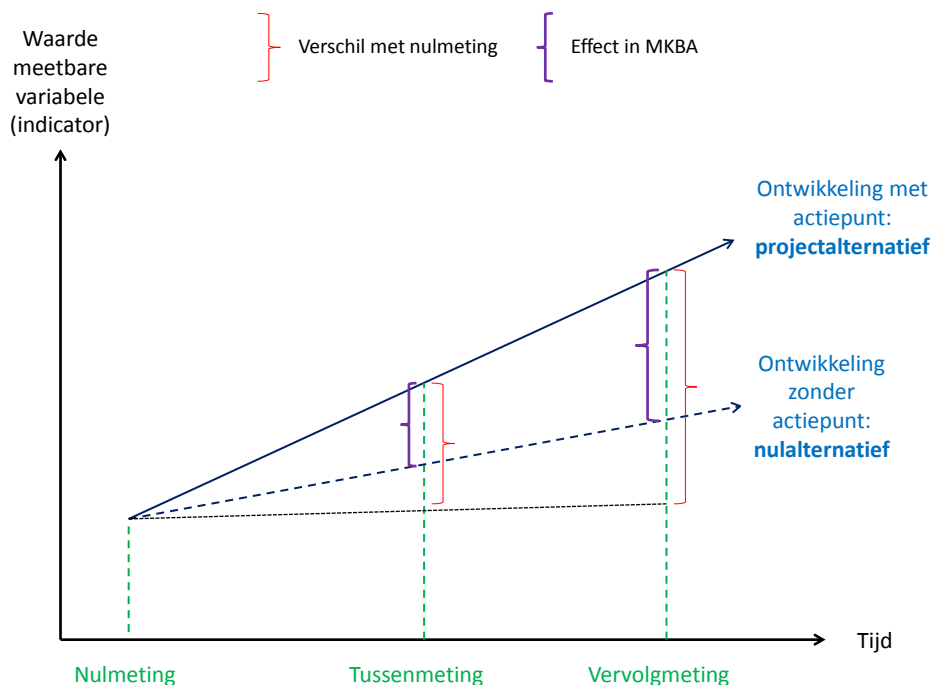
De nulmeting komt op deze manier overeen met het nulalternatief in de toekomstige MKBA *ten tijde van de eerste uitvoering van elk actiepunt*. De tussen- en vervolgmetingen geven juist *het projectalternatief* weer: de situatie met uitvoering van de actiepunten. De uitdaging bij de toekomstige MKBA die terugkijkt is de inschatting van welk deel van het verschil tussen vervolgmeting en nulmeting is toe te rekenen aan het ingezette beleid, dat wil zeggen de uitvoering van actiepunten.

Omdat een MKBA de kosten en effecten van een beleidsverandering inschat, dient er te worden gemeten vanaf het moment dat nieuw beleid wordt ingezet.

Zie voor een grafische toelichting Figuur 2.1. De ontwikkeling in een meetbare variabele *met* actiepunt, zoals waar te nemen in de praktijk, betreft de uitkomst in het projectalternatief. De ontwikkeling in die meetbare variabele zoals het zonder actiepunt zou zijn geweest is het nulalternatief. Het verschil tussen project- en nulalternatief is een effect in de MKBA, omdat dit verschil is toe te rekenen aan het actiepunt. Het verschil in waarde van de meetbare variabele tussen de nulmeting enerzijds en de tussen- en vervolgmeting anderzijds zal niet volledig aan een

actiepunt zijn toe te schrijven, tenzij kan worden onderbouwd dat deze meetbare variabele op het niveau van de nulmeting zou zijn gebleven zonder uitvoering van het actiepunt.

**Figuur 2.1** Projectalternatief en nulalternatief, metingen en de MKBA



Bron: SEO Economisch Onderzoek

## 2.3 Het MKBA-kader Open Overheid: de 'causale keten'

De functie van het MKBA-kader in deze rapportage is om aangrijpingspunten te vinden voor meetbare variabelen in de nul- en tussenmeting. Vooruitkijkend naar de latere op te stellen MKBA is een tweede functie om de belangrijkste kosten en effecten te identificeren en methoden voor kwantificering en monetaarisering aan te reiken. Subparagraaf 2.3.1 identificeert de belangrijkste 'spelers' (actoren) bij Open Overheid. Subparagraaf 2.3.2 inventariseert typen kosten en baten en stelt een daarbij een causale keten van actiepunten naar maatschappelijke effecten op. De geïdentificeerde actoren en de causale keten spelen een belangrijke rol bij de keuze van meetbare variabelen in hoofdstuk 4.

### 2.3.1 Identificatie van actoren

Een belangrijk onderscheid in actoren is die tussen de overheid enerzijds en burgers en bedrijven anderzijds. Binnen de overheid kan in ieder geval onderscheid worden gemaakt naar de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. De actiepunten hebben meestal betrekking op de overheid. Een vraag is welke partijen direct bij de uitvoering van een actiepunt betrokken zijn en welke actoren direct en indirect worden beïnvloed door het actiepunt.

Een *overheid* kan initiatieven ontplooiën ten bate van open overheid. Deze initiatieven kunnen twee rollen van de overheid beïnvloeden: de overheid als dagelijkse *dienstverlener* richting burgers en bedrijven en de overheid als *beleidsvoorbereider en beleidsbeslissende*. In de eerste rol kunnen initiatieven voor een opener overheid het kwaliteitsniveau en/of de kosten van dienstverlening beïnvloeden; in de tweede rol de kosten en de kwaliteit van beleidsvoorbereiding en de kwaliteit van beleidsbeslissingen. De kwaliteit van beleidsbeslissingen is een moeilijk objectiveerbaar begrip: het gaat losjes gezegd om de mate waarin door de overheid genomen beslissingen aansluiten bij wat goed is voor de maatschappij als geheel. (Een econoom zou het in abstractere termen hebben over de “maximalisatie van de maatschappelijke welvaart”.)

*Burgers en bedrijven* zijn de partijen die uiteindelijk door Open Overheid worden beïnvloed. Als de kosten van de overheid bijvoorbeeld omlaag gaan, betalen burgers en bedrijven minder belasting. (Uiteraard kan deze besparing maar één maal worden meegeteld in een MKBA.) Als de kosten van specifieke overheidsdiensten bijvoorbeeld omlaag gaan, merken burgers en bedrijven dat *nog* sneller in de portemonnee. Het gaat evenwel niet alleen om het financiële plaatje. De kwaliteit van dienstverlening door de overheid kan erdoor worden beïnvloed. Hierboven noemden we al de kwaliteit van beleidsbeslissingen door de overheid. Burgers en bedrijven worden door die beleidsbeslissingen beïnvloed.

*Informatie* is op verschillende manieren van belang. Dit kan informatie over de dienstverlening van de overheid betreffen. Dit is onderdeel van de kwaliteit van die dienstverlening. Het kan ook informatie over beleidsvoorbereiding en beleidsbeslissingen betreffen. Dit is onderdeel van de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en kan invloed hebben op de kwaliteit van beleidsbeslissingen. Behalve informatie over specifieke dienstverlening en specifieke beleidsbeslissingen kan de overheid ook een actieve rol spelen in *het genereren en verspreiden van informatie*. Dit zou als onderdeel van dienstverlening kunnen worden gezien, maar vanwege het belang van informatie bij Open Overheid onderscheiden we het in dit MKBA-kader apart. Burgers en bedrijven worden beïnvloed door de hoeveelheid, kwaliteit, bruikbaarheid en toegankelijk van informatie.

### 2.3.2 Inventarisatie van kosten en effecten en een causale keten van actiepunten naar maatschappelijke effecten

De uitvoering van een actiepunt brengt in de meeste gevallen eerst *kosten* met zich mee, bijvoorbeeld investeringskosten of de kosten van arbeidsinzet om bepaalde veranderingen gedaan te krijgen. Vervolgens heeft een actiepunt *effecten*. Hiervoor onderscheiden we de volgende hoofdtypen:

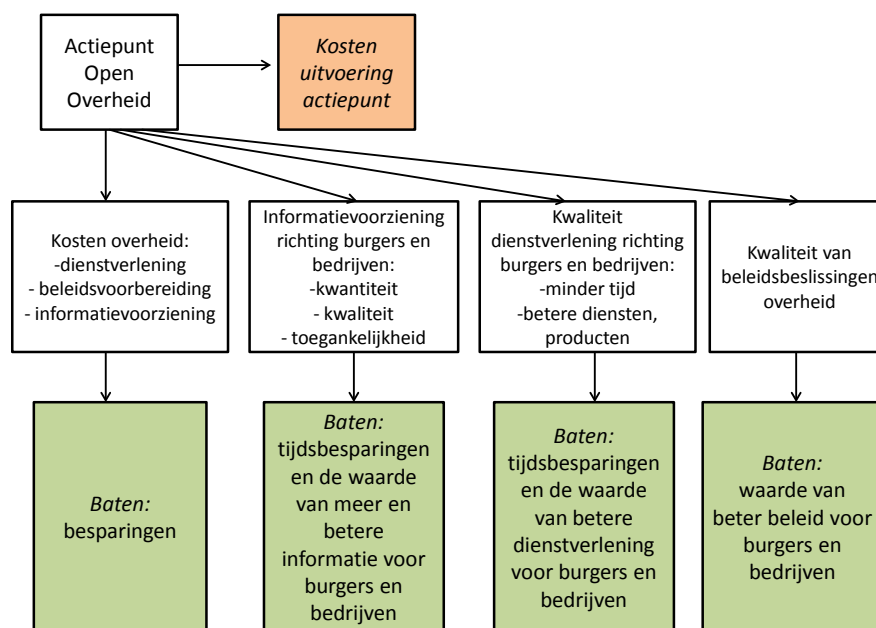
- effecten *binnen de overheid* in de vorm van bijvoorbeeld *lagere kosten*:
  - lagere kosten van dienstverlening richting burgers en bedrijven;
  - lagere kosten van beleidsvoorbereiding;
  - lagere kosten van het genereren en verspreiden van voor burgers en bedrijven relevante informatie.
- effecten op de informatievoorziening richting burgers en bedrijven:
  - kwantiteit van informatie, bijvoorbeeld meer informatie die waardevol is voor burgers en bedrijven,

- kwaliteit van informatie, bijvoorbeeld actueler, meer kloppend, meer aansluitend bij de behoefte van burgers en bedrijven,
- toegankelijkheid van informatie, bijvoorbeeld hoe snel informatie kan worden gevonden en hoe gemakkelijk informatie kan worden gebruikt.
- effecten op de *kwaliteit van dienstverlening* van de overheid richting burgers en bedrijven (bijvoorbeeld doordat burgers en bedrijven minder tijd kwijt zijn of betere diensten of producten ervaren);
- effecten via de kwaliteit van *beleidsbeslissingen*: via evaluaties en het democratisch proces kan een actiepoint uiteindelijk leiden tot bijvoorbeeld betere beleidsbeslissingen door de overheid, wat uiteraard burgers en bedrijven beïnvloed.

In een MKBA worden bovenstaande kosten en effecten zo goed mogelijk ingeschat. Bij de effecten op informatievoorziening, dienstverlening en beleidsbeslissingen gaat het daarbij om de *uiteindelijke waarde* voor burgers en bedrijven.

Schematisch kan de causale keten van actiepointen naar maatschappelijke effecten worden weergegeven zoals in Figuur 2.2.

**Figuur 2.2 Causale keten van actiepointen Open Overheid naar kosten en baten**



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Hoewel de causale keten zoals geïllustreerd in Figuur 2.2 een abstractie is van werkelijke relaties tussen acties en uiteindelijke gevolgen, gaat het in de praktijk om tastbare zaken zoals de ontwikkeling van ICT-toepassingen (*apps*) op basis van meer en betere informatie en concreet merkbare zaken zoals verkorting van wachttijden.

Een mogelijke verhoging van de *arbeidsproductiviteit* als gevolg van een actiepoint is impliciet verwerkt in de causale keten van Figuur 2.2. Zo'n verhoging houdt in dat met dezelfde

arbeidsinzet meer 'productie' (dienstverlening door de overheid) plaatsvindt, of dat dezelfde 'productie' plaatsvindt met minder arbeidsinzet (lagere kosten: besparingen). De verlaging van de kosten van de overheid staat uiterst links in de figuur (*Kosten overheid* en *Baten: besparingen*). De overige drie 'blokken' betreffen ondermeer een toename van de 'productie', door meer informatie, meer dienstverlening in dezelfde tijd of een hogere kwaliteit.



## 3 Open Overheid: de actiepunten

*Open Overheid heeft drie pijlers: transparantie, faciliteren/ ondersteunen en toegankelijkheid. Onder elk van deze pijlers valt een aantal actiepunten. Dit hoofdstuk beschrijft van ieder actiepunt de werking, planning, aanleiding, het doel en de (voegde) effecten en kosten. Hiervan blijkt dat van 12 van de 19 actiepunten zich lenen voor een diepere analyse van de maatschappelijke effecten, verderop in dit rapport.*

Dit hoofdstuk beschrijft de actiepunten uit het Actieplan Open Overheid. Deze actiepunten zijn ingedeeld volgens de drie pijlers van het actieprogramma: (1) transparantie, (2) facilitering & samenwerking en (3) toegankelijkheid. Samengevat betreft dit:

1. Informatie actief openbaar en beschikbaar maken, in formaten die voldoen aan open standaarden. Het beleids- en wetgevingsproces zo transparant mogelijk maken.
2. Het faciliteren van private initiatieven.
3. Verschaffen van informatie over dienstverlening en over veranderingen in de leefomgeving die burgers direct raken. Aan burgers laten zien welke gegevens worden gebruikt in welke processen.

Bij de beschrijving van de actiepunten is gebruik gemaakt van een (zelf ontworpen) ‘checklist’. Zie Bijlage A.

De navolgende beschrijvingen zijn gebaseerd op de informatie uit het Actieplan, andere openbare documentatie en de ons ter beschikking gestelde informatie tijdens de uitvoering van het onderzoek.<sup>3</sup> Ontbrekende of onduidelijke gegevens worden als zodanig omschreven, om (subjectieve) interpretaties te voorkomen.

Paragraaf 3.1 beschrijft de actiepunten die horen bij pijler 1: “transparante overheid”, paragraaf 3.2 de actiepunten die horen bij pijler 2: “faciliterende, samenwerkende overheid” en paragraaf 3.3 de actiepunten die horen bij pijler 3: “toegankelijke overheid”.

### 3.1 Actiepunten bij pijler 1: “transparante overheid”

#### 3.1.1 Actiepunt 1a: aanwijzen categorieën overheidsinformatie voor actieve beschikbaarstelling<sup>4</sup>

Actiehouders:	Ministerie van BZK, Directie Burgerschap en Informatiebeleid (aanwijzen informatiecategorieën en aanpassing ARVODI) en alle andere departementen (actieve beschikbaarstelling onderzoeksrapporten, uitvoeringstoetsen, inkoopinformatie en subsidie-informatie)
Doorlooptijd:	Najaar 2013 – Onbekend
Budget:	€30.000 - €40.000 (kosten extern onderzoek)

<sup>3</sup> De invulling van een actiepunt kan aan wijziging onderhevig zijn.

<sup>4</sup> Bronnen: (informatie via) actiehouders en Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a).

## Beschrijving actiepoint

Het actiepoint ziet toe op het hanteren van het uitgangspunt ‘ja, tenzij’ voor de beschikbaarheid van overheidsinformatie, waaronder activiteiten, besluitvorming en financiële informatie. De overheidsdata wordt zo veel als mogelijk gepubliceerd in formaten die voldoen aan open standaarden om (technische) belemmeringen bij hergebruik te voorkomen en de maatschappelijke waarde van de informatie te maximaliseren.

Actieve beschikbaarstelling gaat zowel om gestructureerde (lees: open data) als ongestructureerde informatie.<sup>5</sup> *Ongestructureerde* informatie betreft onder meer inspectierapporten, uitvoeringstoetsen<sup>6</sup>, onderzoeksrapporten/beleidsonderzoek<sup>7</sup>, inkoopinformatie, subsidie-informatie, statistische informatie en schetsontwerpen. De beslissing om ongestructureerde informatie proactief te verstrekken kan zijn gebaseerd op de mate waarin voornemens of plannen die burgers direct aangaan, maar ook op de mate waarin deze aansluiten bij actuele thema's of vraagstukken.

Voor *gestructureerde* informatie kan de prioritering worden bepaald op basis van de economische en maatschappelijke waarde.<sup>8</sup> Zo kan informatie proactief beschikbaar worden gesteld, zodat burgers en bedrijven actief kunnen meedenken over de oplossing van vraagstukken.

Het is technisch onmogelijk en bovendien financieel onhaalbaar om alle openbare overheidsinformatie direct actief openbaar te maken. Vooral als het om ongestructureerde informatie gaat, zijn er veel voorwaarden aan het daadwerkelijk openbaar maken (uitvoering). Daarom worden informatiecategorieën aangewezen die met voorrang actief beschikbaar kunnen worden gesteld. Er kan een onderscheid worden gemaakt in:

- laaghangend fruit (uitvoering is financieel, organisatorisch en juridisch op korte termijn haalbaar);
- hooghangend fruit (openbaarheid op lange termijn waarvoor ingrijpendere voorzieningen nodig zijn, bijvoorbeeld informatie waarvoor een wettelijke verplichting tot openbaarmaking noodzakelijk is).

Het ministerie van BZK heeft in het najaar van 2013 een offerteverzoek verzonden aan een aantal onderzoeksbureaus om een onderzoek te doen naar de categorieën van overheidsinformatie waarvan het de meeste toegevoegde waarde heeft als die actief openbaar gemaakt kunnen worden. Hierbij zou een afweging worden gemaakt tussen de vraag van burgers en bedrijven en de technische, praktische en financiële mogelijkheden bij overheidsorganisaties

<sup>5</sup> Hoewel gestructureerde informatie betrekking heeft op open data, omvatten de meeste open-data-initiatieven zowel gestructureerde als ongestructureerde informatie. Met andere woorden, met “open data” worden meestal beide vormen van informatie bedoeld, tenzij specifiek wordt ingegaan op het verschil tussen gestructureerde en ongestructureerde informatie.

<sup>6</sup> Het kabinet heeft besloten om formele uitvoeringstoetsen van uitvoeringsorganisaties bij nieuwe wetgeving actief openbaar te maken, voor zover ze openbaar zijn volgens de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

<sup>7</sup> Hiervoor zouden de Rijksinkoopvoorwaarden (ARVODI) moeten worden aangepast, zodanig dat resultaten van opdrachten en gegevens van opdrachtnemers, wanneer openbaar, ook actief beschikbaar kunnen worden gemaakt.

<sup>8</sup> Dit grijpt deels in op het gegeven dat sommige overheidsinstanties opbrengsten realiseren uit datalicensies die gevallen als deze tegen geen of marginale kosten worden aangeboden. Het aantonen van economische en maatschappelijke waarde kan hen overtuigen om de opbrengsten uit datalicensies op te geven.



om informatie actief openbaar te maken. Identificatie van het laaghangend fruit staat voorop, maar ook wordt gekeken naar toekomstige mogelijkheden. Er bestaat een nadrukkelijke samenhang tussen actiepunt 1a en actiepunt 1b, ‘open by design’ en – waar het financiële transparantie/ overheidsinformatie aangaat – tussen actiepunt 1a en actiepunt 3.

De offertes van de bureaus kwamen echter niet overeen met de wensen en verwachtingen van BZK. Getracht is de offerteaanvraag te herformuleren. Hiervoor is ook het ministerie van AZ om advies gevraagd. Uit het overleg met het ministerie van AZ is gebleken dat de opzet van het onderzoek te ingewikkeld is. Feitelijk gaat het om twee verschillende typen onderzoek: één naar behoeften van gebruikers (toegevoegde waarde) en één naar de wijze van uitvoering (technische, praktische, financiële en juridische mogelijkheden). Dit vraagt om verschillende onderzoeksexperten en daarom is besloten het onderzoek in twee delen op te splitsen.

Aangezien in het Actieplan Open Overheid al concrete categorieën genoemd zijn die als mogelijk laaghangend fruit worden gezien, waaronder onderzoeksrapporten, en de motie Voortman (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 VII, nr. 31) het kabinet de opdracht geeft om onderzoeksrapporten binnen twee weken aan de Tweede Kamer te zenden, is besloten direct aan de slag te gaan met de uitvoering van de motie Voortman.

Een kwalitatief onderzoek naar behoeften van gebruikers/toegevoegde waarde van actieve openbaarmaking van nieuwe categorieën overheidsinformatie, vindt in de loop van 2014 plaats, in nauwe samenwerking met het ministerie van AZ.

Naast openbaarmaking van de data richt het actiepunt zich op de samenhang of context van informatie. Een voorbeeld hiervan is het project *Linked Data Overheid*, dat de samenhang tussen overheidsinformatie en de Nederlandse wetgeving duidelijk maakt.<sup>9</sup> In formele overheidsinformatie – zoals Kamerstukken, stemmingslijsten, artikelen van uitvoeringswetgeving (amvb’s, ministeriële regelingen) en specifieke voorlichting – zijn links opgenomen naar de relevante wetonderdelen. Op deze manier ontstaat meer transparantie in het proces van wetgeving en de uitvoering daarvan.

Het actiepunt richt zich in eerste instantie op het verbeteren van de informatievoorziening *voor de overheid zelf*, oftewel gebruikmaking van de eigen informatie (open data en ongestructureerde informatie) door de overheid. Vervolgens wordt de aandacht verlegd naar externe informatiegebruikers.

## Planning

In het najaar van 2013 is een start gemaakt met het actiepunt, echter, er vinden op dit moment nog geen concrete activiteiten plaats. Op korte termijn wordt kwalitatief onderzoek naar de behoefte/toegevoegde waarde van nieuwe overheids categorieën verricht, ten einde de Tweede Kamer over uitvoering van de motie te informeren. Ook zal een beperkt aantal *pilots* worden uitgevoerd.

<sup>9</sup> *Linked Data* wordt in opdracht van het ministerie van Financiën ontwikkeld, in samenwerking met een tiental overheden.

Er is geen verdere planning of tijdpad bekend. De motie wordt in gezamenlijkheid met BZK/OBR en OCW opgepakt, met het Nationaal Archief als belangrijke partner op de achtergrond. De brief aan de TK in navolging van de Motie Voortman bevat waarschijnlijk het plan hoe de motie uit te voeren. Tot die tijd is er nog geen zekerheid over wanneer en in welke fasen opvolging aan de motie wordt gegeven, noch wanneer er merkbare resultaten voor partijen buiten de overheid optreden.

### Aanleiding en doel

Er zijn twee directe aanleidingen voor het actiepunt. De eerste is de motie Voortman (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 VII, nr. 31). De tweede is het rapport ‘Gij zult openbaar maken’ van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob, 2012). Hierin wordt de overheid geadviseerd om informatie die geen geheimhoudingsplicht kent systematisch actief openbaar te maken, ten einde de legitimiteit van en het vertrouwen in de overheid te vergroten.

Daarnaast volgt het actiepunt diverse andere/eerdere adviezen. Zo adviseerde de Commissie ‘Toekomst Overheidscommunicatie’ (de ‘Commissie Wallage’) al in 2001 om in principe alle overheidsinformatie met een openbaar karakter via internet actief openbaar te maken. Ook de Nationale Ombudsman heeft in zijn jaarverslag aanbevelingen op dit terrein gedaan. Daarop heeft het kabinet besloten om formele uitvoeringstoetsen van uitvoeringsorganisaties bij nieuwe wetgeving actief openbaar te maken, voor zover ze openbaar zijn volgens de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).<sup>10</sup>

De maatschappelijke behoefte aan actieve beschikbaarstelling wordt gepeild in een onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK (zie ook: ‘Omschrijving’). Deelvragen van het onderzoek zijn:

- Waar ligt de behoefte bij burgers en bedrijven, welke informatie hebben initiatiefnemers in de samenleving nodig om hun initiatieven te laten slagen?
- Welke informatie wordt nog niet actief beschikbaar gesteld waar daar wel behoefte aan is?

Er zijn geen doelen geformuleerd bij aanvang van het actiepunt. Uitvoering van de Motie Voortman zal waarschijnlijk wel leiden tot concrete doelen en een tijdpad.

### Effecten en kosten

Eén van de effecten van actieve openbaarmaking is dat burgers en andere belanghebbenden beter op de hoogte worden van de voornemens van de overheid. De effecten van het actiepunt voor partijen buiten de overheid zijn vooraf niet geïnventariseerd.

De motie Voortman heeft in eerste instantie alleen betrekking op de Tweede Kamer en niet op partijen buiten de overheid. Echter, wanneer departementen onderzoeksrapporten proactief aan de Tweede Kamer verzenden – deze dus via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl) en/of via de site van de Tweede

---

<sup>10</sup> Uit artikel 8 lid 1 Wob volgt dat actieve openbaarmaking dient te gebeuren zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Naast de Wob is in een groot aantal specifiek wettelijke bepalingen vastgelegd dat de overheid bepaalde informatie – zoals besluiten, werkplannen en jaarverslagen – actief openbaar dient te maken.

Kamer publiek worden – dan krijgen mensen buiten de overheid ook sneller toegang tot deze informatie.

De kosten van het (externe) onderzoek naar het aanwijzen van categorieën die zich lenen voor actieve beschikbaarstelling worden geschat op € 30.000 tot € 40.000.

Inspanningen die zijn nodig voor het uitvoeren van de motie Voortman worden naar verwachting verricht door rijksambtenaren. Het streven is om de uitvoering zo efficiënt mogelijk te laten plaatsvinden, met zo min mogelijk middelen en gebruikmakend van bestaande systemen (technische oplossingen). Het is vooralsnog niet mogelijk om deze inspanningen te kwantificeren.

### 3.1.2 Actiepunt 1b: informatiehuishouding en actieve openbaarheid: vier pilots ‘open by design’<sup>11</sup>

Om snelle en goede toegang tot overheidsinformatie te realiseren, is het van belang dat openbaarheid en open standaarden zoveel mogelijk worden meegenomen in het ontwerp van informatiesystemen: *Open by Design*. Om vast te stellen wat Open by Design betekent voor informatiesystemen wordt ervaring opgedaan in (ten minste) vier pilots. De resultaten van de pilots dienen als input voor de realisatie van generieke voorzieningen voor opslag van documenten bij de Rijksoverheid (alleen de kerndepartementen). Pilots worden uitgevoerd op de niveaus rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties. Met de uitkomsten van de pilots kan worden bepaald in hoeverre, wanneer en tegen welke kosten Open by Design mogelijk is binnen de informatiehuishouding en uitvoeringsprocessen van de overheid.

Open by Design impliceert ook dat er vanaf creatie van informatie rekening wordt gehouden met het principe ‘open tenzij’. Daarom is het actiepunt sterk verweven met actiepunt 1a, het aanwijzen van informaticategorieën die zich lenen voor actieve beschikbaarstelling. Net als bij actiepunt 1a gaat het in actiepunt 1b om zowel gestructureerde informatie (open data) als ongestructureerde informatie (documenten): bij het ontwerp van zowel databases (gestructureerde informatie) als informatiesystemen (ongestructureerde informatie) moet rekening worden gehouden met aspecten die bijdragen aan openheid, de mate van openheid en duurzame digitale toegankelijkheid (archivering). Deze aspecten omvatten in ieder geval open standaarden en open formats (herbruikbaarheid van de data), metadatering (vindbaarheid van data), linked data (samenhang tussen data), privacy, beveiliging en toegankelijkheid.

De pilots hebben meerdere doelen:

- Inventariseren welke gevolgen het openstellen van een beleidsproces heeft op documenten, documentstromen en archivering;
- Inventariseren op welke manier het proces van openbaarmaking mogelijk en/of makkelijker te maken is;
- In beeld brengen van de organisatorische consequenties van de verandering van informatiesystemen (waaronder de implicaties voor privacy en beveiliging);
- In kaart brengen van financiële consequenties.

<sup>11</sup> Bron: Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a).

De pilots moeten uiteindelijk zicht bieden op de mate waarin het openbaarmakingproces zo veel mogelijk geautomatiseerd kan worden. Sommige onderdelen – zoals de afweging van belangen bij het vaststellen welke informatie wel en niet openbaar is – zullen zich echter lastig laten automatiseren. In die gevallen moeten informatiesystemen ‘dienend’ zijn voor de afweging.

De pilots hebben vanaf september 2013 een doorlooptijd van twee tot drie jaar. Dan (dus najaar 2015/2016) komen de eerste generieke voorzieningen voor opslag van documenten beschikbaar voor de Rijksoverheid.

Het actiepoint dient te worden gerealiseerd binnen de bestaande kabinetsafspraken omtrent kostenbesparingen en de Hervormingsagenda. Dit impliceert dat zal worden getracht om in te haken op ‘natuurlijke momenten’, bijvoorbeeld de vervanging van een informatiesysteem. Op die manier kunnen de veranderingen zo veel mogelijk kostenneutraal worden doorgevoerd. De financiële consequenties van het actiepoint worden nader onderzocht tijdens en na afloop van de pilots.

Het actiepoint is faciliterend voor de andere actiepunten die betrekking hebben op actieve beschikbaarstelling (actiepunten 1a, 3 en 4) en open data (actiepunten 2, 3 en 4).

Vanwege het feit dat dit actiepoint recent gestarte pilots betreft die faciliterend werken voor andere actiepunten, is het onduidelijk wat er bij een nulmeting zou moeten worden gemeten. Vanwege de faciliterende werking kunnen uiteindelijke maatschappelijke resultaten niet specifiek worden toegeschreven aan Open by Design. Het in kaart brengen van de financiële consequenties van Open by Design is onderdeel van de pilots. De pilots zelf zullen waarschijnlijk geen of slechts beperkte maatschappelijke effecten teweegbrengen: effecten van pilots zijn per definitie beperkt qua duur en meestal ook qua *scope*.

Dit actiepoint wordt in de rest van dit rapport (toepassing causale keten en meting) daarom niet expliciet behandeld.

### 3.1.3 Actiepoint 2: verdere ontwikkeling en stimulering van Open data en het gebruik<sup>12</sup>

Actiehouder:	Ministerie van BZK
Doorlooptijd:	2010 (bètaportaal) – Onbekend
Budget:	€ 570.000

#### Beschrijving actiepoint

Op grond van het credo “actief openbaar, tenzij” wordt momenteel gewerkt aan het openen van data van de ministeries van BZK, EZ en I&M. Dit actiepoint kan worden onderverdeeld in zes thema’s:

1. *Open Data NEXT*: het verzamelen van economische en maatschappelijke vraagstukken die opgelost kunnen worden met open data, ten einde de mogelijkheden en kansen van open data voor de overheid aan te tonen. De oplossingen zijn herbruikbare voorbeelden voor overheden en hergebruikers van de data.

<sup>12</sup> Bronnen: Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a), (informatie via) actiehouder.

2. *Doorbraakproject 'Open Geodata als grondstof voor groei en innovatie'*: publiek-private samenwerking (PPS) waarin overheden, ondernemers en kennisinstellingen bij elkaar worden gebracht zodat het aanbod en de vraagkant van open data elkaar beter kunnen vinden. Onderdeel hiervan zijn estafettebijeenkomsten georganiseerd rondom bepaalde thema's op basis van een behoefte vanuit de markt.
3. *Kennisnetwerk Open Overheid*<sup>13</sup>: het verspreiden van kennis richting overheden die met open data aan de slag zijn en willen gaan. Onderdelen hiervan zijn een handreiking<sup>14</sup> voor overheden rond het openen van overheidsdata (beschikbaar via data.overheid.nl), de uitwisseling van voorbeelden en plannen van aanpak en een jaarlijkse open-data-conferentie.
4. *Digitale Steden-Agenda*: sturing op een top-20 van makkelijk realiseerbare projecten op het gebied van open data voor gemeenten. Tevens wordt gewerkt aan het beschikbaar stellen van open data op de gebieden energie en onderwijs en worden workshops georganiseerd om het ondernemen met open data te bevorderen.
5. *Data.overheid.nl*: de centrale vindplaats voor alle informatie over open data van de Nederlandse overheid zal worden doorontwikkeld om beter te voldoen aan wensen en eisen ten aanzien van metadatering, standaardisatie en vindbaarheid van open datasets.<sup>15</sup> Daarnaast biedt data.overheid.nl informatie en kennis over open data, waaronder de handreiking en de beste voorbeelden en resultaten uit het kennisnetwerk (zie onderdeel 3), alsook informatie over de verschillende open-data-projecten.
6. *Bijsluiters open data*: bij iedere dataset die online wordt gepubliceerd komt een bijsluiters. Deze geeft aan waarvoor en hoe de informatie is verzameld.

## Planning

In 2010 is het bètaportaal met open data gelanceerd en in september 2011 het eerste 'reguliere' open-dataportaal. Er zijn in 2013 trajecten ingezet. Onbekend is of deze overeenkomen met de zes hierboven, wanneer ze precies zijn ingezet en of er vóór 2013 ook al iets speelde en zo ja wat. Er is een planning voor 2014 voor de zes onderdelen. In 2015 ligt het accent op het aantonen van de meerwaarde van gebruik eigen open data door de overheid en data van derden door de overheid en in 2016 en verder zal het accent liggen op het gebruik van data (niet alleen open data) door de samenleving en de overheid.

## Aanleiding en doel

Aanleidingen voor het actiepunt zijn het *Open Government Partnership* (OGP), de Europese richtlijn voor het hergebruik van overheidsinformatie uit juni 2013 (Richtlijn 2003/98/EG), de adviezen van de Algemene Rekenkamer om gegevens beschikbaar te stellen als open data en de beslissing van de Bestuursraad van het ministerie van BZK van 14 oktober 2011 dat datasets van BZK als open data zullen worden ontsloten en aangeboden.

---

<sup>13</sup> Voorheen *Kennisnetwerk Open Data*.

<sup>14</sup> De handreiking wordt eens in de twee maanden bijgewerkt.

<sup>15</sup> Het gaat dus niet om het verbeteren van de kwaliteit van de data zelf. Dat is een verantwoordelijkheid van de betreffende overheidsorganisatie.

## Effecten en kosten

De meerwaarde voor de overheid zelf wordt verwacht in de vorm van efficiëntieverbetering en kostenbesparing. Het in kaart brengen van de (maatschappelijke) effecten van open data (inclusief investeringskosten) is onderdeel van het actiepunt zelf, i.c. Open Data NEXT. Het totaalbudget voor 2014 en 2015 tezamen bedraagt € 570.000 inclusief € 170.000 aan beheerskosten. De verwachting is dat beleidsontwikkeling met het verstrijken van de jaren een steeds kleiner aandeel in deze kosten krijgt, terwijl de kosten van beheer en kennisverspreiding zullen toenemen als gevolg van een groter open-data-aanbod.

### 3.1.4 Actiepunt 3: financiële transparantie door Open Begroting en experimenten met *Open Spending*<sup>16</sup>

Actiehouders:	Ministerie van Financiën (Open Begroting) en ministerie van BZK (Open Spending)
Doorlooptijd:	2013 – continu (Open Begroting), 2011 – Onbekend (Open Spending)
Budget:	Geen specifieke middelen (Open Begroting), Onbekend (Open Spending)

Dit actiepunt richt zich op het uitgangspunt “open, tenzij” voor financiële gegevens en streeft op twee manieren financiële transparantie na:

1. Het als open data ontsluiten van de Rijksbegrotingen, gewijzigde begrotingen en verantwoordingsinformatie door het ministerie van Financiën;
2. Experimenten met *Open Spending*.

We splitsen dit actiepunt op in deze twee componenten. Component (1) is Open Begroting, heeft betrekking op de Rijksdienst en heeft het ministerie van Financiën als actiehouders. Component (2) is Open Spending, heeft betrekking op gemeenten en heeft het ministerie van BZK als actiehouders.

## Open Begroting

### Beschrijving Begrotingsinformatie ministerie van Financiën: Open Begroting

In 2012 heeft het ministerie van Financiën met Prinsjesdag – gebundeld met de Rijksbegroting – alle departementale begrotingen als open data beschikbaar gesteld. In 2013 en verder wil het ministerie de Rijksbegroting op een meer gedetailleerd niveau beschikbaar gaan stellen. Het gaat om de cijfermatige tabellen en in de toekomst om meer detailinformatie. Actiehouder is ministerie van Financiën. Daarnaast maakt Sdu Uitgevers *xml*-bestanden van de departementale documenten. De uitgangspunten zijn: (i) alle begrotingsinformatie standaard in open *xml*-formaat aanbieden, (ii) begrotings- en realisatiecijfers beter (her)bruikbaar maken en (iii) data over subsidies ‘open’ maken.

### Planning Open Begroting

In 2012 is een start gemaakt met het actiepunt. De eerste Open Begroting is tijdens Prinsjesdag 2013 aangeboden. Ieder jaar wordt bij Prinsjesdag en Verantwoordingsdag een nieuwe dataset toegevoegd. Het directoraat-generaal Rijksbegroting (DGRB) van FIN maakt een datakader waarin staat welke informatie als open data moet worden ontsloten. Dit kader is eind 2014 klaar.

<sup>16</sup> Bronnen: Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a); informatie verkregen via de actiehouders.

Daarna volgt implementatie in de financiële systemen. De verwachting is dat vanaf 2016 de departementen begrotingsinformatie kunnen leveren.

Bij DGRB heeft een *data hunt* plaatsgevonden. De datasets die op die manier werden geïnventariseerd, worden de komende drie jaar open gemaakt. In overleg met de departementen worden ook andere datasets onderzocht.

Open Begroting zal (in principe) oneindig gecontinueerd worden.

### **Aanleiding en doel Open Begroting**

De aanleiding voor Open Begroting is de invoering van een nieuwe begrotingspresentatie in 2012. Onderdeel daarvan is het toevoegen van extra informatie, waaronder open data. De begroting zal ook steeds meer digitaal worden. In de Ministerraad is afgesproken om te harmoniseren tussen departementen en de begrotingsinformatie anders te presenteren. Knelpunt was de toenemende behoefte aan detailinzicht plus het bieden van extra informatie zonder ‘framing’ vanuit departementale kant. Daar komt bij dat de Tweede Kamer ook steeds meer om open (begrotings)data vraagt.

Een meer algemene motivatie voor Open Begroting is transparantie vanuit een verantwoordingstaak: overheden werken met belastinggeld, dus wordt transparantie over (c.q. legitimering van) de uitgaven verlangd. Dit is deels anticiperend op publieke druk: om niet voor een voldongen feit gesteld te worden, neemt de overheid zelf het initiatief.

De maatschappelijke behoefte aan Open Begroting – de ‘gehele begroting in een spreadsheet’ – blijkt uit de vraag naar een *overall* beeld op rijksbegroting.nl.

### **Effecten en kosten Open Begroting**

De verwachte effecten van Open Begroting zijn niet van te voren in kaart gebracht. Bij het directoraat-generaal Rijksbegroting (DGRB) werken twee personen aan Open Begroting (maar niet voltijds).<sup>17</sup> De inspanning voor Open Begroting bij andere departementen is niet bekend. Er bestaat geen separaat (investerings)budget voor Open Begroting; eventuele kosten moeten binnen bestaande middelen passen.

## **Open Spending**

### **Beschrijving experimenten met Open Spending (waaronder Budgetmonitoring)**

*Open Spending* is een internationaal project en een *open source* platform dat wordt beheerd door de Open Knowledge Foundation (OKFN), een internationale non-profit-organisatie die open kennis bevordert door middel van open content en open data. In Nederland neemt de non-profit organisatie *Open State* de implementatie van *Open Spending* voor zijn conto. In overleg met de vier bestuurslagen – rijk, provincies, waterschappen en gemeenten – wordt bekeken welke pilots op het terrein van *Open Spending* kunnen worden uitgevoerd.

---

<sup>17</sup> De werkzaamheden kunnen niet in voltijdequivalenten worden uitgedrukt omdat deze als onderdeel van de reguliere dagtaken worden beschouwd.

Door middel van *Budgetmonitoring* krijgen burgers en andere belangstellenden toegang tot informatie over begrotingsprocessen en de besteding van middelen door de overheid. Het idee hierachter is dat overheidsbestedingen gecontroleerd (kunnen) worden en er dialoog plaatsvindt (tussen burgers en andere belangstellenden onderling en tussen hen en de overheid), bijvoorbeeld over prioritering van bestedingen en behoeftes en aanpak van maatschappelijke kwesties. In 2011 is in Amsterdam Budgetmonitoring voor het eerst in Nederland geïntroduceerd. Het jaar daarop is in de hoofdstad een experiment uitgevoerd gericht op de bevordering van maatschappelijke participatie via Budgetmonitoring. Het ministerie van BZK moedigt andere gemeenten aan om deze praktijk over te nemen. De reeds opgedane kennis in Amsterdam wordt verspreid via online seminars (‘webinars’) en magazines.

Onder het motto “practice what you preach” gaat het ministerie van BZK een verkenning doen naar de kansen en randvoorwaarden voor het openen van de uitgavendata van het eigen ministerie met de intentie om deze actief beschikbaar te stellen. Uit deze verkenning volgen de kosten en baten van het openen van deze data en een plan van aanpak. De verkenning richt zich alleen op de financiële data van BZK zelf –niet op de financiële data van de uitvoeringsorganisaties – en heeft betrekking op de randvoorwaarden<sup>18</sup>, inhoud<sup>19</sup>, techniek<sup>20</sup> en het proces<sup>21</sup> voor het openen van de uitgavendata van BZK.

Actiehouder is het ministerie van BZK, in het bijzonder directie Burgerschap en Informatiebeleid (B&I), in opdracht van de Bestuursraad BZK. De verkenning wordt uitgevoerd door een projectgroep bestaande uit verschillende onderdelen/directies van het departement. Naast de projectgroep is er de interdepartementale klankbordgroep, met daarin afgevaardigden van de ministeries van EZ, I&M, BuZa, FIN en van de AIVD.

### **Planning Open Spending**

De verkenning open uitgaven BZK is gestart in januari 2014 en loopt tot medio 2014.

### **Aanleiding en doel Open Spending**

*Open Spending* volgt het internationale project met dezelfde naam.

Eén van de beleidsprioriteiten van het ministerie van BZK is het werken aan een meer open en transparante overheid, zoals vastgelegd in Visie en het Actieplan Open Overheid. De (verkenning van) open uitgaven BZK past hierbinnen.

De doelstellingen van de verkenning open uitgaven BZK zijn:

1. Het inzichtelijk maken wat de implicaties zijn van het structureel openbaar maken van de uitgaven, inclusief een plan van aanpak voor de implementatie voor open uitgaven bij BZK;
2. De opgedane kennis delen met andere partijen binnen de Rijksdienst en met name de overlegorganen binnen de zogenoemde ‘financiële kolom’ – IOHFA, FMO en het Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken (IOFEZ).

<sup>18</sup> Bijvoorbeeld juridische en privacyaspecten en mogelijke nadelige gevolgen van openstelling van uitgavendata.

<sup>19</sup> Bijvoorbeeld de definitie van ‘uitgaven’ in relatie tot in de administratie aanwezige financiële data, eigendom van de data en de ‘breedte’ en ‘diepte’ van openbaarmaking.

<sup>20</sup> Bijvoorbeeld ontsluiting via de financieel-administratieve systemen van BZK en technische *formats*.

<sup>21</sup> Bijvoorbeeld de noodzakelijke processen voor cyclische openbaarmaking, procesverantwoordelijkheid/regie en de relaties met andere processen binnen het ministerie van BZK.



Indien er voldoende draagvlak volgt uit (2), wordt de verkenning (1) zo veel mogelijk interdepartementaal uitgevoerd.

### Effecten en kosten Open Spending

De verkenning open uitgaven BZK levert medio 2014 een begroting op van kosten en benodigde fte-inzet voor implementatie en het beheer, inclusief mogelijkheden om de kosten structureel te dekken. Het budget voor de verkenning zelf bedraagt € 30.000,-, eventueel uitgebreid tot € 70.000,- om de mogelijke kosten voor datadumps en inhuur van deskundigheid op dit gebied te kunnen dekken.

De component Open Spending betreft deels een (BZK-interne) *verkenning* en *kennisdeling* met andere partijen binnen de Rijksdienst. Ons advies is om pas metingen op te zetten nadat duidelijk is geworden hoe de relaties precies lopen tussen Open Spending, budgetmonitoring en (de verkenning naar) het openen van de uitgavendata van BZK, wat de volgorde van acties is en wat die precies inhouden en wat de te verwachte effecten en de beïnvloede partijen zijn. De verkenning van de kosten en baten van het openen van de uitgavendata zou in de toekomst een aanknopingspunt voor meting kunnen zijn.

### 3.1.5 Actiepunt 4: openheid in de Tweede Kamer<sup>22</sup>

De Tweede Kamer is in 2012 gestart met het openstellen van parlementaire data, waaronder officiële kamerstukken, bijlagen en ingezonden stukken. Als startpunt is een 'hackathon' georganiseerd onder de noemer Apps voor Democratie.

Het actiepunt omvat de volgende vier onderdelen:

1. Parlis naar het web (ontsluiting van stukken, agendering, planning en verslagen).
2. Doorontwikkeling van een Parlis API (Application Programming Interface), een koppelvlak waardoor data eenvoudig en op maat opgehaald kunnen worden. Door de API is integratie met sociale media (zoals Facebook) mogelijk en kunnen (mobiele) applicaties en widgets ontwikkeld kunnen worden (al dan niet door derden).
3. De VergaderApp Tweede Kamer.
4. Alle vergaderingen zijn te volgen via en livestream, en nadien terug te kijken en doorzoekbaar.

Het openstellen van parlementaire data – middels de vier kanalen – is een concrete verandering die zich in beginsel goed laat meten. Omdat dit actiepunt evenwel niet de overheid, maar het parlement betreft, wordt het verder niet behandeld in dit rapport.

<sup>22</sup> Verwerkte input: Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a), informatie verkregen via actiehouder.

### 3.1.6 Actiepunt 5: instrumenten gericht op integriteit<sup>23</sup>

Actiehouder:	Ministerie van BZK
Betrokkenen:	BIOS, VNG, IPO, UvW en Rijk
Doorlooptijd:	vanaf 2011 (monitor), medio-eind 2014 (openbaarmaking nevenfuncties), vanaf 2008 (registratie)
Budget:	Onbekend (Integriteitsmonitor) en nihil (openbaarmaking nevenfuncties en registratie integriteitsschendingen)

#### Beschrijving actiepunt

Dit actiepunt beslaat drie instrumenten gericht op integriteit: het periodiek monitoren van en rapporteren over integriteit binnen de overheid, het doorlopend openbaar maken van nevenwerkzaamheden van (top)functionarissen en bestuurders en het doorlopend registreren van integriteitsschendingen.

##### *Integriteitsmonitor*

De Integriteitsmonitor peilt eens per vier jaar hoe het is gesteld met de integriteit binnen het openbaar bestuur (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en zal de stand van zaken aan de maatschappij gaan ontsluiten, onder meer online via de Kennisbank Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (online per 1 september 2014). De monitor omvat onder meer de implementatie van het integriteitsbeleid binnen het openbaar bestuur, de integriteitsbeleving onder medewerkers en het aantal door organisaties zelf geregistreerde integriteitsschendingen. Dit laatste gebeurt via de enquête, en niet op basis van de later genoemde registratiesystemen, aangezien die nog niet (volledig) zijn gerealiseerd. De Integriteitsmonitor maakt het mogelijk om te analyseren hoe de integriteit binnen het openbaar bestuur zich door de jaren heen ontwikkelt en heeft als oogmerk om *best practices* te delen. De monitor heeft een beschrijvend karakter.

Bij de ontwikkeling van de Integriteitsmonitor in 2011 en 2012 waren naast het ministerie van BZK ook het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk betrokken.

##### *Openbaarmaking nevenfuncties*

Het openbaar maken en actueel houden van nevenfuncties van (top)functionarissen en bestuurders is sinds maart 2010 wettelijk verplicht krachtens de Gemeentewet (art. 41b:3 en 67:3), Provinciewet (art. 40b:3 en 66:3) en de Waterschapswet (art. 44a:3 en 48:3) en gebeurt via terinzagelegging op respectievelijk het gemeentehuis, provinciehuis en de secretarie van het waterschap. Omdat dit instrument een wettelijke basis heeft, moet de toegevoegde waarde van het actiepunt in het kader van de Open Overheid vooral worden gezocht in het stimuleren van naleving van deze verplichting, het delen van *best practices* en het stroomlijnen (uniform maken) van openbaarmaking. Naast het ministerie van BZK zijn de VNG, het IPO en de UvW betrokken.

##### *Registratie integriteitsschendingen*

Integriteitsschendingen vallen in verschillende categorieën, waaronder:

- Financiële schendingen;

<sup>23</sup> Verwerkte input: informatie verkregen via actiehouder; Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a).

- Misbruik positie en belangenverstrengeling;
- Lekken en misbruiken van informatie;
- Misbruik van bevoegdheden;
- Misbruik van geweldsbevoegdheid;
- Ongewenste omgangsvormen;
- Misbruik bedrijfsmiddelen en overschrijding interne regels;
- Misdragingen in de privésfeer; en
- Misstanden volgens de klokkenluidersregeling.

Gebruik van deze uniforme indeling – bij ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en politie – wordt door het ministerie van BZK aanbevolen en registratie van (vermoedens van) schendingen wordt bevorderd. Op dit moment vindt volledige registratie plaats op rijksniveau. Het actiepunt richt zich dus op de ‘lagere overheden’. De inzet daar is om integriteitsschendingen doorlopend te meten. Samen met partners wordt gekeken of registratie van integriteitsschendingen verder bevorderd kan worden met behulp van aanpassing van bijvoorbeeld bestaande registratiesystemen

Het idee is om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij mogelijke inspanningen van ‘onderaf’.

## Planning

### *Integriteitsmonitor*

De Integriteitsmonitor is in 2011 en 2012 ontwikkeld. Op 12 december 2012 verscheen de eerste Integriteitsmonitor, daarmee wordt de volgende voorzien voor eind 2016. De start van de uitvraag daartoe zal eind 2015/begin 2016 plaatsvinden. Het streven is om vierjaarlijkse monitoring te herhalen.

### *Openbaarmaking nevenfuncties*

Met het stimuleren en stroomlijnen van openbaarmaking van nevenfuncties van (top)ambtenaren en bestuurders wordt naar verwachting medio 2014 een start gemaakt. Het project wordt eind 2014 afgerond en dit is het moment dat partijen *buiten* de overheid voor het eerst de effecten ervan kunnen ervaren.

### *Registratie integriteitsschendingen*

Het uniform landelijk registratiemodel komt uit 2008. Medio 2013 is een start gemaakt met het actiepunt (overleg partners). De doorlooptijd en dus het afrondingsmoment zijn onbekend, evenals de planning en het moment waarop maatschappelijke effecten voor het eerst zullen optreden.

## Aanleiding en doel

### *Integriteitsmonitor*

De behoefte vanuit ministeries (als systeemverantwoordelijke) aan een helder beeld van de stand van zaken rond integriteit in het openbaar bestuur is aanleiding geweest voor de Integriteitsmonitor. Deze sluit bovendien aan bij initiatieven van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Raad van Europa om overheidsprestaties te meten en geeft tevens uitvoering aan in 2010 gemaakte Bestuursafspraken

met VNG, IPO en UvW. Er ligt verder geen probleemstelling of knelpuntenanalyse ten grondslag aan het actiepunt. Naast overheden is ook de wetenschap geïnteresseerd in de uitkomsten van de Integriteitsmonitor.

Het doel van de Integriteitsmonitor is om periodiek een beeld geven van de integriteit en op termijn, naarmate er meer edities zijn verschenen, trends te analyseren.

#### *Openbaarmaking nevenfuncties*

Openbaarmaking van nevenfuncties van (top)ambtenaren en bestuurders is zoals hierboven vermeld wettelijk vereist. Uit de Integriteitsmonitor 2012 blijkt dat dit desondanks nog niet overal wordt nageleefd. Dit is directe aanleiding geweest om naleving verder te stimuleren en te stroomlijnen (uniformiteit en delen van *best practices*). Het uiteindelijke streven is 90-100 procent *compliance* met de wettelijke verplichting. Aan dit doel is (vooralsnog) geen termijn gesteld.

#### *Registratie integriteitsschendingen*

In 2008 heeft het Ministerie van BZK een uniform landelijk registratiemodel voor integriteitsschendingen opgesteld. Uit diverse evaluaties blijkt dat hiervan weinig gebruik is gemaakt en dat veel organisaties überhaupt nog geen gebruik maken van een registratiesysteem voor integriteitsschendingen. Desondanks blijft de wens bestaan om meer inzicht te verkrijgen in de omvang van problematiek van integriteitsschendingen.

Het uiteindelijke doel is om de Nederlandse maatschappij meer inzicht te geven in de integriteit van organisaties en het openbaar bestuur. Hieraan ligt geen specifieke (peiling van de) behoefte van partijen buiten de overheid ten grondslag.

## Effecten en kosten

### Effecten

#### *Integriteitsmonitor*

De monitor leidt tot periodiek inzicht in de stand van zaken rondom integriteit en schending daarvan door middel van de Integriteitsmonitor en de Kennisbank APS. De verwachte maatschappelijke effecten van het actiepunt (met name: effecten voor partijen buiten de overheid zelf) zijn vooraf niet geïnventariseerd. Het is daarmee onduidelijk op welke partijen de integriteitsinstrumenten zijn gericht.

#### *Openbaarmaking nevenfuncties*

Dankzij dit actiepunt kan de maatschappij doorlopend kennis nemen van nevenfuncties van (top)ambtenaren en bestuurders. Zij krijgt hiermee een beter inzicht in nevenfuncties van ambtenaren en bestuurders en de mogelijke belangenverstrengeling die eruit voortvloeien. Dit beoogt het vertrouwen in de overheid te waarborgen. Verdere maatschappelijke effecten van het actiepunt zijn vooraf niet geïnventariseerd.

#### *Registratie integriteitsschendingen*

Het actiepunt moet leiden tot meer transparantie over het aantal integriteitsschendingen binnen het openbaar bestuur en de aard ervan. Het is niet duidelijk op welke termijn effecten voor het

eerst zullen optreden, hoe partijen buiten de overheid de effecten van de registratie ondervinden en welke partijen dit betreft.

## Kosten

### *Integriteitsmonitor*

Ten behoeve van de Integriteitsmonitor wordt de implementatie van het integriteitsbeleid en de beleving daarvan onder medewerkers gemeten via een enquête. De kosten van deze uitvraag en de rapportage daarvan zijn onderdeel van het budget van Arbeidszaken Publieke Sector (APS) en onderdeel van een bredere enquête (i.s.m. de Metamonitor Veilige Publieke Taak). De exacte tijdbesteding aan de Integriteitsmonitor is daarom niet tot nauwelijks te preciseren..

### *Openbaarmaking nevenfuncties*

Voor het stimuleren en stroomlijnen van openbaarmaking van nevenfuncties van (top)ambtenaren en bestuurders is geen apart budget, noch is of wordt er een inschatting gemaakt van de personeelsinzet (bijvoorbeeld in termen van aantal fte) die hiermee gemoeid is.

### *Registratie integriteitsschendingen*

Voor het registreren van integriteitsschendingen wordt gebruik gemaakt van bestaande systemen en zijn dus geen additionele investeringen nodig.

## 3.1.7 Actiepunt 6: vernieuwing van de Wetgevingskalender<sup>24</sup>

Actiehouders:	Ministerie van BZK en Ministerie van V&J
Doorlooptijd:	2013 – 2014
Budget:	€ 135.000-220.000

## Beschrijving actiepunt

De Wetgevingskalender is een publiek toegankelijke website (op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)), waarop wordt getoond in welke fase aankomende wetgeving en Algemene Maatregelen van Bestuur (amvb) zijn: bijvoorbeeld in voorbereiding, bij de Ministerraad, Raad van State, Tweede Kamer of Eerste Kamer, tot en met Bekendmaking. De volgende gegevens mogen worden getoond:

Veld	Toelichting
Korte titel	Als de korte titel (=werktitel) ook de officiële citeertitel is, wordt dat aangegeven.
Type regeling	(Rijks)wet of (Rijks)amvb.
Status	Lopend of gearhiveerd.
Stand	Fase waarin de regeling zich bevindt. Vanaf de fase "Raad van State" met vermelding van de laatst gerealiseerde mijlpaal. 1 Bijvoorbeeld: Raad van State: advies Raad van State uitgebracht (20-06-2013).
Departement	Departement dat de regeling heeft ingevoerd.
Eerste ondertekenaar	(...)
Medeondertekenaar(s)	(...)
Implementatie	Richtlijn/Kaderbesluit/Verdrag
Inwerkingtreding per KB (ja/nee)	(...)
Kamerstuknummer	Verschijnt als link naar de website met Officiële Publicaties.

<sup>24</sup> Bronnen: Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a), informatie aangeleverd door actiehouders.

Veld	Toelichting
Opschrift	(...)
KetenID	'Rugnummer' van de regeling dat unieke identificatie in het gehele proces mogelijk maakt.

Het totstandkomingproces van wetten en amvb's is op deze manier van begin tot eind te volgen, inclusief de openbaar gemaakte documenten die daarbij horen. De Wetgevingskalender bestaat sinds medio jaren 1990 en wordt over de periode 2013-2014 vernieuwd.

De huidige kalender, beheerd door de Dienst Publiekscommunicatie (DPC) van Algemene Zaken, is minder compleet en uitgebreid dan beoogd. Voornaamste oorzaak hiervan is dat de informatie ervoor tot dusver handmatig werd aangeleverd: drie departementen sturen (niet altijd actuele en volledige) wetgevingsinformatie aan het Ministerie van AZ, dat deze vervolgens in de Wetgevingskalender. Dit betekent dat sommige departementen slechts gedeeltelijke informatie aanleveren, en andere zelfs geen informatie.<sup>25</sup>

Het streven is een actuele, volledige wetgevingskalender die (zoveel mogelijk) automatisch wordt gevuld, waarin meer wetgevingsfasen onderscheiden worden, inclusief links naar gerelateerde websites.

In de nieuwe Wetgevingskalender wordt de data geautomatiseerd onttrokken aan het interdepartementale wetgevingsvoortgangssysteem *Kimi* en systemen voor de publicatie van kamerstukken, bekendmakingen en geconsolideerde regelgeving.

## Planning

In 2013 is een start gemaakt met het functioneel ontwerp van de nieuwe Wetgevingskalender. Dit beschrijft in detail de werking van de Wetgevingskalender, onder meer de zoekfunctie daarbinnen. Begin 2014 is de laatste hand aan het functioneel ontwerp gelegd. Daarna wordt het systeem gebouwd en opgeleverd eind 2014. Dit is ook de eerste keer dat partijen buiten de overheid gebruik kunnen maken van de nieuwe Wetgevingskalender. De planning is mede afhankelijk van de uiteindelijk te realiseren functionaliteit en interactie met andere projecten – bijvoorbeeld het uitbreiden van de Wetgevingskalender met gegevens over door Nederland te implementeren richtlijnen en/of het opnemen van gegevens over recente/naderende inwerkingtredingen.

## Aanleiding en doel

De realisatie van het interdepartementale wetgevingsvoortgangssysteem maakt het mogelijk de al veel langer bestaande wens om het publiek goede en volledige informatie te verschaffen over aankomende wetgeving te realiseren. Deze wens blijkt uit het bestaan van commerciële producten t.b.v. lobbyactiviteiten, en het bestaan van veel partiële wetgevingskalenders van belangengroepen met betrekking tot hun eigen werkterrein (bijvoorbeeld brancheorganisaties en de VNG) en ook

<sup>25</sup> Hoewel de bewoording op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgevingskalender> anders doet vermoeden: "De wetgevingskalender geeft een overzicht van alle voorstellen die afkomstig zijn van een ministerie."

van eigen overzichten op de website van Eerste en Tweede Kamer alsmede van voorstellen hiertoe in de juridische literatuur.

### Effecten en kosten

Voor partijen buiten de overheid betekent het actiepunt dat er nauwkeurige en volledige informatie over aankomende wetgeving beschikbaar komt. In het bijzonder wordt van de nieuwe Wetgevingskalender verwacht dat deze burgers en bedrijven in staat stelt om tijdens de wetsvoorbereiding invloed uit te oefenen op het wetgevingsproces en om zich voor te bereiden op aankomende regelgeving. De verwachting is dat burgers (eenvoudiger) kennis kunnen nemen over aankomende wetgeving. Dit betekent een tijdsbesparing voor personen die dat nu ook al doen en een groter publieksbereik (het bereiken van personen die thans geen kennisnemen van wetgevingsinformatie).

Binnen de overheid vindt kostenbesparing plaats omdat de Wetgevingskalender in de nieuwe opzet automatisch wordt gevuld. Dit zou een besparing betekenen van circa 0,1 fte per departement dat wetgeving maakt (m.u.v. het Ministerie van Algemene Zaken). De totale besparing wordt op 1,0 fte geraamd.

Met de vernieuwing van de Wetgevingskalender is een budget van € 135.000,- tot € 220.000,- gemoeid.

#### 3.1.8 Actiepunt 7: internetconsultatie<sup>26</sup>

Actiehouder:	Ministerie van V&J
Doorlooptijd:	vanaf 2009
Budget:	Nihil

#### Beschrijving van het actiepunt

Internetconsultatie wordt ingezet door de rijksoverheid om burgers, bedrijven en instellingen te informeren en te consulteren over voorgenomen wetgeving en beleidsnota's. Deelnemers kunnen suggesties doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren. Tussen 2009 en 2011 is geëxperimenteerd met vooral consultaties van wetten en Algemene Maatregelen van Bestuur (amvb's) via de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).<sup>27</sup> Het experiment is geëvalueerd aan de hand van kwantitatieve gegevens en kwalitatieve analyse: een schriftelijke enquête onder deelnemers, aanvullende gegevensverzameling onder deelnemers en persoonlijke interviews met medewerkers van departementen. De resultaten zijn vermeld in het kabinetsstandpunt dat naar de Tweede Kamer is gezonden.<sup>28</sup> Nadien is het instrument ook ingezet bij de departementale voorbereiding van wetgeving en beleidsnota's.

Het actiepunt tracht het gebruik van internetconsultatie te bevorderen. Uitgangspunt daarbij is dat voorstellen die significante verandering brengen in de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen, of die grote gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk, via internet

<sup>26</sup> Bronnen: (informatie via) actiehouder en het Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a).

<sup>27</sup> Om precies te zijn tussen 24 juni 2009 en 1 juli 2011.

<sup>28</sup> Minister van V&J, Rechtsstaat en Rechtsorde. Brief van de Minister van V&J aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, kamerstuk 29279 nr. 121, Den Haag, 17 juni 2011.

worden geconsulteerd. Alleen indien er goede gronden zijn om van internetconsultatie af te zien – bijvoorbeeld spoedwetgeving, het voorkómen van calculerend gedrag bij fiscale voorstellen, of situaties waarin consultatie niet of nauwelijks tot aanpassing van het voorstel kan leiden (bijvoorbeeld bij één-op-één-implementatie van EU-regelgeving) – wordt van dit uitgangspunt afgeweken.

Departementen worden gestimuleerd om stelselmatig een goede afweging te maken of in het concrete geval internetconsultatie meerwaarde heeft en een effectieve methode is om de doelgroepen van een regeling te bereiken. Elk departement heeft een contactpersoon voor internetconsultatie die het instrument onder de aandacht brengt bij medewerkers en de leiding. Elk departement draagt zelf zorg voor de verankering van het instrument in het departementale wetgevingsproces. Enkele keren per jaar voeren V&J en de contactpersonen overleg om ervaringen en tips te delen.

De afweging voor internetconsultatie is opgenomen in het IAK en daarmee verankerd in de voorbereiding van voorstellen voor wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen.

Internetconsultatie past binnen *e-participatie*: de overheid informeert met behulp van digitale communicatiemiddelen burgers, bedrijven en organisaties en laat hen in diverse gradaties deelnemen aan beleid. Deze gradaties zijn, van lage naar hoge mate van participatie: informeren, dialoog, inspraak en samenwerking (cocreatie). Internetconsultatie is een methode om te informeren en inspraak te faciliteren. De interactie bestaat uit het feit dat burgers, bedrijven en instellingen informatie krijgen over voorgenomen wetgeving en beleid en suggesties kunnen doen om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren. Voorts krijgen zij inzicht op reacties van anderen op de door de overheid voorgelegde voorstellen. Internetconsultatie geeft soms ook aanleiding tot een nadere dialoog, bijvoorbeeld door nader contact of een expertmeetings.

Naast de actiehouders, het ministerie van Veiligheid en Justitie, is het ministerie van BZK betrokken in verband met participatie-initiatieven (waaronder consultatie) zoals besproken binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO).

## Planning

Internetconsultatie wordt sinds 2009 ingezet, begonnen met een experimentfase (2009-2011). Vóór de start van het experiment werd al ervaring opgedaan met internetconsultatie, zij het beperkt tot enkele departementen. Ook werd internet reeds ingezet door departementen voor het verzamelen van input ten behoeve van een wetsvoorstel. Dat gebeurde echter niet geheel openbaar, zoals bij internetconsultatie, maar in het kader van beperkte of gerichte benadering van bepaalde doelgroepen.

In 2011 is het experiment afgerond en sindsdien is internetconsultatie een praktijk in plaats van een project: het betreft nu een structureel onderdeel van het wetgevingsproces. Zodoende is er geen sprake meer van een planning of afronding. Wel wordt een aantal keren per jaar rijksbreed overleg gevoerd met alle interne consultatiecoördinatoren van de departementen (zie boven).



Ook wordt het instrument waar mogelijk (met beperkt budget) aangepast aan de wensen van gebruikers.

### Aanleiding en doel

Doel van het actiepoint was om internetconsultatie frequenter en breder toe te passen. Zo worden naast wetgeving ook beleidsnota's en EU-regelgeving (BNC-fiches) geconsulteerd via internet. Het kabinet acht het instrument belangrijk voor participatie en om burgers bedrijven en maatschappelijke organisaties goed en tijdig te informeren. Om die reden is recent, met de Verzamelbrief Regeldruk (d.d. 12-9-2013), besloten de antwoorden op de zeven IAK vragen<sup>29</sup> en de resultaten van effecttoetsen in het vervolg bij een internetconsultatie te publiceren.

De probleemstelling van het actiepoint was dat er veel kennis voorhanden was in de maatschappij over wetgeving en overheidsbeslissingen die – met name in het geval van minder georganiseerde partijen – niet of onvolledig werd aangeboord. Daarvan was niet duidelijk wat het 'tappen' van deze kennis zou opleveren (de meerwaarde van consultatie) en wat de kosten hiervan zouden zijn. Dat was aanleiding om te experimenteren met internetconsultatie. De maatschappelijke behoefte aan inspraak werd duidelijk uit de (losse) ervaringen opgedaan bij wetgevende departementen.

### Verwachte effecten en kosten

De verwachte effecten zijn dat meer internetconsultaties – daar waar deze effectief zijn c.q. de meeste meerwaarde hebben – leidt tot betere informatieverschaffing door de overheid aan doelgroepen die worden geraakt door wetgeving. Internetconsultatie levert een bijdrage aan de kwaliteit van wetgeving en naar verwachting ook voor het draagvlak voor wetgeving in voorbereiding. Tot slot kan ook de snelheid van het wetgevingsproces positief worden bevorderd.<sup>30</sup>

Op dit moment heeft geen enkel departement apart budget voor *e-participatie*, waar internetconsultatie onderdeel van uitmaakt. Bij V&J zijn drie mensen betrokken bij internetconsultatie. Zij besteden gemiddeld enkele uren per maand hieraan. Er is geen bijzonder budget voor gereserveerd. Departementen die zelf wetgeving opstellen, dragen ongeveer € 10.000,- per jaar bij aan het beheer van de internetconsultatie-website. Uit de evaluatie van het experiment (200-2011) bleek dat ruim één derde van de van de bij internetconsultatie betrokken ambtenaren gemiddeld 8 uur aan een internetconsultatie besteedt, een kwart spendeert 40 uur of meer per consultatie.<sup>31</sup> De variatie in ureninzet is dus groot.

---

<sup>29</sup> Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) omvat 7 hoofdvragen over voorgenomen wetten: 1. Wat is de aanleiding? 2. Wie zijn betrokken? 3. Wat is het probleem? 4. Wat is het doel? 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? 6. Wat is het beste instrument? 7. Wat zijn de gevolgen?

<sup>30</sup> Uit de evaluatie van de experimentfase (2009-2011) blijkt niet of internetconsultatie de duur van het wetgevingsproces verkort. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat het proces door consultatie wordt *verlengd*.

<sup>31</sup> Als er hier ook collega's bij assisteren, bedraagt hun inzet gemiddeld 4 uur per consultatie. Het evaluatieverslag doet geen uitspraken over het aantal ambtenaren dat zich met internetconsultatie bezighoudt.

### 3.1.9 Actiepunt 8: Volgdewet.nl

Op Volgdewet.nl kon een aantal concrete wetsvoorstellen worden gevolgd door burgers en belangenorganisaties die zich, door gebruik te maken van de website, inzetten voor transparantie van het wetgevingsproces (een zogeheten *citizen's lobby network*). Op Volgdewet.nl konden gemiddeld zes wetten (simultaan) gevolgd worden.

Volgdewet.nl was een initiatief van Stichting Netwerk Democratie<sup>32</sup>, bedoeld om overheidsprocessen transparanter te maken. De website liet zien hoe (actuele) wetten tot stand komen zodat zichtbaar wordt hoe mensen invloed kunnen uitoefenen op het wetgevingsproces. Hierbij werd ondermeer gebruik gemaakt van de open data van wetten.nl.

Het actiepunt onderscheidde zich van de Wetgevingskalender (actiepunt 6 van Open Overheid) doordat op Volgdewet.nl ook voor een aantal wetten *in ontwikkeling* achtergrondinformatie en toelichting werd gegeven. Daarmee komt ook de voorbereidingsfase in beeld. Ook was Volgdewet.nl gericht op het betrekken in plaats van alleen informeren van burgers en belangenorganisaties, onder meer door rondom de website een gemeenschap van wetenschappers en maatschappelijke partijen op te bouwen waarin kennis gedeeld werd, bijvoorbeeld de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, de Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij, de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen, de Raad voor openbaar bestuur (Rob) en De Brauw Blackstone en Westbroek Advocaten.

Stichting Netwerk Democratie formuleerde drie effecten ('outcomes') van Volgdewet.nl:

1. Voor een breed publiek wordt *inzichtelijk* wat het algemene wetgevingsproces, de voortgang van concrete wetgevingsvoorstellen en de participatiemogelijkheden daarbinnen zijn.
2. Er worden *coalities en netwerken* gevormd ter bevordering van transparantie en participatie/beïnvloeding in het algemeen en van concrete wetsvoorstellen in het bijzonder.
3. Het vergroten van *transparantie en participatiemogelijkheden* met betrekking tot het wetgevingsproces en concrete wetsvoorstellen.

Het project is in september 2013 gestart en kende oorspronkelijk een looptijd van drie jaar, met de bedoeling dat na die drie jaar de Stichting Netwerk Democratie de website Volgdewet.nl tot een autonome gemeenschap zou hebben ontwikkeld. Met ingang van 1 januari 2014 werd de financiering van Volgdewet.nl stopgezet en wordt de website zodoende niet meer onderhouden door Netwerk Democratie.<sup>33</sup> Hoewel niet is uit te sluiten dat er in de toekomst nieuwe financiering wordt gevonden en het project wordt vervolgd, is dit actiepunt op het moment van schrijven niet meer actueel.

De doelen van Volgdewet.nl waren als volgt gefaseerd:

- In het eerste jaar: het kwalitatief verbeteren van Volgdewet.nl, het vergaren van meer kennis over het wetgevingsproces en het uitbreiden van het kennisnetwerk rondom Volgdewet.nl.
- In het eerste en tweede jaar: het vergroten van het bereik en de impact van Volgdewet.nl.

<sup>32</sup> Zie: <http://netdem.nl/de-organisatie/>.

<sup>33</sup> Een evaluatievraag zou nog wel kunnen zijn waarom het project (de financiering) is stopgezet.

- Na twee jaar: Volgdewet.nl moet ‘bestendig’ zijn, dat wil zeggen uitgegroeid tot een levendige online *community*.
- Vanaf het tweede en derde jaar: meer nadruk op het beïnvloeden van maatschappij en politiek (m.n. het vergroten van transparantie van wetgevingsprocessen en het creëren van participatiemogelijkheden) door het opzetten van een online platform voor burgerparticipatie, waaronder bestaande online initiatieven voor burgerparticipatie worden samengebracht.

Omdat dit actiepunt is stopgezet en binnen afzienbare termijn geen doorstart wordt verwacht, wordt het in dit rapport verder niet behandeld.

### 3.1.10 Actiepunt 9: informele aanpak met betrekking tot Wob-verzoeken<sup>34</sup>

Actiehouder:	Ministerie van BZK
Doorlooptijd:	Najaar 2013 – najaar 2014 (1 jaar)
Budget:	Onbekend

#### Beschrijving

In het project *Informele aanpak bij Wob-verzoeken* worden gedurende een jaar door BZK de mogelijkheden verkend om bij verzoeken tot openbaarheid op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) tot ‘informele interventies’ over te gaan, en wat hiervan de effecten zijn. Effectmetingen en ervaringen zouden worden vastgelegd en ter afsluiting van het project beschikbaar worden gesteld, met als doel om als inspiratie te dienen en als uitgangspunt om de informele aanpak – waar effectief – landelijk verder te implementeren.

Binnen de looptijd van deze nulmeting is veel onduidelijk gebleven met betrekking tot dit actiepunt. Zo is het onduidelijk wat er concreet verandert binnen de overheid: wat zijn “informele interventies bij Wob-verzoeken”<sup>35</sup> precies en wat houdt het “verkennen van mogelijkheden” in? Ook is niet duidelijk welke effectmetingen er worden verricht en aan wie de effectmetingen en ervaringen beschikbaar worden gesteld.

#### Planning

Het actiepunt is gestart in het najaar van 2013 en kent een doorlooptijd van één jaar. Het is onduidelijk wanneer partijen buiten de overheid voor het eerst de resultaten van het actiepunt zouden kunnen merken, of er sprake is van een fasering van het actiepunt en wat er na het najaar van 2014 gebeurt.

<sup>34</sup> Bronnen: Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a); door BZK aangeleverde documenten.  
<sup>35</sup> De website *Prettig contact met de overheid* spreekt in algemene zin met betrekking tot een informele aanpak over dat snel en persoonlijk (telefonisch) contact opnemen met burger(s) door een ambtenaar in geval van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift. “De ambtenaar heeft bij het contact een open, eerlijke en nieuwsgierige houding en gebruikt communicatieve vaardigheden zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen. De focus wordt gewijzigd van proceduregericht naar proactief en oplossingsgericht.” (<http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/wat-vaarom/wat-doen-wij-0>)

## Aanleiding en doel

Uit het project Prettig Contact met de Overheid (PCMO) is gebleken dat informele interventies (i.c. mediationvaardigheden) gedurende de besluitvormingsprocedures van de overheid en bij de behandeling van klachten en bezwaren leiden tot kwalitatief betere besluiten, significant minder bezwaar- en beroepsprocedures, lagere kosten, een kortere doorlooptijd, een toename in het vertrouwen en de tevredenheid van de burger en een toename in de arbeidstevredenheid van ambtenaren (Van der Velden *et al.*, 2010). Hieraan lag zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek ten grondslag:

- Een nulmeting bij het projectteam en onder de betrokken ambtenaren;
- Een eindmeting na afronding van het zogenoemde ‘pionierstraject’ bij het projectteam en de betrokken ambtenaren;
- Een meting van de behandelde *cases* (of een selectie hiervan), zowel wat betreft inhoud en procesgang, als wat betreft de beleving van de betrokkenen (de tevredenheid van burgers en ambtenaren).

De informele aanpak wordt inmiddels in 300 pilotprojecten binnen 16 overheidsdomeinen toegepast, echter, zelden in het geval van de behandeling van Wob-verzoeken of bij bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van een afgewezen Wob-verzoek. Het project *Informele aanpak bij Wob-verzoeken* moet hier verandering in brengen.

De kansen voor een informele aanpak bij Wob-verzoeken zijn volgens betrokkenen (m.n. ambtenaren en veelvuldig indieners van Wob-verzoeken):

1. Actieve openbaarmaking (dit voorkomt de noodzaak van Wob-verzoeken);
2. Relatie aangaan met de informatievrager (o.a. om het verzoek beter te articuleren en hierop alvast informeel te reageren);
3. Het voorkomen van ‘kramp’ bij overheden (angst voor negatieve berichtgeving).

De relatie tussen deze ‘kansen’ en de doelen van dit actiepunt (dat een verkenning lijkt te betreffen) zijn gedurende de looptijd van deze nulmeting niet duidelijk geworden.

## Effecten en kosten

De hierboven beschreven PCMO-aanpak dient als ijkpunt van welke effecten ook van *Informele aanpak bij Wob-verzoeken* verwacht mogen worden:

1. afname van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures;
2. afname van de tijdsbesteding van burgers en bedrijven;
3. toename van de tevredenheid van de burger;
4. toename van de arbeidstevredenheid van de ambtenaar;
5. afname van de kosten van afhandeling voor de overheid.

Het laatstgenoemde effect, de kosten van de afhandeling, wordt door de actiehouders kwantitatief ingeschat voor *Informele aanpak bij Wob-verzoeken* door de kostenbesparing als gevolg van de PCMO-aanpak (27 procent) toe te passen op de totale kosten die gemeenten thans maken om Wob-verzoeken af te handelen. Het zou gaan om een potentiële kostenbesparing van € 5,1 tot € 9,2 miljoen per jaar.

Onduidelijk is of dit actiepoint alleen gemeenten betreft en of de genoemde kostenbesparing optreedt tijdens de verkenning van mogelijkheden in de periode najaar 2013-najaar 2014. Naast de vijf bovengenoemde effecten die, blijkens PCMO, gekwantificeerd zouden kunnen worden voor *Informele aanpak bij Wob-verzoeken*, wordt ook een aantal ‘zachtere’ effecten verwacht: een de-escalerende werking, toegenomen vertrouwen in de overheid en toegenomen legitimiteit en aanvaardig van het bestuur en de beslissingen over Wob-verzoeken.<sup>36</sup>

Kosten, in termen van budget of fte-inzet, van dit actiepoint zijn niet bekend.

Omdat essentiële elementen van dit actiepoint onduidelijk zijn gebleven (bijvoorbeeld: betreft dit alleen een verkenning of meer dan dat?), is besloten om het in dit rapport niet verder te behandelen. We stellen wel vast dat een eventuele nulmeting mogelijk zou kunnen worden gebaseerd op Van Haeften, Wils & Grimmus (2010)<sup>37</sup>, Koopmans & Prins (2013) en Lécina, Enthoven & Ofman (2013)<sup>38</sup>, waarbij het zou kunnen gaan om het aantal Wob-verzoeken per jaar (en welke daarvan het oogmerk hebben om te vertragen/frustreren), het aantal Wob-bezwaren en –beroepszaken, het type indiener van Wob-verzoeken, de aard van het verzoek (in het bijzonder of deze wordt geregistreerd), het al dan niet volgen van een vaste procedure bij afhandeling van Wob-verzoeken, de werkbelasting voor en kosten van de behandeling van Wob-verzoeken, de termijn waarbinnen deze zijn afgehandeld en de mening/tevredenheid van ambtenaren over de Wob. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat Lécina, Enthoven & Ofman (2013, p. 17) concluderen dat “[b]et ontbreekt aan betrouwbare kerngegevens omtrent aantallen, werkbelasting en type Wob-verzoeken”.

## 3.2 Actiepunten bij pijler 2: “faciliterende, samenwerkende overheid”

### 3.2.1 Actiepoint 10: *Van Regels naar Ruimte*<sup>39</sup>

Actiehouders:	Ministerie van BZK, ministerie van EZ en VNG
Doorlooptijd:	Voorjaar 2012 – oorspronkelijk medio 2015; inmiddels (juni 2014) stopgezet
Budget:	Onbekend

#### Beschrijving actiepoint

Het project *Van Regels Naar Ruimte* (VRNR) bood burgers, bedrijven, instellingen en medeoverheden de mogelijkheid om ideeën of alternatieven aan te dragen die leiden tot betere dienstverlening door de overheid, meer ruimte voor de professional (functionarissen in de publieke dienstverlening<sup>40</sup>) en de ondernemer en grotere zelfredzaamheid voor de burger. Deze ideeën en alternatieven konden worden ingediend via de website van de rijksoverheid, postbus,

<sup>36</sup> Uiteraard staan deze effecten niet los van eerder genoemde kwantificeerbare uitkomsten. Zo zullen ze onder meer ingrijpen op de tevredenheid van de burger en arbeidstevredenheid van de ambtenaar.

<sup>37</sup> Het onderzoeksrapport omvat onder meer een enquête onder 350 ambtenaren.

<sup>38</sup> Het onderzoeksrapport bevat onder meer interviews met betrokkenen.

<sup>39</sup> Bronnen: (informatie via) actiehouders, Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a).

<sup>40</sup> Bijvoorbeeld onderwijzers, politicagenten, verpleegkundigen en medewerkers sociale diensten.

netwerken (zoals *Kloosterhoeve* en *Doorbraak in Dienstverlening*), inventarisatieonderzoek door de Kafkabrigade en het Instituut Publieke Waarden, en via de *Klankbordgroep VRNR*.<sup>41</sup>

Onder voorwaarden kon tijdelijk van wet- en regelgeving worden afgeweken om te kunnen experimenteren met ideeën/alternatieven. Het cluster *Regeldruk* van het ministerie van BZK<sup>42</sup> besprak en beoordeelde ingediende verzoeken. Bij een positief oordeel werd het verzoek, in overleg met de indiener, nader uitgewerkt tot een *businesscase* waarbij doorgaans een lid van het cluster *Regeldruk* het voortouw nam. De uitgewerkte *businesscase* met advies (experiment met tijdelijk buiten werking stellen wet- en regelgeving, meteen overgaan tot een wetwijziging of experiment in de uitvoeringssfeer) werd via de zogenoemde departementale regeldrukcoördinator overgedragen aan de beleidsverantwoordelijke organisatie (een departement, gemeente of provincie). Een lid van het cluster *Regeldruk* hield vervolgens vinger aan de pols en ondersteunt op verzoek bij vervolgacties. Aan de hand van het experiment werd gekeken wat de gevolgen zijn als een regel zou worden aangepast of geschrapt. Bij succesvolle experimenten kon worden besloten tot structurele aanpassing van de betreffende wet- en regelgeving.

VRNR kende twee sporen: (1) de mogelijkheid om te experimenteren indien voorstellen belemmerd worden door wet- en regelgeving, en (2) het verkennen van de mogelijkheid van een structureel juridisch instrument dat na beëindiging van het project zou kunnen worden ingezet.

Met betrekking tot (aanvullende) wettelijke experimenteerruimte was de ambitie bij de start van het project, in 2012, om ongeveer 30 experimenten per jaar uit te voeren. Dit werd nadien bijgesteld tot 10 tot 15, omdat veel van de VRNR-verzoeken onterecht bleken: er lag geen belemmering door wet- en regelgeving aan ten grondslag en/of het verzoek bevatte geen alternatief.

## Planning

Het project VRNR is van start gegaan in het najaar van 2012. Medio 2014 is besloten om het actiepoint te beëindigen. Het is de bedoeling dat signalen over regeldruk worden afgevangen, echter, er worden vanaf medio 2014 geen nieuwe experimenten gestart noch structurele juridische instrument verkend.

Partijen buiten de overheid merkten voor het eerst de resultaten van het project tijdens de experimenten. Dit waren tijdelijke effecten, alleen merkbaar voor betrokkenen bij de experimenten. Indien tot aanpassing van wetgeving is besloten, zullen effecten structureel optreden, inclusief voor overige partijen, vergelijkbaar met de deelnemers aan de experimenten.

<sup>41</sup> Deze klankbordgroep bestond uit deelnemers van het kernteam (vertegenwoordigers EZ, VNG en BZK), gemeentes, Actal en *ad hoc* departementen. Zowel kernteam als de klankbordgroep zijn in 2013 opgeheven. De projectleiding ligt thans alleen bij BZK, directie B&I, cluster *Regeldruk*.

<sup>42</sup> Voorheen was deze rol toebedeeld aan het *Kernteam VRNR*, bestaande uit verschillende onderdelen van het ministerie van BZK (het Programma Regeldrukvermindering en Dienstverlening (PREDE), directie Arbeidszaken Publieke Sector (APS), Bouwen&Wonen, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) en Communicatie), het ministerie van EZ en de VNG.

## Aanleiding en doel

Aanleiding voor het actiepunt waren signalen uit de praktijk dat regelgeving belemmerend werkt bij uitvoering van nieuwe ideeën/alternatieven. De probleemstelling was dat eerder genoemde doelgroepen geen ruimte hebben om te komen tot verbetering van dienstverlening, vergroting van zelfredzaamheid en innovatie.

De uitvoering van experimenten diende te leiden tot een verbetering van de dienstverlening, een vergroting van de zelfredzaamheid van burgers en meer ruimte voor de professional en de ondernemer.

## Effecten en kosten

Behoudens de algemene doelstelling van het actiepunt – betere dienstverlening door de overheid, meer ruimte voor de professional en de ondernemer en grotere zelfredzaamheid voor de burger – zijn er vooraf geen specifieke (verwachte) effecten geïnventariseerd. Op voorhand kon immers niet aangegeven worden welke verzoeken ingediend zouden worden, of deze verzoeken zouden passen binnen het project, of deze verzoeken zouden leiden tot experimenten en wat de effecten (kwalitatief en kwantitatief) van deze experimenten zouden zijn.

Het behandelen van VRNR-verzoeken varieerde van twee dagen tot enkele maanden, afhankelijk van de aard van het verzoek (past het wel of niet binnen VRNR?) en de complexiteit van het verzoek. Er is uitgegaan van een tijdsbesteding van één dag per week per medewerker.

### 3.2.2 Actiepunt 11: verandering houding en werkwijze door inzet *Slimmer Werken*<sup>43</sup>

Actiehouder(s):	Ministerie van BZK en Slimmernetwerk
Doorlooptijd:	2010-2014
Budget:	Subsidie van € 893.000 (december 2011-december 2014)

## Beschrijving

Onder *Slimmer Werken* wordt verstaan “meer presteren met minder mensen, met behoud van kwaliteit van dienstverlening en plezier in het werk” (Actieplan Open Overheid, p. 31). *Slimmer Werken* is onderdeel van het subsidieprogramma *Innoveren door Professionals*, wat op zijn beurt één van de activiteiten van het beleidsprogramma *Beter Werken in het Openbaar Bestuur* is.

*Slimmernetwerk* verbindt vernieuwers (leidinggevend en professionals) binnen het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen en politie met elkaar ten einde kennis over hoe de overheid slim(mer) kan werken te verzamelen en verspreiden. Of zoals verwoord in het Werkprogramma Slimmernetwerk 2013: het opzetten van “een netwerk van vernieuwers om de innovatieve slagkracht van de professional te benutten en te vergroten teneinde meer publieke

<sup>43</sup> Bronnen: informatie via actiehouder; Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a); [www.slimmernetwerk.nl/](http://www.slimmernetwerk.nl/). In het Actie- en Visieplan Open Overheid werd onder dit actiepunt ook *Ambtenaar 2.0* geschaard. Dit programma is echter per 1 juni 2014 beëindigd en wordt zodoende in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

waarde te creëren en een grotere innovatiekracht van publieke organisaties met minder arbeidsinspanning en arbeidskosten”. De vier uitgangspunten van het Slimmernetwerk zijn:

1. het creëren van publieke waarde;
2. *bottom-up* innovatie vanuit de innovatieve professional;
3. *top-down* vanuit de manager en bestuurders ruimte en richting geven; en
4. het continu zoeken naar de juiste afstemming tussen de 3 eerdere uitgangspunten.

Het *Slimmernetwerk* bestaat uit vier componenten: een online community van innovatieve professionals, Doetanks, Slimmernetwerkcafés en een kennisportaal:

1. De online community op *LinkedIn* genaamd *Slimmer werken in de publieke sector* is het digitale ‘clubhuis’. Hier wordt kennis gedeeld, opinie ingebracht en gemaakt en gediscussieerd over *Slimmer-Werken*-vraagstukken. Daarnaast worden daar de bevindingen van de Doetanks besproken;
2. Doetanks: een multidisciplinaire groep van vernieuwers uit de publieke sector die aan de slag is met *Slimmer-Werken*-vraagstukken. Doetanks gaan over nieuwe manieren van samenwerken of organiseren.<sup>44</sup> Leren door te doen’ staat in de Doetanks centraal. Deelnemers leren om als publieke ondernemers op zoek te gaan naar nieuwe oplossingen en die ook daadwerkelijk in praktijk te brengen;
3. In de Slimmernetwerk Cafés zijn alle leden van Slimmernetwerk welkom om ‘live’ inspiratie op te doen, kennis te delen en de plannen van de Doetanks kracht bij te zetten.<sup>45</sup> Ook wordt jaarlijks een Grand Café georganiseerd: een grotere bijeenkomst waarin resultaten worden gedeeld met het netwerk en met belangstellende derden en beleidsmensen;
4. Kennisportaal. SNW maakt mensen wegwijs in de informatie over slimmer werken die aanwezig is op het internet. Het biedt een zogenoemde Inspiratiewijzer<sup>46</sup>, de plek waar wetenschap en praktijk elkaar treffen. Het biedt inzicht in de relevante organisaties op het gebied van (sociale) innovatie, oftewel Kennissen.<sup>47</sup> Tot slot organiseert het Slimmernetwerk ook feitelijke verbinding tussen platforms, initiatieven en activiteiten waarin gewerkt wordt aan de verbetering van de dienstverlening en het slimmer functioneren van de overheid. Dit heeft tot verschillende initiatieven/ samenwerkingsverbanden geleid, zoals Serious Ambtenaar; Mission Statement: Wij, Publieke Veranderaars; de goede-voorbeeldendatabase Goed Opgelost; en Studentafkijkers.

*Slimmernetwerk* heeft inmiddels ruim 4.000 leden en er hebben ongeveer 30 Doetanks plaatsgevonden.<sup>48</sup>

Er is ook een spin-off in de vorm van het neerleggen van een propositie en pilots met zogeheten ‘Social (R&D) Labs’. Hierin wordt voor een aantal externe vraagstukken, waarbij het

<sup>44</sup> Een Doetank duurt in de regel 3-6 maanden, waarbinnen een concreet vraagstuk wordt uitgewerkt tot een ‘interventie’ die vervolgens wordt uitgeprobeerd in de praktijk. Deelname aan de Doetank is op vrijwillige basis. Voorbeelden van Doetanks zijn *crowd funding* voor buurtinitiatieven, *Train je Collega* (TJC) en het slim innen van boetes (overheidsincasso).

<sup>45</sup> De Slimmernetwerk Cafés kennen een vast programma, bestaande uit: (i) een inspiratiesessie waarin één of meerdere sprekers uit de publieke sector of van buitenaf vertellen over theorie of inspirerende ervaringen; (ii) het creëren van kennis, waarbij de focus ligt op de vertaalslag tussen kennis en toepassing in ieders eigen organisatie; en (iii) een ‘Doetank-podium’, waarbij de leden van een Doetank tussentijdse ervaringen terugkoppelen.

<sup>46</sup> [www.slimmernetwerk.nl/inspiratiewijzer/](http://www.slimmernetwerk.nl/inspiratiewijzer/)

<sup>47</sup> [www.slimmernetwerk.nl/kennissen/](http://www.slimmernetwerk.nl/kennissen/)

<sup>48</sup> Voor een evaluatie van de Doetanks, zie o.a. Maes (2013b).



burgerperspectief centraal staat en burgers direct betrokken worden ('van buiten naar binnen' wordt gewerkt), op zoek gegaan naar slimme oplossingen (publieke vernieuwing). Voorbeelden zijn vraagstukken omtrent jeugdzorg, arbeidsintegratie, fraudebestrijding, woningbeleid en energiebesparing. Als mogelijke partners van dit Lab worden de directie Organisatie Personeel en Rijk (OPR)<sup>49</sup>, het directoraat-generaal Wonen en Bouwen (WB) en de directie Arbeidszaken Publieke Sector (APS) van het ministerie van BZK genoemd, alsook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Het Slimmernetwerk is van start gegaan in mei 2010. Tijdens het congres 'Slimmer werken loont!' heeft Kennisland (KL) in opdracht van het ministerie van BZK het netwerk gelanceerd. Daarna heeft KL een nieuwe opdracht gekregen om het netwerk meer handen en voeten te geven. Een jaar later wordt het 'sluimernetwerk' in een subsidieprogramma ondersteund door een consortium bestaande uit Stichting Nederland Kennisland, de Kafkabrigade en TNO:

- KL heeft namens het consortium subsidie ontvangen om – in samenwerking met de Kafkabrigade en TNO – het Slimmernetwerk verder te ontwikkelen op basis van het subsidieprogramma *Innoveren door Professionals*. KL verzorgt ook het algemene management en de verantwoording naar de subsidiegever, en onderhoudt alle onderdelen van het Slimmernetwerk (niet alleen de fysieke infrastructuur maar ook het kennisnetwerk zelf);
- TNO doet de wetenschappelijke evaluatie van het programma en draagt zorg voor de verspreiding van kennis die in Doetanks is opgedaan naar andere overheidsorganisaties, o.a. door publicaties;
- De Kafkabrigade houdt zich voornamelijk bezig met de ontwikkeling van de Doetanksmethodiek en de begeleiding van de Doetanks – veelal door coaches en met de ontwikkeling van instrumenten zoals de *Toolkit Doetanks*.

Jaarlijks verantwoordt het consortium zijn activiteiten via verslagen, waaronder financiële jaarverslagen. Er vindt 2-3 keer per jaar formeel overleg plaats met de subsidiegever, het ministerie van BZK, waarin het programma wordt bijgestuurd. Op basis hiervan worden activiteiten voor het daarop volgende jaar aangepast. Hoewel de uitgangspunten van het actiepunt onveranderd zijn gebleven, zijn de oorspronkelijke activiteiten, zoals verwoord in het initiële Programmaplan, gaandeweg aangepast. Dit heeft zijn oorsprong in de goedkeuring die de subsidiegever jaarlijks geeft aan het werk-/koersplan met de verantwoording en nieuwe activiteiten voor het daaropvolgende jaar. In (de goedkeuring van) deze werk-/koersplannen is gestuurd op het optimaliseren van publieke waarde van het *Slimmernetwerk*, wat bijvoorbeeld impliceert dat het oplossen van maatschappelijke vraagstukken is geïntegreerd in het actiepunt – namelijk de Doetanks.<sup>50</sup>

Naast de actiehouders (het subsidieverstrekende ministerie van BZK, het bovengenoemde consortium en Slimmernetwerk) zijn KINGgemeenten, VNG (via het *Slim Samenwerken*-programma), het A+O fonds gemeenten, IKPOB (stichting Innovatie, Kwaliteit en

<sup>49</sup> Onderdeel van het directoraat generaal Organisatie Bedrijfsvoering Rijk (OBR).

<sup>50</sup> Merk op dat de Doetanks als doel hebben om ambtenaren te leren innoveren. Het oplossen van maatschappelijke problemen met de Doetanks is dus geen doel op zich, maar een middel: leren innoveren door samen maatschappelijke casussen op te lossen.

Professionaliteit van het Openbaar Bestuur) en diverse andere kennispartners betrokken bij het *Slimmernetwerk*.

## Planning

*Slimmernetwerk* is gelanceerd in mei 2010 en loopt tot 1 januari 2015 (2014 is het laatste jaar waarin het programma wordt gesubsidieerd). Het streven is om het *Slimmernetwerk* zelfstandig door te laten draaien, oftewel te verduurzamen, zodat het netwerk kan blijven voortbestaan ook al is het programma beëindigd. Hiertoe wordt externe financiering gezocht. Dit laatste blijkt lastig te zijn, waardoor het op dit moment niet bekend is of verduurzaming zal worden gerealiseerd.

Nadere planning ('activiteitenplanning') staat vaak in individuele rapporten (w.o. Doetanks), de koers-/werkplannen, en bijstellingen aan de hand van de evaluaties.

SNW is vanaf de start erop gericht geweest een koppeling te maken tussen overheid en maatschappij. Partijen buiten de overheid kunnen kennisnemen van de resultaten van het actiepunt middels de diverse publicaties die zijn verschenen en door (voorlichtings)films, brochures en overige communicatie-uitingen.

De start van het Social (R&D) Lab staat gepland voor 2014.

## Aanleiding en doel

Aanleiding voor het SNW was het dilemma van de publieke sector om kwaliteit voor de burger te blijven leveren met steeds minder middelen. De budgetten voor publieke sectoren zijn met vele tientallen miljarden verlaagd waardoor het noodzakelijk is om te focussen op innovaties in het werkproces en op sociale innovaties. Bij innovaties rond maatschappelijke vraagstukken gaat het dan niet alleen om technologische of economische innovaties: het is een samenspel van lokale, *bottom-up* initiatieven, *in casu* het bevorderen van meer samenwerking en afstemming tussen publieke sectorprofessionals, burgers en private organisaties. Met SNW wordt het geschetste probleem niet direct opgelost. Wel worden handvatten aangereikt om mettertijd bij te dragen aan de oplossing ervan. De maatschappelijke behoefte aan het actiepunt wordt (vooral) inzichtelijk tijdens de uitvoering ervan, in de eerste plaats de problemen waarop burgers of professionals op stuiten die aanleiding zijn voor de Doetanks.

Met *Slimmer Werken* worden vier doelen nagestreefd:

1. Het wegnemen van arbeidsvoorwaardelijke obstakels;
2. Het delen van *best practises* zodat werknemers van elkaar kunnen leren;
3. Het (beter) meetbaar maken en verhogen van de productiviteit en effectiviteit van de publieke diensten;<sup>51</sup>
4. Veranderingen in de dienstverlening en de beleidsvorming.

---

<sup>51</sup> Het (beter) meetbaar maken van de arbeidsproductiviteit is in een later stadium losgelaten, zie ook paragraaf 4.2.2. *Verhoging* van de arbeidsproductiviteit is echter wel een doel gebleven.

*Slimmer Werken* moet uiteindelijk uitmonden in meer publieke waarde, dan wel het voorkómen van verlies daarvan. Dit doel is kwalitatief geformuleerd – er is geen kwantitatieve precisering aan gegeven. Het SNW heeft vooral een faciliterende functie.

Voor 2014 zijn er drie specifieke doelstellingen, zoals vastgelegd in het koersplan Slimmernetwerk 2014, *Op weg naar een duurzaam Slimmernetwerk* (13-11-2013):

1. Het vergroten van maatschappelijke impact c.q. publieke waarde: het uiteindelijke doel van het actiepunt is een positieve impact op de kwaliteit van de dienstverlening;
2. Actieonderzoek naar hoe de publieke waarde van de overheid kan worden vergroot door de verschillende onderdelen van het actieplan. Het gaat om de kennis over hoe door *Slimmernetwerk*-activiteiten het innovatievermogen van professionals kan worden verhoogd, en in hoeverre dit resulteert in innovaties en uiteindelijk publieke waardecreatie;
3. Verduurzaming van het *Slimmernetwerk* door het ontwikkelen en aanbieden van modules, bijvoorbeeld het standaardiseren en expliciteren van het Doetank-proces waardoor deze met minder inzet van tijd en middelen ingezet kan worden door geïnteresseerde overheidsinstellingen.

## Effecten en kosten

Overkoepelend doel van het actiepunt is het innovatievermogen van de betrokken professionals te vergroten, wat *uiteindelijk* moet leiden tot innovaties en vergroting van maatschappelijke baten (dan wel het vermijden van verlies hiervan). Partijen *buiten de overheid*, i.c. individuele burgers, worden enkel direct beïnvloed door het actiepunt voor zover het Doetanks betreft – bijvoorbeeld de Doetank ‘Schuldhelpverlening’ c.q. ‘Slim innen van boetes’.

Vanwege de faciliterende rol van het actiepunt zal meting zich gemakkelijker kunnen richten op de geleverde inspanningen, dan op (uiteindelijke) behaalde resultaten.

De subsidie voor het *Slimmernetwerk* wordt verstrekt binnen het subsidieprogramma *Innoveren door professionals*, dat onderdeel uitmaakt van het beleidsprogramma *Beter Werken Openbaar Bestuur* (BWOB). De subsidie voor de periode december 2011-december 2014 bedraagt € 893.000. De *ondersteuning* van de Doetanks zit inbegrepen in het subsidiebedrag, de Doetanks zelf (de vrijwilligers die samen een Doetank vormen) hebben *geen* budget. Hun professionele inzet wordt in principe niet betaald.<sup>52</sup> Uitvoering van het ‘Social (R&D) Lab’ valt buiten de financiële kaders van *Slimmernetwerk*.

Conform de financiële verantwoording bedragen de personele kosten:

- 2012 (december 2011-december 2012): 2.216 uren à € 125 per uur = € 277.000;
- 2013 (december 2012-december 2013): 2.004 uur à € 125 uur = € 250.500.

<sup>52</sup> In sommige gevallen zal de werkgever van de professional voor deze activiteiten in het kader van een Doetank werktijd beschikbaar stellen. Maar vaker gebeurt dit in de vrije tijd van de professional.

### 3.2.3 Actiepunt 12: Watercoalitie<sup>53</sup>

De Watercoalitie (een initiatief van het ministerie van I&M) is een orgaan van publieke en private partijen en maatschappelijke organisaties dat zich richt op het duurzamer inrichten van de waterketen (de keten van drinkwater, riolering en zuivering), ten einde te anticiperen op veranderende klimaatomstandigheden. Dit door optimalisatie van de waterketen middels een integrale aanpak via samenwerking tussen drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen. De Watercoalitie richt zich voornamelijk op activiteiten van huishoudens in de waterketen, waaronder anders omgaan met regenwater in en om het huis en het zelfvoorzienend huis van de toekomst ('Huis 2.0'). De werkwijze is in het kort:

- Het gesprek aangaan met mogelijk interessante partijen;
- Deze partijen bij elkaar brengen om een coalitie te vormen;
- Kennisbundeling en verspreiding; en
- Zo nodig initiatieven procesmatig ondersteunen.

Er zijn thans zes initiatieven van de Watercoalitie, waarvan twee landelijk en vier lokaal. De Watercoalitie kent een grote diversiteit aan experimenten en een hoge mate van onzekerheid over welke projecten uiteindelijk (structureel) in de praktijk worden gebracht en over wat in dat geval de (maatschappelijke) resultaten zullen zijn.

De concrete werkzaamheden van de Watercoalitie bestaan enerzijds uit overleg tussen deelnemende partijen en anderzijds uit het ondersteunen van diverse initiatieven op het terrein van waterbeheer. Vanwege de ondersteunende rol is het niet mogelijk om uiteindelijke resultaten in de maatschappij toe te rekenen aan de Watercoalitie. Bovendien staat op het moment van schrijven niet vast welke experimenten uiteindelijk hun weg naar implementatie zullen vinden. Om deze redenen wordt dit actiepunt niet verder behandeld in dit rapport.

Interviews of enquêtes over wat er door de Watercoalitie sneller, makkelijker, tegen lagere kosten of beter tot stand komt zouden in de toekomst ter evaluatie kunnen worden overwogen.

### 3.2.4 Actiepunt 13: ontwikkelen en uitvoeren participatiebeleid<sup>54</sup>

De Directie Participatie (DP) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu biedt diensten aan binnen I&M, andere ministeries, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties en burgers ten behoeve van het betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, adviseert daarover en ontwikkelt een zogeheten *participatiebeleid*. De DP zet zich onder meer in voor een energieke samenleving, transparante overheid en het gebruik van sociale media door de overheid met het oog op participatie. Daarnaast tracht I&M middels het actiepunt grip te krijgen op wat er momenteel al gebeurt op het gebied van duurzaamheid, zowel binnen de overheid als in de maatschappij. Voorbeelden zijn de Klimaatagenda (Rijksoverheid) en het gemeentelijke initiatief De Gezonde Stad (Amsterdam).

<sup>53</sup> Bronnen: actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a), informatie verkregen via de actiehouders, website van de Watercoalitie: [www.watercoalitie.nl/coalitie/over](http://www.watercoalitie.nl/coalitie/over).

<sup>54</sup> Bronnen: (informatie via) actiehouders, actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a), de kabinetsnota over Doe-Democratie (Ministerie van BZK, 2013b).

Binnen de overheid tracht het project bewustwording over verschillende rollen en wijzen van betrekken van de samenleving of aansluiten bij initiatieven te creëren en dit door te vertalen naar ander gedrag, waaronder meer transparantie.

Met de vorming van de Directie Participatie is op 1 januari 2013 een start gemaakt met dit actiepunt. Sinds 1 januari 2014 is deze directie formeel onderdeel van het ministerie van I&M. In het eerste halfjaar van 2014 wordt gestart met pilotprojecten, die binnen I&M plaatsvinden. Het actiepunt heeft geen echte einddatum: de bedoeling is de visie verder te ontwikkelen en in te zetten, allereerst binnen I&M.

Het effect van het actieplan voor partijen buiten de overheid – en het moment waarop de effecten optreden – hangt erg af van de specifieke uitwerking in projecten. De verwachte effecten van het project zijn van te voren niet in kaart gebracht, noch welke partijen buiten de overheid invloed van het actieplan zullen ondervinden.

Vanwege de relatief vroege fase waarin dit actiepunt zich bevindt en omdat het actiepunt zich in eerste instantie richt op visievorming en onderzoek middels pilotprojecten binnen I&M, zonder zicht op uiteindelijke maatschappelijke resultaten, wordt het in de rest van dit rapport niet verder behandeld.

### 3.3 Actiepunten bij pijler 3: “toegankelijke overheid”

#### 3.3.1 Actiepunt 14: toegankelijke en vindbare overheidsinformatie<sup>55</sup>

Actiehouder(s):	Voorlichtingsraad (ministerie van Algemene Zaken), BZK en VNG
Doorlooptijd:	Onbekend
Budget:	Onbekend

#### Beschrijving

Actieve openbaarmaking gaat verder dan het simpelweg ontsluiten van gegevens. Met dit actiepunt worden drie eigenschappen van informatie gestimuleerd:

1. *Communicatieve toegankelijkheid*: overheidsinformatie moet burgers en andere *stakeholders* in staat stellen om eigenstandig tot menings- en besluitvorming te komen.
2. *Context- of omgevingsafhankelijkheid*: overheidsinformatie moet goed aansluiten bij de situatie of omgeving waarin burgers en andere *stakeholders* zich bevinden.
3. *Vindbaarheid*: overheidsinformatie moet vindbaar zijn via zoekmachines, onder andere door een vraaggeoriënteerde inrichting van websites (de zogeheten ‘toptakenbenadering’).<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Bronnen: Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a); <http://new.kinggemeenten.nl/kenniscentrum-dienstverlening/toptakenbenadering-gemeente-best-2012>; <http://goedopgelost.overheid.nl/gemeente-best-lanceert-ideale-website-en-voldoet-aan-webrichtlijnen/>

<sup>56</sup> De zogenoemde *toptakenbenadering* spitst zich toe op het identificeren van producten en diensten die worden gezocht en de zoektermen die daarvoor worden gebruikt. Vervolgens worden websites zo aangepast dat de producten en diensten die worden gezocht bovenaan in de zoekresultaten terechtkomen, om bezoekers in staat te stellen om sneller hun ‘taak’ waarvoor ze naar de website zijn gekomen af te ronden. Een *best practice* die in het actieplan wordt genoemd is de website van gemeente Liverpool (VK), die dit principe toepast. In Nederland hebben (onder andere) de gemeenten Best en Loon op Zand de toptakenbenadering toegepast.

Actiehouder voor de eerste twee onderdelen – verkennen hoe de overheidsinformatie op een communicatieve manier ontsloten kan worden en hoe de informatie die actief openbaar wordt gemaakt aansluit bij de context of omgeving waarin burgers en andere *stakeholders* zich bevinden – is de Voorlichtingsraad (ministerie van Algemene Zaken). Actiehouders voor het derde onderdeel – het ondersteunen van de ‘toptakenbenadering’ voor veelgevraagde diensten – zijn het ministerie van BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Over dit actiepunt is behoudens bovenstaande beschrijving binnen de doorlooptijd van deze nulmeting niets bekend geworden. Het wordt daarom in dit rapport verder niet behandeld.

### 3.3.2 Actiepunt 15: versterken van informatiepositie van de burger<sup>57</sup>

Actiehouders:	Ministerie van BZK
Doorlooptijd:	2013-2019 (e.v.)
Budget:	Eenmalig € 1,06 miljoen (realisatie) en daarna doorlopend € 319.000 per jaar

#### Beschrijving actiepunt

Op dit moment heeft een burger<sup>58</sup> via *MijnOverheid* (mijn.overheid.nl) en andere internetportalen inzage in een aantal basisregisters, waaronder de Basisregistratie Personen (BRP), voorheen Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Middels het actiepunt wordt verkend in hoeverre inzage in basisregisters kan worden uitgebreid met een mogelijkheid tot het signaleren van foutieve gegevens die over de belanghebbende zijn geregistreerd. Ook wordt onderzocht wat er technisch, praktisch, juridisch en (uiteindelijk) financieel nodig is om inzichtelijk te maken in welke ketens de gegevens uit basisregisters worden gebruikt. Oftewel: wie zijn de ‘hergebruikers’ van informatie uit de basisregisters, welke gegevens betreft dit en op welke manier worden deze gegevens (her)gebruikt? *Inzagerecht* wordt hierbij gedefinieerd als “het recht van een burger (...) een volledig overzicht te krijgen van de hem betreffende persoonsgegevens in begrijpelijke vorm” en *correctierecht* als “het recht van een burger (...) om op verzoek kosteloos de hem betreffende gegevens in de basisadministratie te laten verbeteren, aan te vullen of te verwijderen, indien deze feitelijk onjuist dan wel onvolledig zijn of niet in de registratie opgenomen hadden mogen worden” (Ecorys *et al.*, 2014). Voor inzage in de BRP is deze impactanalyse inmiddels afgerond (in september 2013) en geldt dat het actiepunt naast inventarisatie ook de implementatie (door BZK) omvat. Voor de overige basisregisters is het actiepunt (vooral) op inventarisatie gericht en (vooralsnog) niet op de implementatie van inzage- en correctiemechanismen.

Gegevens betreffen persoonsgegevens zoals naam, adres, geboortedatum, maar ook de gegevens die aan de persoon gerelateerd zijn, zoals de relaties met een kadastraal perceel, een voertuig en inkomen. Via *MijnOverheid* wordt overzicht van en inzage in persoonsgegevens verleend, waaronder de basisregistraties BRP, Wet waardering onroerende zaken (WOZ), de Basisregistratie Inkomen (BRI) (in 2014), het Nationale Handelsregister (NHR) (eveneens in 2014), het Kadaster, de Basisregistratie Voertuigen (BRV) c.q. het Kentekenregister en de Basisregistratie voor Lonen, Arbeidsverhoudingen en Uitkeringen (BLAU) c.q. de

<sup>57</sup> Bronnen: (informatie via) actiehouder, Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a).

<sup>58</sup> Inzicht in en correctie van gegevens door bedrijven (bijvoorbeeld via het bedrijvenloket) valt buiten de *scope* van dit actiepunt.

Polisadministratie van het UWV. Op termijn zou ook inzicht kunnen worden verschaft in welke overheidsorganisatie, voor welk doel, welke gegevens gebruikt. De rol en verantwoordelijkheid van burgers met betrekking tot inzage en correctie wordt duidelijker benadrukt zodat er meer sprake is van een wederkerige informatierelatie tussen burger en overheid.

In 2013 is een impactanalyse uitgevoerd met betrekking tot inzage- en correctiemechanismen in *MijnOverheid*, ten einde inzichtelijk te maken hoe en tegen welke inspanningen de twee nieuwe functionaliteiten (inzage en signaleringsfunctie) kunnen worden aangeboden (Atos Consulting *et al.*, 2013). Uitkomst van deze analyse was dat het realiseren van het inzage- en correctierecht haalbaar is, maar dat een grote mate van detail<sup>59</sup> een grote inspanning vergt van de betrokken onderdelen van het ministerie van BZK (Logius en agentschap BPR) op zowel technisch, juridisch, organisatorisch, bestuurlijk en financieel gebied.

## Planning

Het actiepoint is gestart in 2013. Het advies dat volgde uit de impactanalyse was om volgens een groeimodel te werken, waarbij in eerste instantie wordt gestreefd naar een ‘abbonementenoverzicht’ – de burger verkrijgt een burgerspecifiek inzicht in welke organisaties een abonnement hebben op zijn of haar gegevens (scenario B1) – en vervolgens wordt toegewerkt naar één van de eerder genoemde C-scenario’s. Eind 2013 is scenario B1 gerealiseerd door middel van de website [www.wiekrijgtmijngegevens.nl](http://www.wiekrijgtmijngegevens.nl) (ook toegankelijk via MijnOverheid). De planning is om eind 2014 een voorziening op minimaal C1-niveau te realiseren. Een nadere fasering van het actiepoint volgt uit de impactanalyse van de BPR, die op dit moment nog wordt uitgevoerd.

## Aanleiding en doel

Zowel de Nationale Ombudsman (Van Helden *et al.*, 2013), het Rathenau Instituut als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2011) pleiten voor een versterkte informatiepositie van de burger. De burger biedt op die manier tegenwicht aan de versterkte informatiepositie van de overheid. Het onderwerp inzage en correctie staat ook op de agenda van het project SGO-9 (*Digitaal Rijk*). Daarnaast is er vanuit de Tweede Kamer – zie de motie Recourt-Oosenburg (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 VI, nr. 55) – en vanuit de Nationale Ombudsman (Van Helden *et al.*, 2013) druk uitgeoefend om dit te realiseren. De populariteit van inzage in persoonsgegevens via MijnOverheid, alsmede reacties hierop, duiden erop dat het actiepoint aansluit bij een maatschappelijke behoefte.

Burgers hebben ook nu al recht<sup>60</sup> op inzage in gegevens die geautomatiseerd over hen worden bijgehouden door overheidsorganisaties: ze kunnen individueel aan overheidsorganisaties vragen om inzage in hun gegevens en hebben dan recht op een adequaat antwoord. Er wordt echter (nog) niet op een toegankelijke wijze en proactief inzage verleend in de burgergegevens waarover de overheid beschikt. Hieraan wordt gewerkt door middel van *MijnOverheid*, maar het aantal

<sup>59</sup> Te weten inzicht in welke persoonsgegevens tussen organisaties zijn uitgewisseld (een overzicht van het berichtenverkeer, zonder de inhoud van de berichten zelf, scenario C1), een specificering naar de opgevraagde gegevenscategorieën (scenario C2) of zelfs inzicht in de inhoud van berichten waarin persoonsgegevens zijn uitgewisseld (scenario C3).

<sup>60</sup> Op grond van art. 35 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en sectorale wetgeving zoals de Wet basisregistratie personen (Wet BRP).

gegevens dat nu beschikbaar wordt gesteld is incompleet en de toegankelijkheid – alsmede de bekendheid daarvan bij burgers – kan worden verbeterd.

Op dit moment wordt door het beleidsdepartement gewerkt aan een nota met doelen en termijnen van het actiepunt. De doelen zullen (vooral) een kwalitatief karakter hebben.

### Effecten en kosten

Door inzage en correctie zal de kwaliteit van de registratie verbeteren. Dit leidt vervolgens tot ‘afgeleide’ effecten, bijvoorbeeld minder onjuiste incasso’s. Dergelijke baten (bijvoorbeeld de relatie tussen een procentpunt kwaliteitsverbetering van basisregisters en de procentuele afname van het aantal onjuiste incasso’s) zijn nog niet in kaart gebracht. Hiervoor is een businesscase uitgewerkt, waarin naast financiële baten en lasten ook kwalitatieve effecten zijn geïnventariseerd.<sup>61</sup> Een voorbeeld hiervan is een toename van vertrouwen van burgers in het zorgvuldig gebruik van hun gegevens door de overheid, wat ten goede komt aan de relatie tussen burger en overheid.

Tijdens eerder onderzoek door PBLQ HEC (Boschker *et al.*, 2012) zijn zogenoemde *burgerpanels* georganiseerd. Deze gaven inzicht in de motieven voor inzage in gegevensstromen (controle, archivering en als bewijsmateriaal) en het verwachte gebruik van het inzagerecht (niet regelmatig, namelijk alleen als er problemen optreden). Ook het signaleren en corrigeren van fouten kwamen in deze panels aan bod. Dit impliceert dat de maatschappelijke behoefte aan het instrument vooraf is getoetst (Atos Consulting *et al.*, 2013, p. 55).

Verwacht wordt dat de gehele overheid baten en lasten ervaart van de introductie van inzage en correctie. Buiten de overheid zijn dit uiteraard primair de burgers, en in de tweede plaats gebruikers van de registers, vanwege verbeterde datakwaliteit in hun dienstverlening.

De kosten van implementatie van inzage en correctie liggen vooral bij de ministeries van BZK en EZ, alsmede de departementen die verantwoordelijk zijn voor de genoemde basisregistraties: SZW, I&M en FIN. Volgens de eerder genoemde impactanalyse is de financiële inspanning in 2013 € 75.000,- en in 2014 € 800.000,-.

Ook in de eerder genoemde businesscase van Ecorys *et al.* (2014) zijn de (eenmalige) realisatiekosten begroot, namelijk op € 1,06 miljoen. De doorlopende exploitatiekosten in jaren daarna worden op € 319.000 per jaar begroot. De financiële baten van de uitvoeringsorganisaties UWV, SVB, DUO, CAK, Agentschap BRP en gemeenten worden geschat op € 2.800-17.200 in 2016, oplopend tot € 10.900-65.700 in 2019 en verder. Dit betekent dat volgens de onderzoekers de businesscase – in financieel opzicht – in alle gevallen negatief uitpakt. Hierbij is geen rekening gehouden met de (maatschappelijke) waarde van toegenomen transparantie en vertrouwen in de overheid.

<sup>61</sup> De businesscase geeft inzicht in de kwantitatieve kosten en baten van de afzonderlijke maatregelen; de ministeries, uitvoeringsorganisaties en/of andere overheden waar deze kwantitatieve kosten en baten terecht komen; de kwalitatieve kosten en baten van de afzonderlijke maatregelen; en de risico’s die met het uitvoeren van de maatregelen gepaard gaan. De focus van de businesscase ligt op drie basisregisters: de BPR, het NHR en de BRI. Zie: Ecorys *et al.* (2014).



### 3.3.3 Actiepunt 16: open bekendmakingen en meldingen<sup>62</sup>

Actiehouder(s):	Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen
Doorlooptijd:	2013 – 2017
Budget:	1,5 arbeidsjaren en € 3 miljoen aan ICT-investeringen

#### Beschrijving actiepunt

De Staatscourant, het Staatsblad en het Tractatenblad verschijnen sinds 1-7-2009 *uitsluitend* in digitale vorm. Met ingang van 1 januari 2014 zijn gemeenten, provincies en waterschappen verplicht in elk geval hun regelgeving te publiceren in een elektronisch gemeentebblad, provincieblad of waterschapsblad. Aanleiding hiervoor is de aanpassing van de Wet elektronische bekendmaking. De meeste bekendmakingen door de overheid worden via advertenties in dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen gepubliceerd en via terinzagelegging in overheidsgebouwen wereldkundig gemaakt (ook wel: fysieke terinzagelegging). Het kabinet past de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan zodat ook deze bekendmakingen deel uitmaken van – afhankelijk van bestuursorgaan en doelgroep – de digitale Staatscourant, het gemeente-, provinciale of waterschapsblad, of van het gemeenschappelijkeregelingsblad.

De *gehele* bekendmaking geschiedt dan *uitsluitend digitaal*, dat wil zeggen via internet: bekendmakingen worden uitsluitend elektronisch gepubliceerd in plaats van via een combinatie van publicatie in eerder genoemde *hard copy* bladen en terinzagelegging in een overheidsgebouw. Dit betreft niet enkel zakelijke mededelingen, maar elektronische publicatie van het gehele (ontwerp-)besluit. Daarnaast kunnen burgers en bedrijven op maat, per e-mail, worden geïnformeerd over de bekendmakingen van alle bestuursorganen waar zij belangstelling voor hebben (bijvoorbeeld bekendmakingen met betrekking tot de eigen woonomgeving).

De kosten van bouw en exploitatie van deze voorziening komen voor rekening van de centrale en decentrale overheden die willen deelnemen. Het ministerie van BZK heeft op verzoek van de VNG een centrale publicatievoorziening (Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties, GVOP) ontwikkeld waar decentrale overheden – gemeenten, waterschappen en provincies – tegen betaling van de kosten gebruik van kunnen maken. Deze voorziening bestaat sinds 1 januari 2012. Inmiddels hebben alle 24 waterschappen en 370 gemeenten zich aangesloten als betalend gebruiker van deze centrale voorziening. Een beperkt aantal overheden kiest ervoor om via een eigen voorziening te publiceren. Het beheer van de GVOP wordt verricht door het Kennis en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOOP).

#### Planning

Het actieplan is in 2013 in gang gezet en vindt zijn einde bij de inwerkingtreding van de wettelijke verplichte elektronische bekendmaking, uiterlijk in 2017.

De planning/het stappenplan ziet er als volgt uit:

<sup>62</sup> Bronnen: (informatie via) actiehouders, Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a).

Processtap	Geplande/uiteerste afronddatum
Vaststellen startnotitie en toezending naar departementale Toetsingscommissie administratieve lasten	1 september 2013
Opstellen concept-regeling met toelichting (incl. intradep. afstemming) en kwantificering eventuele AL Burgers/bedrijven/nalevingskosten	15 mei 2014
Interdep. Afstemming	
Consultatie decentrale overheden, adviesaanvraag advies-organen en/of internetconsultatie	1 augustus 2014
BZK-wetgevingstoets	
WKB-wetgevingstoets (Min. van Justitie)	1 september 2014 <sup>63</sup>
Behandeling in voorportaal	september 2014
Behandeling in onderraad	oktober 2014
Behandeling ministerraad	eind oktober 2014
Adviesaanvraag Raad van State	1 februari 2015
Opstellen nader rapport	1 april 2015
Indiening bij Tweede Kamer	1 mei 2015 <sup>64</sup>
Behandeling Tweede Kamer	1 september 2015
Vaststellen startnotitie en toezending naar departementale Toetsingscommissie administratieve lasten	1 september 2013
Opstellen concept-regeling met toelichting (incl. intradep. afstemming) en kwantificering eventuele AL Burgers/bedrijven/nalevingskosten	15 mei 2014

Ook vóór de wettelijke verplichting (1-1-2017) kunnen partijen buiten de overheid al resultaten van het actiepunt ervaren, aangezien er gaandeweg meer bekendmakingen en meldingen in de centrale publicatievoorziening beschikbaar worden. Naar schatting is thans al 90 procent van de decentrale overheden aangesloten bij de centrale voorziening.

Sommige meldingen en bekendmakingen volgen uit de wettelijke verplichting (zoals verordeningen), andere gebeuren op vrijwillige basis.

## Aanleiding en doel

Het actiepunt vloeit rechtstreeks voort uit het regeerakkoord, in samenhang met de visiebrief digitale overheid 2017 d.d. 23 mei 2013 (Kamerstuk 26 643, Nr. 280). In het regeerakkoord is de doelstelling opgenomen dat de dienstverlening door de overheid beter moet. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen, zoals het aanvragen van een vergunning, digitaal afhandelen.

Het project is bedoeld als een verbetering van de dienstverlening; echter, er heeft geen peiling van behoeften van partijen buiten de overheid plaatsgevonden.

## Effecten en kosten

### Effecten

De verwachte effecten van het project buiten de overheid spitsen zich toe op vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, die de bekendmakingen elektronisch kunnen

<sup>63</sup> Voor wetsvoorstellen die vallen onder procedure A vindt (in beginsel) geen WKB-toets plaats.

<sup>64</sup> Indien het advies van de Raad van State een zogenoemd zwaar dictum heeft, dan zal het aangepaste conceptwetsvoorstel met toelichting en nader rapport eerst ter instemming aan de ministerraad moeten worden voorgelegd alvorens het kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

raadplegen en zich op relevante bekendmakingen kunnen laten attenderen. Dit komt ten goede aan de toegankelijkheid van dit type bekendmakingen, onder meer omdat burgers en bedrijven elektronisch op en binnen bekendmakingen kunnen zoeken en zich op maat kunnen laten attenderen op nieuwe bekendmakingen –automatische notificatie van nieuwe bekendmakingen, al dan niet met bepaalde criteria die de ‘abonnee’ opgeeft.

De administratieve-lastenanalyse moet nog worden uitgevoerd. Dit is tevens het enige effect dat kwantitatief gepreciseerd zal worden via een meting van vermindering van de administratieve lasten.

Het belangrijkste effect *binnen* de overheid zijn de vermeden advertentiekosten in gedrukte media. Deze besparing loopt mogelijk in de ettelijke miljoenen. Om dit te preciseren, zal een businesscase worden uitgewerkt.

### **Kosten**

Het actiepoint betreft een wetgevingsproject, waarmee naar verwachting een inspanning van 1,5 arbeidsjaren gemoeid is. Daarnaast zijn er ICT-investeringen vereist. Deze zijn begroot op € 3 miljoen. De jaarlijkse exploitatiekosten bedragen € 2,5 miljoen.

### **3.3.4 Actiepoint 17: publieke dienstverlening en het gebruikersperspectief<sup>65</sup>**

Actiehouders:	Ministerie van BZK, VNG en KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten)
Doorlooptijd:	2013-2017
Budget:	€ 400.000 (incl. € 200.000 voor KING)

### **Beschrijving actiepoint**

Het ministerie van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) hebben de gezamenlijke ambitie om de dienstverlening van gemeenten te verbeteren, in het bijzonder “dienstverlening met de menselijke maat”: dienstverlening die uitgaat van de behoeften van de gebruikers van deze dienstverlening.

Het actiepoint zet in op een beter begrip van de behoeften van burgers en bedrijven inzake alle dienstverleningsprocessen van de overheid, inclusief het online verkeer met publieke uitvoeringsorganisaties, en op transparantie en openheid over wat burgers en bedrijven van publieke organisaties mogen verwachten. Het doel hiervan is verbetering van de dienstverlening en een groter vertrouwen in de overheid.

<sup>65</sup> Bronnen: (informatie via) actiehouders, Actieplan Open Overheid (Ministerie van BZK, 2013a), Ministerie van BZK (2014b), N3Wstrategy (2014), en KINGgemeenten (2013).

Hiertoe zijn de volgende acties gepland/ontplooid:

1. *Het stimuleren van klantonderzoek door publieke organisaties.*

Er is een proef uitgevoerd over de toepassing van de zogeheten *Net Promoter Score* (NPS)<sup>66</sup> in de publieke sector. De resultaten hiervan zijn op de site van Kenniscentrum KING gepubliceerd in juli 2014. De NPS-methode dient ter stimulering van het directe klantcontact, wat zou moeten leiden tot een grotere betrokkenheid van medewerkers aan het verbeterproces. Het NPS-klantonderzoek maakt vooral gebruik van open vragen en heeft daarmee – ondanks dat het een enquête betreft – vooral een kwalitatief karakter.

2. *Een (digitale) catalogus met beschrijvingen van instrumenten om inzicht te krijgen in de behoeften (of het zoekgedrag) van gebruikers van digitale diensten (in juli 2014).*

Een aantal instrumenten wordt het komende jaar via pilots bij publieke organisaties getest, om te achterhalen welke initiatieven efficiënt en effectief zijn en op welke wijze deze breder aangeboden kunnen worden.

3. *Een klankbordgroep<sup>67</sup> (Gebruikers eOverheid) bestaande uit vertegenwoordigers van organisaties die zicht hebben op gebruikerservaringen.*

Doel is om met een zekere regelmaat na te gaan of de ontwikkeling van de publieke digitale dienstverlening voldoet aan eisen van gebruiksvriendelijkheid. Informatie uit de klankbordgroep ‘Gebruikers eOverheid’ (burgers en bedrijven) wordt teruggekoppeld naar individuele instellingen.

4. *Het stimuleren van het gebruik van klantgerichte servicenormen.<sup>68</sup>*

Dat wil zeggen: het openlijk publiceren op welke dienstverleningskwaliteit gebruikers mogen rekenen (zoals reactietermijn, ontvangstbevestiging). Servicenormen werken als een vorm van verwachtingenmanagement. Als burgers weten waar ze aan toe zijn, dan zullen veel onnodige contacten tussen overheid en gebruiker worden voorkomen. Ook zijn de normen een aanzet om de kwaliteit van de overheidsdienstverlening objectief meetbaar te maken. In 2014 wordt het gebruik van servicenormen gestimuleerd door een aantal werksessies te organiseren ten behoeve van de introductie/actualisering van een set servicenormen.

Parallel/flankerend aan de bovengenoemde acties bestaat het programma ‘Digitaal 2017’, dat erop gericht is de online dienstverlening van de overheid te intensiveren zodat meer burgers van de publieke dienstverlening online gebruik kunnen maken. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de wijze waarop gebruikers naar digitale processen kijken, oftewel het gebruikersperspectief.<sup>69</sup>

De vier acties worden uitgedragen via een interactief platform dat onderdeel is van het Kenniscentrum Dienstverlening (KD) van KING. Het platform biedt info, gemeenten kunnen er reageren of vragen stellen. Het platform beslaat alle vier bovengenoemde acties.

<sup>66</sup> De NPS behelst een open vraagstelling met een mogelijkheid tot doorvragen. Bijvoorbeeld: “In hoeverre verwacht u - op een schaal van 0 (zeker niet) tot 10 (zeer zeker) - dat u tegen een vriend, familielid of kennis positief praat over uw ervaring met de dienstverlening waarvan u gebruik heeft gemaakt?”, gevolgd door “Waarom geeft u deze score?” en “Wat zou er beter kunnen?”.

<sup>67</sup> Deelnemers zijn vertegenwoordigers van bedrijven, zzp'ers, en organisaties die burgers vertegenwoordigen, zoals patiëntenorganisaties of een jongerenorganisatie van een vakcentrale.

<sup>68</sup> Doelen/uitgangspunten hierover zijn ook geformuleerd in de *Overheidsbrede visie op dienstverlening 2011*. Uitgangspunt *transparant en aanspreekbaar*, schrijft voor: “wij gebruiken servicenormen en dragen deze uit”.

<sup>69</sup> ‘Digitaal 2017’ is vastgesteld bij het Regeerakkoord. Voor gemeenten draagt Kenniscentrum Dienstverlening van KING bij aan de uitvoering van het programma, bij andere overheidsorganisaties gebeurt dit vooral op ad hoc basis.

## Planning

Het interactief platform is sinds medio 2013 in de lucht. In 2013 heeft KING bijeenkomsten georganiseerd om het platform onder de aandacht van gemeenten te brengen en de behoeften van gemeenten te peilen. Ook zijn diverse gemeenten ondersteund bij het verbeteren van hun dienstverleningsprocessen. Het actiepunt zal in 2017 zijn afgerond.

## Aanleiding en doel

Meer aandacht geven aan het gebruikersperspectief (waaronder transparantie en verwachtingenmanagement) en het verbeteren van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening zijn de voornaamste doelen van het actiepunt. Hieraan zijn geen kwantitatieve doelstellingen verbonden, vooral omdat uitvoerende publieke organisaties zelf bepalen waar zij hun prioriteiten leggen in de verbetering van de dienstverlening.

Gebruiksvriendelijke, digitale systemen maken het uitgangspunt ‘digitaal waar het kan, persoonlijk waar het moet’ realistisch. Het zal dan minder vaak voorkomen dat burgers niet in staat zijn hun zaken digitaal te doen met de overheid. De behoefte aan gebruikersvriendelijker dienstverlening bij gebruikers van publieke diensten blijkt onder meer uit de rapportage *De burger gaat digitaal* van de Nationale ombudsman (d.d. 9-12-2013).

Niet alle organisaties (en afdelingen binnen organisaties) kunnen op dit moment al het gebruikersperspectief in dezelfde mate leidend laten zijn voor de inrichting van hun processen. Goede voorbeelden kunnen hierbij helpen. Het Kenniscentrum Dienstverlening (dat ondergebracht is bij KING) zal gemeenten de komende jaren assistentie bieden, onder meer via het organiseren van praktijkmiddagen, leerkringen, het onderhouden van een website (het eerder genoemde interactieve platform) en het geven van praktische hulp aan individuele gemeenten die daarom vragen. Het KD biedt met andere woorden hulp bij het realiseren van concrete doelen.

## Verwachte effecten en kosten

Voor partijen buiten de overheid betekent het actiepunt concreet dat wordt ingezet op snelle procedures, korte wachttijden, beperkte doorlooptijden, transparantie over reactietermijnen via servicenormen, een grotere aanvaardbaarheid van genomen besluiten en integraliteit in de zorg bij gedecentraliseerde delen van de dienstverlening (zoals bij Jeugdzorg, Wmo). De verschillende publieke dienstverleners hebben zelf de regie in waar zij hun prioriteiten leggen en de beoogde effecten zijn zodoende meestal<sup>70</sup> niet kwantitatief gepreciseerd. Dit maakt het tevens lastig om aan te geven *wanneer* deze effecten zullen optreden.

De inzet van BZK voor 2013 bestaat uit € 200.000 (incl. BTW). De inzet van KING bestaat uit een aantal uren per jaar dat equivalent is aan € 200.000 (incl. BTW).

---

<sup>70</sup> Incidenteel worden wel doelstellingen/effecten gekwantificeerd, zoals bij de gemeente Amsterdam.



## 4 Toepassing van de causale keten en meetmogelijkheden

*In aanloop naar de meting van de actiepunten wordt in dit hoofdstuk allereerst vastgesteld op welke manier een actiepunt overheidsintern en maatschappijbreed effecten teveebracht. Na deze zogeheten ‘causale keten’ van kosten en baten wordt getaxeerd op welke manier deze gemeten (zouden) kunnen worden. De vervolgstap is een inventarisatie van welke informatie beschikbaar is om deze meting uit te voeren.*

Dit hoofdstuk loopt per actiepunt de in hoofdstuk 3 opgestelde ‘causale keten’ door. Op basis daarvan wordt geïnventariseerd wat de mogelijkheden zijn om middels indicatoren de voortgang, kosten, resultaten en effecten van actiepunten te meten. Tegelijkertijd wordt de vraag beantwoord op welk moment in de tijd er zinvol zou kunnen worden gemeten: wordt er naast een nulmeting ook een tussenmeting uitgevoerd?

### Meetmomenten

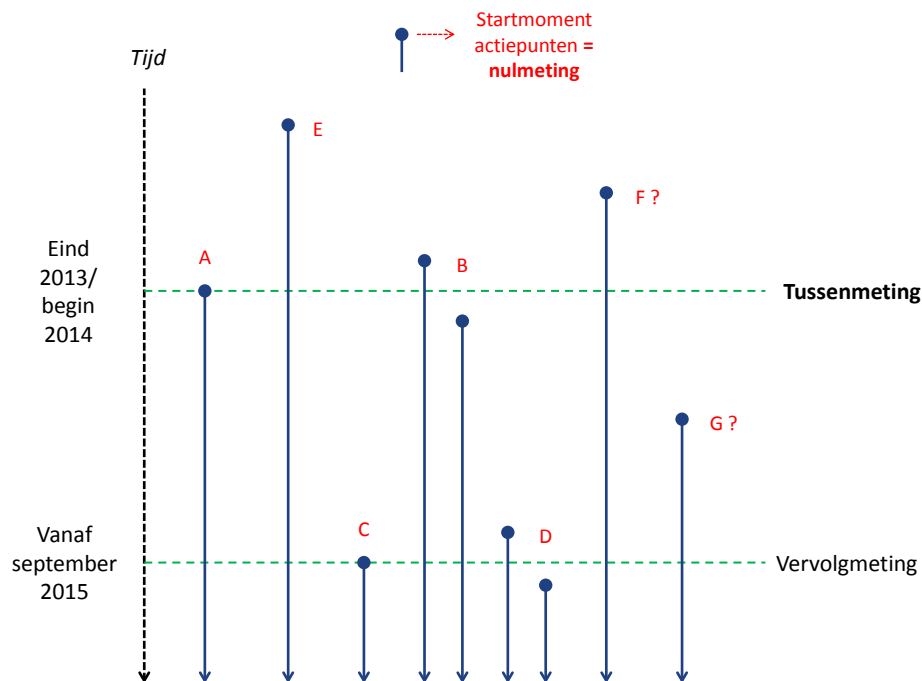
Het *startmoment* van een actiepunt heeft invloed op de nul- en tussenmeting. Er kan onderscheid worden gemaakt naar actiepunten die ten tijde van deze rapportage al zijn gestart en actiepunten die nog van start zullen gaan.

Voor *al gestarte* actiepunten is een relevante vraag hoeveel tijd er zit tussen het startmoment en het moment van de tussenmeting (eind 2013/begin 2014). Hoe meer tijd hier tussen zit, des te waardevoller kan inzicht in de voortgang van het actiepunt zijn. Als er zeer weinig tijd zit tussen startmoment en moment van tussenmeting levert het bijhouden van de ‘voortgang’ weinig inzicht op. Belangrijker is dan de meting ten tijde van de start van het actiepunt: de nulmeting.

Voor *nog te starten* actiepunten is een relevante vraag hoeveel tijd er zit tussen het moment van de tussenmeting (eind 2013/begin 2014) en het toekomstige startmoment. Bij deze nog te starten actiepunten is er uiteraard feitelijk geen sprake van een tussenmeting. Als er zeer weinig tijd zit tussen het moment van tussenmeting en de toekomstige start, kan de ‘tussenmeting’ dienst doen als (benadering van) de meting ten tijde van het startmoment. Tussenmeting en nulmeting vallen dan samen. Hoe meer tijd er zit tussen het moment van tussenmeting en de toekomstige start, des te meer het voor de hand ligt om de metingen te verrichten bij de vervolgmeting, in plaats van bij de huidige nul- en tussenmeting.

Zie Figuur 4.1. Dit betreft hypothetische startmomenten van actiepunten. Bij een actiepunt als A valt de nulmeting samen met de tussenmeting. Bij een actiepunt als C valt de nulmeting samen met de vervolgmeting, zodat in de huidige rapportage nog geen meting plaatsvindt. Actiepunten zoals bij B liggen qua start zo dicht bij de tussenmeting dat één meting zal plaatsvinden (nulmeting). Actiepunten zoals bij D liggen zo dicht bij de vervolgmeting dat meting zal worden uitgesteld tot het moment van die vervolgmeting. Bij een actiepunt als E lijkt het informatief om zowel een nulmeting als een tussenmeting uit te voeren. Bij sommige actiepunten kan het zijn dat niet bij voorbaat eenduidig is vast te stellen of het startpunt ver genoeg ligt van de tussenmeting om zowel een nul- als tussenmeting te rechtvaardigen (F), of dat het startpunt dicht genoeg ligt bij de vervolgmeting om de meting tot dat moment uit te stellen (G). Per geval zal dan een knoop moeten worden doorgesneden.

**Figuur 4.1** Startmoment van actiepunten en de tussen- en vervolgmeting



Bron: SEO Economisch Onderzoek

### Indicatoren

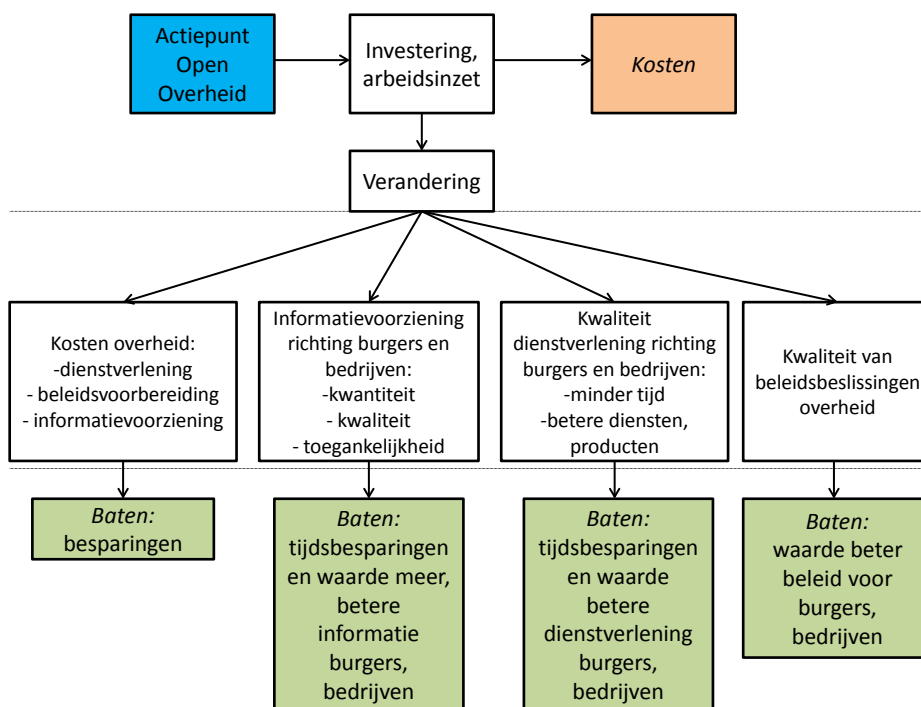
Per actiepunt wordt nagegaan welke meetbare variabelen praktisch kunnen worden gebruikt als indicatoren van de voortgang en uitkomsten van de actiepunten. Voor elke indicator wordt vastgesteld waar in de causale keten deze zich bevindt (gebaseerd op het MKBA-kader uit paragraaf 3.3), welke functie of functies de indicator heeft (zoals voortgang, resultaten, effecten) en hoe deze in de praktijk zou kunnen worden gemeten. Indicatoren die vooral de voortgang meten in plaats van dat ze input zijn voor de berekening van maatschappelijke kosten of baten kunnen overigens in de latere MKBA nog steeds een rol van betekenis hebben. Als effecten namelijk niet of niet makkelijk kunnen worden ingeschat, geven zulke indicatoren waardevolle informatie. Het (op de juiste wijze) presenteren van die informatie is ons inziens te verkiezen boven het weglaten ervan.

De bronnen voor de nul- en tussenmeting bestaan enerzijds uit bestaande, openbare bronnen en anderzijds uit additionele relevante gegevens aangeleverd door de actiehouders.

De plaats van indicatoren in de causale keten wordt geïllustreerd in Figuur 4.2 (een uitbreiding van het MKBA-kader van hoofdstuk 3). Een indicator kan betrekking hebben op de ‘eerste laag’: *de verandering* die een actiepunt Open Overheid inhoudt, de investeringen en arbeidsinzet die daarmee gepaard gaan en de kosten die dat betekent. Een indicator kan ook betrekking hebben op de ‘tweede laag’: de verschillende categorieën *effecten*: kosten binnen de overheid, informatie richting burgers en bedrijven, de kwaliteit van dienstverlening en de kwaliteit van beleidsbeslissingen. Een indicator kan tot slot betrekking hebben op de ‘derde laag’: de baten die samenhangen met de effecten, dat wil zeggen *de waardering* van die effecten.



Figuur 4.2 De causale keten als handvat voor meetbare variabelen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Paragraaf 4.1 loopt per actiepunt bovenstaande ‘causale keten’ door voor de actiepunten die horen bij pijler 1. Paragraaf 4.2 doet hetzelfde voor de actiepunten die horen bij pijler 2 en paragraaf 4.3 voor de actiepunten die horen bij pijler 3.

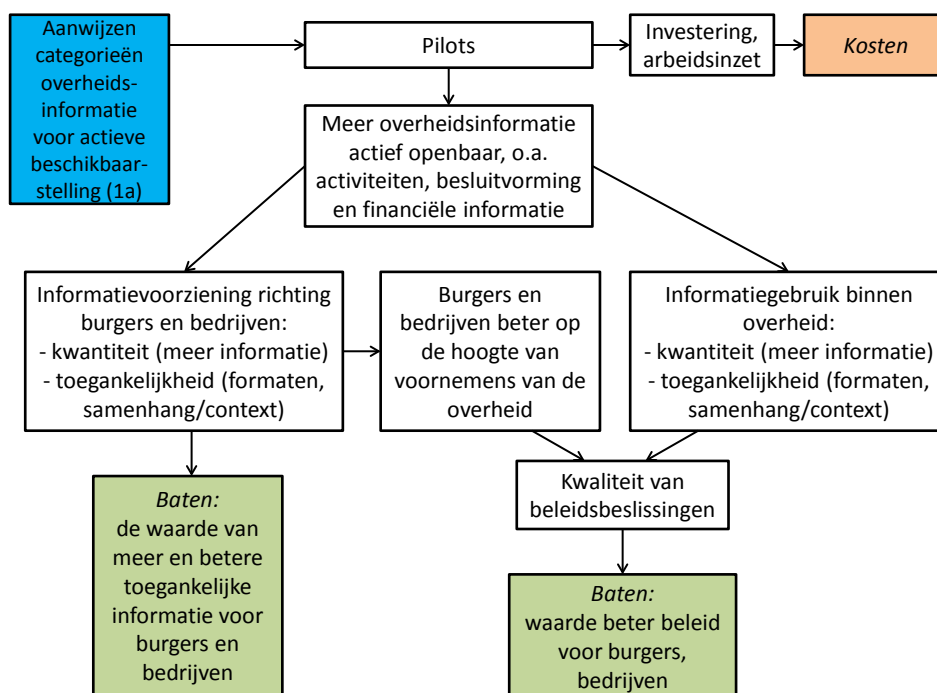
## 4.1 Meetmogelijkheden en indicatoren bij pijler 1

### 4.1.1 Actiepunt 1a: aanwijzen categorieën overheidsinformatie voor actieve beschikbaarstelling

#### Causale keten

Figuur 4.3 geeft de causale keten van dit actiepunt weer.

Figuur 4.3 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepunt 1a



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Doordat meer overheidsinformatie openbaar wordt, neemt de hoeveelheid informatie richting burgers en bedrijven toe, evenals de toegankelijkheid ervan (linkerkant van Figuur 4.3). Dit heeft een waarde voor burgers en bedrijven. De informatie betreft ondermeer besluitvorming van de overheid, waardoor burgers en bedrijven beter op de hoogte zijn van voornemens van de overheid (midden van Figuur 4.3). Zij ontleen hier vooral waarde aan indien het voornemens en plannen zijn die hen direct aangaan, bijvoorbeeld als zij hierdoor actief kunnen meedenken over vraagstukken die hen raken. Welke voornemens en plannen dit precies zijn, is onderdeel van de behoeftepeiling die in het kader van dit actiepunt wordt uitgevoerd (zie paragraaf 3.1.1). Dit beïnvloedt vervolgens de besluitvorming van de overheid (bijvoorbeeld via *feedback* van burgers en bedrijven), wat een waarde heeft voor burgers en bedrijven (rechtsonder in Figuur 4.3). De overheid zelf profiteert ook van meer en beter toegankelijke informatie, wat eveneens consequenties heeft voor de beleidsbeslissingen (rechterkant van Figuur 4.3).

### Meetpunten

Op verschillende plekken in de causale keten kan er worden gemeten. Aan de *kostenkant* betreft het de kosten van het actiepunt zelf en de meerkosten van het actief beschikbaar maken van informatie. Aan de *aanbodkant van informatie* betreft het de hoeveelheid, het soort en de toegankelijkheid van informatie die beschikbaar wordt gesteld. Bij de *gebruikers van informatie* betreft het burgers, bedrijven en de overheid zelf: welke informatie wordt ingezien en hoe wordt die informatie gebruikt?

### Nulmeting

Vanwege het feit dat er nog geen concrete activiteiten hebben plaatsgevonden – zelfs geen *pilots* – en het onduidelijk is hoe uiteindelijk invulling zal worden gegeven aan het actiepunt, is het niet

mogelijk om een nul- dan wel vervolgmeting uit te voeren. Het vaststellen van de uitgangssituatie (lees: de nulmeting) is onderdeel van de uitvoering van het actiepoint en vindt vermoedelijk in het najaar van 2014 plaats met een looptijd van circa 4 maanden. Deze nulmeting zou betrekking kunnen hebben op:

- de overheidsinformatie die actief openbaar wordt gemaakt;
- de toegankelijkheid van die informatie;
- het gebruik van de informatie door burgers, bedrijven en de overheid, met daarbij de kanttekening dat het gebruik van *ongestructureerde* data (zoals inspectierapporten, uitvoeringstoetsen, onderzoeksrapporten, inkoopinformatie, subsidie-informatie, statistische informatie en schetsontwerpen) niet is na te gaan.

Een vervolgmeting kan later input geven voor een op te stellen MKBA.

In beginsel zou het ook mogelijk zijn om de *waarde van het gebruik* van informatie in te schatten en in theorie zou het zelfs mogelijk zijn om de invloed op *beleidsbeslissingen* en de waarde daarvan vast te stellen. Dat laatste lijkt praktisch evenwel niet haalbaar, omdat er vele factoren van invloed kunnen zijn op beleidsbeslissingen (en de invloed van dit actiepoint zou moeten worden geïsoleerd) en omdat er vele beleidsbeslissingen zijn (waarvoor de waarde voor burgers en bedrijven zou moeten worden vastgesteld). De waarde van het gebruik van informatie zou bij een vervolgmeting of in een MKBA middels meer of minder geavanceerde onderzoeksmethoden kunnen worden ingeschat, zoals via de tijd die burgers en bedrijven (vrijwillig) spenderen aan de informatie die beschikbaar komt, of middels vignettenanalyse.<sup>71</sup>

### Beschikbare informatie

De uitgangssituatie is binnen dit actiepoint nog niet (concreet en kwantitatief) vastgesteld. Er wordt extern onderzoek uitgevoerd naar welke informatiecategorieën nu al actief beschikbaar worden gesteld (bijvoorbeeld vanwege verplichting bij wet) en de wijze waarop overheidsbreed deze actieve openbaarmaking plaatsvindt. Daarmee dient het, mits ook kwantitatief van aard, als (input voor) een nulmeting van dit actiepoint.<sup>72</sup> Er is geen schatting voorhanden van de benodigde inspanningen voor de uitvoering van dit actiepoint.

Vanwege de premature fase waarin dit actiepoint zich momenteel bevindt (zonder concreet zicht op de uiteindelijke maatschappelijke effecten ervan) en vanwege het geplande externe onderzoek dat als nulmeting zou kunnen dienen, wordt dit actiepoint niet gemeten.

<sup>71</sup> Vignettenanalyse is een enquêtevorm waarin de respondent een reeks keuzes maakt tussen (hypothetische) proposities. Meestal betreft dit een keuze tussen twee proposities, die op een aantal product-/dienstkenmerken van elkaar verschillen. Hiermee kan op een indirecte manier worden achterhaald welke waarde elk van de kenmerken voor de respondent vertegenwoordigt. Vignettenanalyse wordt vaak ingezet als preferenties worden bepaald door een veelvoud aan product-/dienstkenmerken en de respondent de waarde c.q. het belang van elk afzonderlijk kenmerk lastig kan inschatten.

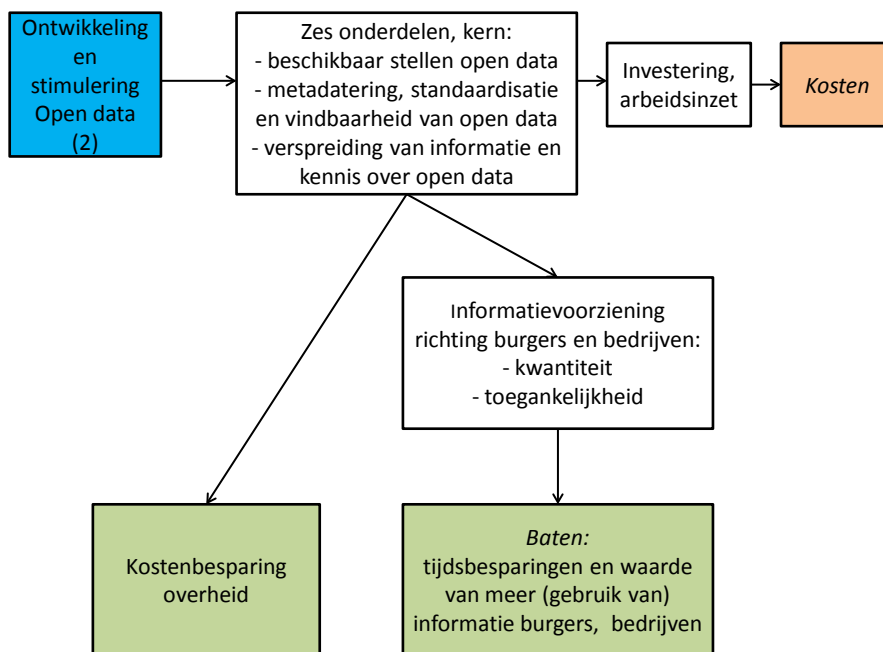
<sup>72</sup> Eén van de andere onderzoeksvragen in dat externe onderzoek behelst de maatschappelijke vraag naar actieve openbaarheid. Wellicht kan hiermee een indruk worden gegeven van de mogelijke maatschappelijke effecten van actieve beschikbaarstelling.

## 4.1.2 Actiepunt 2: verdere ontwikkeling en stimulering van Open data en het gebruik

### Causale keten

Figuur 4.4 geeft de causale keten van dit actiepunt weer.

Figuur 4.4 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepunt 2



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het verspreiden van informatie en kennis met betrekking tot open data, het beschikbaar stellen van open data en metadatering, standaardisatie en het verbeteren van de vindbaarheid van open data hebben tot doel een efficiëntere overheid (kostenbesparing) en leiden tot meer en beter toegankelijke data voor burger en bedrijven. Vindbaarheid van de data staat voorop: verspreiding en metadatering van informatie staan in dienst van vindbaarheid en kunnen in dat opzicht ook als voorwaarden worden beschouwd.

Concrete voorbeelden van de maatschappelijke waarde zijn ICT-toepassingen ('apps') die met behulp van open data kunnen worden ontwikkeld, en de verschillende maatschappelijke vraagstukken die onder de noemer *Open Data NEXT* vallen.<sup>73</sup> In de laatstgenoemde categorie is bijvoorbeeld gekeken naar open-dataoplossingen voor doelgroepenvervoer (besloten personenvervoer): het creëren van een 'marktplaats' voor *carpooling* door mensen die anders gebruik maken van besloten personenvervoer en het beschikbaar stellen van de data van taxibedrijven die het besloten personenvervoer verzorgen zodat klanten actief betrokken worden bij de kwaliteitsmonitoring van de uitvoering van het contract tussen de vervoerder en de aanbestedende partij (zoals gemeenten en zorgverzekeraars).

<sup>73</sup> Zie: <https://data.overheid.nl/open-data-next/vraagstukken>.

### Meetpunten

Op verschillende plekken in de causale keten kan er worden gemeten: bij de *stand van zaken* met betrekking tot de zes onderdelen, op het niveau van de hoeveelheid en de toegankelijkheid van de beschikbare *informatie*, bij het *gebruik* van informatie door burgers en bedrijven en bij de *kosten* van de overheid.

### Nulmeting en tussenmeting

Het actiepunt gaat terug tot 2010 (betaportaal) en 2011 (eerste portaal), zodat in beginsel naast een nulmeting ook een tussenmeting in de rede ligt. Meting kan betrekking hebben op:

- de voortgang op de verschillende onderdelen;
- de hoeveelheid en toegankelijkheid van open data;
- kosten van de overheid (efficiëntie);<sup>74</sup>
- het gebruik van open data door burgers en bedrijven;
- de tijd die burgers en bedrijven kwijt zijn om data te vinden;
- het aantal maatschappelijke vraagstukken dat met open data wordt aangepakt.

In beginsel zou het ook mogelijk zijn om de *waarde van het gebruik* van informatie in te schatten. Deze waarde zou bij een vervolgmeting of in een MKBA middels meer of minder geavanceerde onderzoeksmethoden kunnen worden ingeschat, zoals via de tijd die burgers en bedrijven (vrijwillig) spenderen aan de informatie die beschikbaar komt, of middels vignettenanalyse.

### Beschikbare informatie

Het in kaart brengen van de (maatschappelijke) effecten van open data is onderdeel van het actiepunt zelf, i.c. *Open Data NEXT*. Hieronder vallen ook de investeringskosten van open data. In 2014 komt een rekenmodel beschikbaar om de bijdrage van open (overheids-)data aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken objectief te kunnen bepalen.<sup>75</sup> Halverwege 2014 zouden de eerste resultaten bekend moeten zijn van in 2013 ingezette trajecten.

Het actiepunt omvat een palet aan initiatieven, waarvan sommige heel concrete veranderingen teweegbrengen, bijvoorbeeld aanpassingen aan data.overheid.nl en open-dataprojecten bij gemeenten. Het KOOP neemt (vrijwel) alle onderdelen van het actiepunt voor zijn rekening en formuleert doelen en mijlpalen, waarvan sommige zeer concreet geformuleerd.

Het is onduidelijk welke (tussen)resultaten precies beschikbaar zijn of komen die gebruikt kunnen worden voor een meting. De beschikbare open data (in de portalen) en downloads (CBS Statline, wettenbank, RDW, Kadaster en in het geodomein, zoals postcodetabellen) zouden indicaties kunnen geven van de hoeveelheid respectievelijk het gebruik van open data. Het aantal maatschappelijke vraagstukken dat met open data wordt aangepakt, bijvoorbeeld

<sup>74</sup> In een vervolgmeting zou wederom naar kosten en efficiëntie van de overheid kunnen worden gekeken en naar de aannemelijkheid van het aandeel van ‘open data’ hierbinnen (de causaliteit).

<sup>75</sup> Eind 2013 heeft McKinsey & Company (Manyika *et al.*, 2013) een schatting gemaakt van de mondiale baten van open data op zeven terreinen: opleiding, transport, consumentenproducten, elektriciteit, olie en aardgas, gezondheidszorg en particuliere financiële producten. McKinsey & Company schat het economische potentieel op 3.220 tot 5.390 miljard dollar (\$ 3,2 tot 5,4 biljoen), waarvan ongeveer \$ 1,1 biljoen in de Verenigde Staten en \$ 900 miljard in Europa. Baten bestaan uit toegenomen efficiëntie, de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten en toename van het consumentensurplus (kostenbesparingen, gemak en hogere kwaliteit van producten en diensten).

achterstandswijken en krimp in Groningen, is te vinden op <https://data.overheid.nl/open-data-next>.

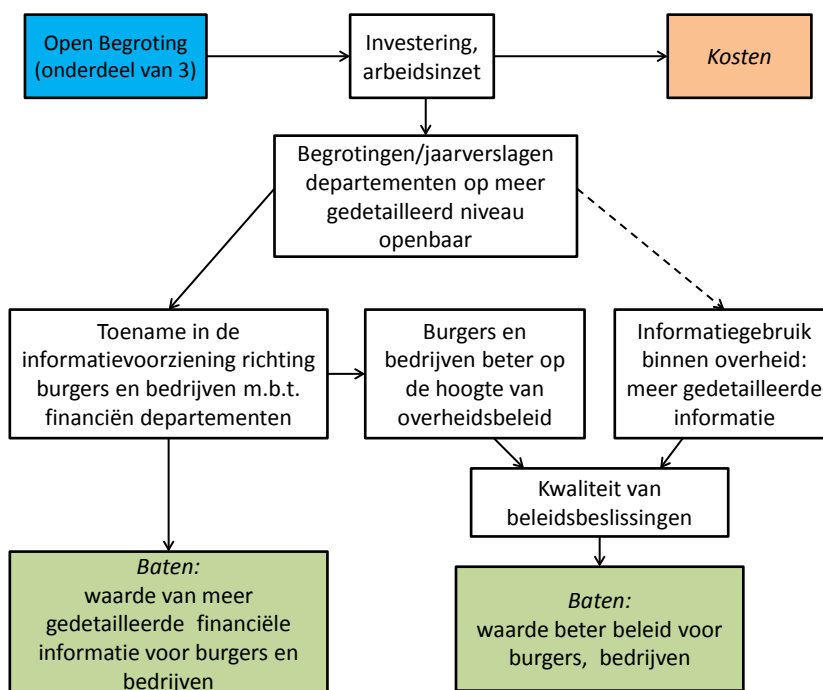
Het hergebruik van de open data – waarvoor worden de gedownloadde open data ingezet? – wordt niet of nauwelijks geregistreerd. Dit heeft deels een principiële oorzaak: het openen van data betekent ook dat deze ‘losgelaten’ worden. Daar past controle op wat er met de data gebeurt niet bij.

### 4.1.3 Actiepunt 3: onderdeel financiële transparantie door Open Begroting

#### Causale keten Open Begroting

Figuur 4.5 geeft de causale keten van dit actiepunt weer.

Figuur 4.5 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepunt 3, onderdeel Open Begroting



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Kern van Open Begroting is dat hierdoor financiële informatie (in begrotingen en jaarverslagen) op een meer gedetailleerd niveau openbaar wordt gemaakt. Dit houdt in *meer* informatie richting burgers en bedrijven, wat een waarde voor hen vertegenwoordigt indien deze informatie ook gebruikt wordt. Burgers en bedrijven raken hierdoor beter op de hoogte van (de financiële consequenties van) overheidsbeleid, wat hun stemgedrag en andere inspraakmogelijkheden kan beïnvloeden en daarmee, uiteindelijk, effect heeft op (de kwaliteit van) beleidsbeslissingen. Concrete voorbeelden van maatschappelijke baten laten zich moeilijk aanwijzen. De verwachte effecten – zoals transparantie en legitimering van overheidsuitgaven – zijn dus vooral principiële van aard.

Ook het informatiegebruik binnen de overheid wordt beïnvloed. Omdat het binnen de overheid vooral gaat om hergebruik van de data, is daar vooral datakwaliteit van belang. Belangrijke hergebruikers binnen de overheid zijn het Ministerie van Financiën en het CBS.

### **Meetpunten Open Begroting**

Een eerste meetpunt is de *beschikbaarheid* van openbare informatie in departementale begrotingen en jaarverslagen. Een tweede meetpunt ligt bij *het gebruik* daarvan, met name door burgers en bedrijven. Het gaat dan in eerste instantie om raadpleging van informatie. Dit gebruik kan in theorie ook binnen de overheid worden gemeten. Het meten van de *kwaliteit van beleidsbeslissingen* en de mate waarin specifiek Open Begroting daaraan bijdraagt lijkt ons in de praktijk niet haalbaar.

### **Nul- en tussenmeting Open Begroting**

Open Begroting gaat terug tot 2012, waarmee naast een nulmeting een tussenmeting informatief zou kunnen zijn. Metingen kunnen zich richten op beschikbare data(-bestanden) en op de raadpleging en het downloaden van data(-bestanden) (maar: zie verderop).

Het lijkt zoals gesteld op voorhand lastig om (het effect van open financiële data op) de mate van controle en inspraak die burgers en bedrijven uitoefenen te meten. In theorie zou dit specifiek via opinieonderzoek kunnen worden uitgevraagd. In dat geval wordt de bijdrage van open financiële data aan de controle en inspraak door de burgers en andere belanghebbenden ingeschat. Dit valt buiten het bereik van de huidige nulmeting, maar zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen bij een vervolgmeting of MKBA. Zelfs dan lijkt het kunnen *kwantificeren* van het effect, en ook het waarderen ervan, onwaarschijnlijk. Iets soortgelijks geldt voor het inschatten van de waarde van de informatie buiten de invloed op controle en inspraak.

### **Beschikbare informatie Open Begroting**

Er zou zijn vastgesteld wat de 'uitgangssituatie' is geweest en er zou worden bijgehouden hoeveel en welke datasets 'open' worden gemaakt.

Met betrekking tot raadpleging en downloaden van data(-bestanden) wordt er weinig bijgehouden (het openen van data is het 'loslaten' van data), behalve de 'belasting' van de website waarop open datasets worden aangeboden. De betreffende website bevat echter niet alleen open begrotingsdata en heeft daarom niet specifiek betrekking op het actiepunt.<sup>76</sup> Kortom, het gebruik van open begrotingsdata kan dus niet nauwkeurig genoeg worden gemeten.

De *Open Data Index* geeft informatie over de mate waarin overheden open data ter beschikking stellen.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Ten tijde van de pickdrukte rondom Prinsjesdag wordt websitebelasting nauwkeuriger gemonitord omdat in die periode een extra server draait. Echter, de websitebelasting wordt ook dan niet specifiek voor open data vastgelegd. Het zijn de andere stukken die rondom Prinsjesdag worden gepubliceerd (vaak PDF-bestanden) die verantwoordelijk zijn voor het meeste dataverkeer.

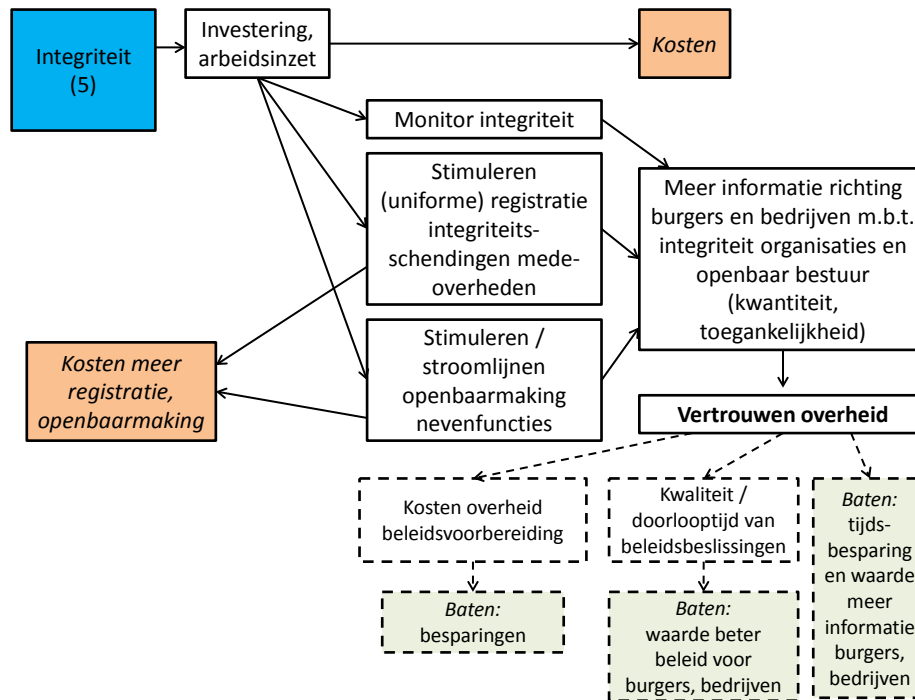
<sup>77</sup> Zie: <https://index.okfn.org/about/>.

#### 4.1.4 Actiepunt 5: instrumenten gericht op integriteit

##### Causale keten

Figuur 4.6 geeft de causale keten van dit actiepunt weer.

Figuur 4.6 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepunt 5



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Vertrouwen in de overheid is het doel van dit actiepunt. Dat meer vertrouwen in de overheid kan leiden tot – bijvoorbeeld – minder kosten van beleidsvoorbereiding en beter beleid is in die zin te zien als ‘tweede-orde-effecten’. Merk op dat ‘vertrouwen’ zowel binnen de overheid speelt (een groter onderling vertrouwen, een veilige meldcultuur van integriteitschendingen) als tussen de overheid en burgers en bedrijven. Het actiepunt richt zich op dat laatste: het dichten van de kloof tussen burger en overheid.

Kern van de werking van het actiepunt is dat de drie elementen leiden tot *meer informatie* (en via stroomlijning tot beter toegankelijke informatie) richting burgers en bedrijven over de integriteit van organisaties en openbaar bestuur. Dit op zich leidt al deels tot tijdsbesparing van burgers en bedrijven, die nu minder tijd kwijt zijn voor zover zij zonder dit actiepunt al zochten naar integriteitsinformatie. De extra informatie heeft mogelijk ook een waarde *an sich* voor burgers en bedrijven. Daarnaast beïnvloedt de informatie *het vertrouwen in de overheid* en de legitimiteit c.q. het mandaat van die overheid. Zodoende poogt het de ‘kloof tussen burger en overheid’ te dichten. Dit sluit aan bij de meer principiële uitgangspunten van het actiepunt: goed bestuur en een democratische rechtsstaat.

Het principiële karakter van het actiepunt maakt dat de beoogde baten op een abstract niveau liggen. Een concreet voorbeeld van maatschappelijke baten is het voorkomen van



belangenverstrengeling door de openbaarmaking van nevenfuncties. *Binnen* de overheid leidt een groter onderling vertrouwen (en de veilige meldcultuur die daarmee samenhangt) tot een beter werksfeer, wat de productiviteit ten goede komt.

Merk op dat de paradoxale consequentie van meer integriteitsinformatie kan zijn dat deze in eerste instantie een negatieve uitwerking heeft op de perceptie van integriteit, namelijk als door verbeterde registratie en publicatie van integriteitsschendingen voorheen onzichtbare misstanden zichtbaar worden (waardoor de perceptie van integriteit verslechtert).

### **Meetpunten**

Het eerste meetpunt ligt bij de wijze van monitoring en de registratie van integriteitsschendingen en bij de openbaarmaking en de wijze van openbaarmaking van nevenfuncties. Het tweede meetpunt betreft de informatie die burgers en bedrijven hierdoor krijgen over integriteitsschendingen en nevenfuncties. Een derde meetpunt ligt bij het vertrouwen in de overheid. In theorie kan er ook worden gemeten op de niveaus van kosten van beleidsvoorbereiding en kwaliteit en doorlooptijd van beleidsbeslissingen, maar in de praktijk zal het niet haalbaar zijn deze te koppelen aan dit specifieke actiepoint. Een laatste meetpunt ligt bij tijdsbesparingen en de waarde van de informatie voor burgers en bedrijven.

### **Nulmeting en tussenmeting**

Het stimuleren en stroomlijnen van de openbaarmaking van nevenfuncties vindt plaats sinds 2014, zodat alleen een nulmeting voor de hand ligt. Het werk aan de eerste Integriteitsmonitor (editie 2012) is gestart in 2011 en de registratie van integriteitsschendingen in 2008, zodat naast een nulmeting een tussenmeting informatief zou kunnen zijn.

Metingen kunnen zich richten op:

- Het aantal geregistreerde integriteitsschendingen;
- De wijze van het peilen van integriteit in het openbaar bestuur;
- De mate waarin en de wijze waarop nevenfuncties openbaar worden gemaakt.

Daarbij staat wel ter discussie hoe de registratie van integriteitsschendingen zich ‘autonoom’ zou ontwikkelen, dat wil zeggen welk deel van de registratiesystemen ook zonder het actiepoint geïmplementeerd zou worden. Dit is een belangrijk vraagstuk voor een latere MKBA. Het Ministerie van BZK (2014, p. 30) constateert zelf dat het “niet goed in [te schatten is] in hoeverre de ingezette middelen effect sorteren” oftewel dat het meten van de effectiviteit van integriteitsbeleid lastig is.<sup>78</sup> De gegevens die door BZK worden verzameld, zien dus (vooral) toe op de aard en omvang van integriteitsschendingen, de mate waarin binnen organisaties integriteitsbeleid aanwezig is, de interne beleving van de integriteitscultuur en het integriteitsbeleid, en de maatschappelijke beleving van integriteit van de overheid.

Vraagstukken van autonome ontwikkelingen doen zich nog meer gelden bij het derde element van het actiepoint: het stimuleren en stroomlijnen van openbaarmaking van de nevenfuncties van (top)ambtenaren. Hieraan ligt een wettelijke verplichting ten grondslag. Het deel van de *compliance* dat dankzij het actiepoint tot stand komt, kan bijvoorbeeld worden ingeschat door

---

<sup>78</sup> Ministerie van BZK (2014). *Beleidsdoorlichting Integriteit(s)beleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

overheidsinstanties direct te vragen of ze *om die reden* tot compliance zijn overgegaan. Dergelijk veldwerk valt buiten het bereik van deze nulmeting.

Ook zouden burgers en andere belangstellenden kunnen worden bevraagd naar hun inzicht in integriteit, hun vertrouwen in de overheid, het belang van informatie en eventuele tijdsbesparing. Dergelijk (grootschalig) veldwerk valt echter buiten het bereik van de huidige nulmeting.

### Beschikbare informatie

De eerste Integriteitsmonitor uit 2012 is in zekere zin een ‘nulmeting’ van de stand van zaken rondom integriteit in het openbaar bestuur. Vanuit die optiek kunnen daarop volgende monitoren worden gezien als het meten van voortgang.

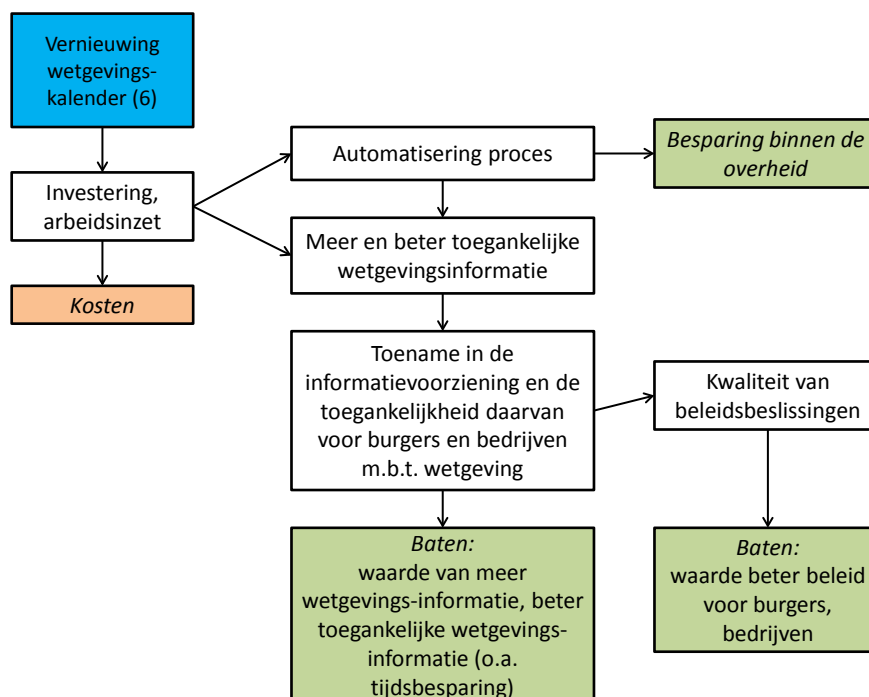
Op dit moment bestaat geen uniforme registratie van schendingen. Met name grotere overheidsorganisaties beschikken wel over een registratiesysteem, maar deze verschillen van elkaar, bijvoorbeeld qua categorisering van de schendingen.

## 4.1.5 Actiepunt 6: vernieuwing van de Wetgevingskalender

### Causale keten

Figuur 4.7 geeft de causale keten van dit actiepunt weer.

Figuur 4.7 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepunt 6



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Door automatisering van het proces treden *besparingen* op. Data zal geautomatiseerd worden onttrokken aan bestaande systemen, in het bijzonder aan het wetgevingsvoortgangssysteem *Kivi*.

Dit bespaart tijd en kosten.<sup>79</sup> Dit zorgt er tevens voor dat er *meer informatie* beschikbaar kan komen via de wetgevingskalender. Mogelijk wordt als onderdeel van de vernieuwing van de wetgevingskalender ook de *toegankelijkheid* van informatie bevorderd (indien een zoekfunctie wordt verbeterd). Beter toegankelijke informatie kan leiden tot tijdsbesparingen voor burgers en bedrijven (*links in de figuur*). Als er meer informatie beschikbaar is, die bovendien meer toegankelijk is, zullen meer burgers en bedrijven worden bereikt. Meer en beter toegankelijke wetgevingsinformatie voor burgers en bedrijven kan uiteindelijk – via controle en inspraak – invloed hebben op (de kwaliteit van) *beleidsbeslissingen*.

### Meetpunten

Een eerste meetpunt betreft *de kosten binnen de overheid*. De vernieuwing van de wetgevingskalender gaat met investering (automatisering) en arbeidsinzet gepaard. De automatisering leidt tot besparingen. Het aanleveren van meer informatie houdt weer *meer* kosten in (voor het overzicht niet weergegeven in de figuur).

Een tweede meetpunt betreft *de beschikbaarheid van wetgevingsinformatie*, en de toegankelijkheid daarvan. Een derde meetpunt betreft *het gebruik van die informatie*, bijvoorbeeld in de vorm van gebruiksstatistieken.

In theorie is de *kwaliteit van beleidsbeslissingen* ook een meetpunt. Het meten daarvan en het toewijzen van veranderingen daarin specifiek aan de vernieuwing van de wetgevingskalender is ons inziens in de praktijk niet haalbaar.

### Nulmeting

Effecten binnen en buiten de overheid zullen zich pas na afronding van het actiepoint (als de nieuwe kalender ‘live’ gaat) openbaren. Alleen een nulmeting is daarom op dit moment zinvol. Deze kan zich richten op:

- de hoeveel tijd/kosten die departementen in de ‘oude’ situatie kwijt zijn aan het vullen van de Wetgevingskalender;
- de hoeveelheid en toegankelijkheid van informatie via de Wetgevingskalender. Deze zal dan wel op de een of andere manier dienen te worden genormaliseerd<sup>80</sup> (immers: meer wetgevingstrajecten impliceert meer informatie);
- het gebruik van informatie (gebruiksstatistieken).

Het inschatten van de waarde van informatie (en van sneller toegankelijke informatie) kan in theorie plaatsvinden via grootschalige enquêtes, welke buiten het bereik van de huidige nulmeting vallen. Harde relaties tussen de specifieke uitwerking van dit actiepoint en de kwaliteit van beleidsbeslissingen zullen ons inziens moeilijk empirisch kunnen worden aangetoond. Sowieso is het inschatten van de kwaliteit van beleidsbeslissingen een *tour de force*. Wel zouden genoemde grootschalige enquêtes een indruk kunnen geven van het gebruik en (in kwalitatieve zin) de waardering van meer en beter toegankelijke wetgevingsinformatie.

<sup>79</sup> Als andere partijen buiten de Rijksoverheid het systeem of data daaruit zouden overnemen, treden daar mogelijk ook besparingen op.

<sup>80</sup> Onder andere in verband met het ‘cyclische’ karakter van wetgevingstrajecten tijdens een kabinetsperiode: tijdens de eerste twee á drie jaar van een kabinet worden relatief veel wetgevingstrajecten gestart, tijdens het laatste jaar nauwelijks. Het aantal wetsontwerpen in de Eerste of Tweede Kamer is een goede indicatie hiervoor.

Een vervolgmeting zou zich kunnen richten op de effecten na afronding van het actiepoint, dus wanneer de nieuwe kalender 'live' gaat (voor-/na-analyse).

### **Beschikbare informatie**

De interne voortgang van het actiepoint wordt bijgehouden.

Voor een *nulmeting* zijn (gemeten) gegevens nodig over de hoeveel tijd/kosten die departementen in de 'oude' situatie kwijt zijn aan het vullen van de Wetgevingskalender, over de hoeveelheid en toegankelijkheid van informatie via de Wetgevingskalender (met een normalisatie) en over het gebruik van informatie (gebruiksstatistieken). Voor het inschatten van de *waarde* van informatie en van sneller toegankelijke informatie zouden grootschalige enquêtes nodig zijn. Dit soort gegevens en enquêtes zijn ons niet bekend<sup>81</sup> en zijn niet beschikbaar gekomen in dit onderzoek. Een (nul-)meting vindt daarom niet plaats. Voor een toekomstige meting zou het verkrijgen en samenvatten van de hoeveelheid, toegankelijkheid en gebruik van informatie via de Wetgevingskalender noodzakelijk zijn en zouden grootschalige enquêtes kunnen worden overwogen.

## **4.1.6 Actiepoint 7: internetconsultatie**

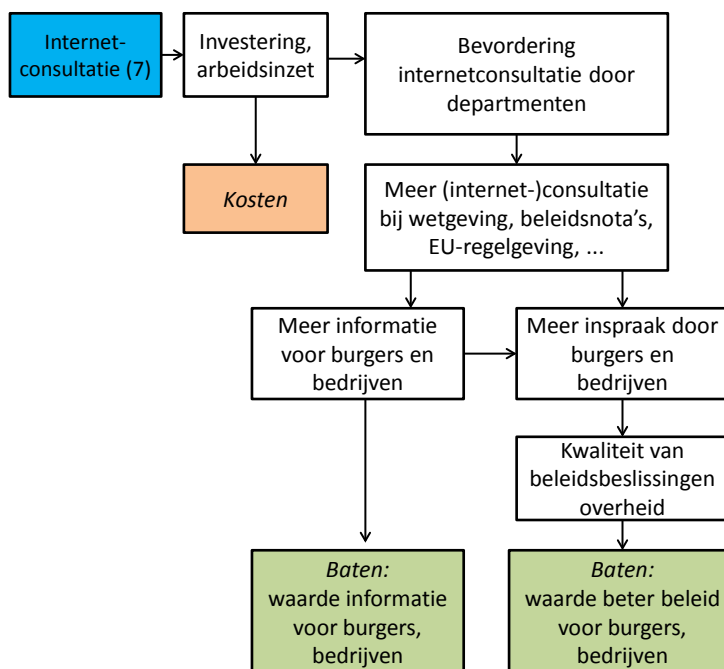
### **Causale keten**

Figuur 4.8 geeft de causale keten van dit actiepoint weer.

---

<sup>81</sup> Op <https://www.overheid.nl/over-deze-site/prestatiemeting/> staan wel enkele geaggregeerde prestatieingen met betrekking tot (het bredere) Overheid.nl: rapportcijfers performance/output, toegankelijkheid, en tevredenheid; en bezoekstatistieken.

Figuur 4.8 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepoint 7



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Meer internetconsultatie betekent *meer informatie* voor burgers en bedrijven en *meer inspraak* door diezelfde burgers en bedrijven, wat invloed kan hebben op (de kwaliteit van) *overheidsbeslissingen*. Voorbeelden van concrete baten zijn dat het wetgevingsproces kan worden bespoedigd en dat het aantal (formele) bezwaren tegen nieuwe wetgeving afneemt door het toegenomen draagvlak.

### Meetpunten

Er kan worden gemeten bij het *aantal internetconsultaties dat wordt aangeboden*, de *informatieverstreking* daarbij en *het gebruik* van burgers en bedrijven van de informatie (en de waarde van dat gebruik) en van de consultaties. In theorie kan ook gemeten worden op het niveau van de *kwaliteit van beleidsbeslissingen*, maar deze is lastig in te schatten en het effect van consultaties daarop is in de praktijk moeilijk, zo niet onmogelijk, om te isoleren.

### Nulmeting en tussenmeting

Of naast een nulmeting een tussenmeting zinvol is, hangt in de eerste plaats af van de *start* van dit actiepoint en dat hangt weer af van de precieze afbakening ervan. We nemen aan dat het actiepoint is gedefinieerd als *het stimuleren van internetconsultatie*. Sinds het begin van het experiment in juni 2009 wordt de inzet van internetconsultatie al gestimuleerd. Omdat ook zonder het actiepoint internetconsultatie wettelijk zou zijn verankerd voor zover het (bepaalde) wet- en regelgeving betreft, draait de stimulering in dit actiepoint vooral om *het niet-wettelijk verankerde deel*. We gaan ervan uit dat het stimuleren van internetconsultatie voor niet-wettelijk verplichte situaties vooral na het *Kabinetsstandpunt internetconsultatie wetgeving* van 17 juni 2011 is aangevangen. De nulmeting interpreteren wij zodoende als de situatie voor 17 juni 2011. Dit betekent dat in beginsel een tussenmeting informatief kan zijn.

Metingen kunnen zich richten op:

- het ‘aanbod’ van internetconsultaties;
- de informatie die via internetconsultaties wordt verstrekt;
- het gebruik van die informatie (*views, downloads*) en het gebruik van consultaties (reacties).

Merk op dat een ‘normalisatie’ nodig is om vergelijkbaarheid over de jaren te realiseren.<sup>82</sup> Bijvoorbeeld: het aantal consultaties als percentage van het aantal nieuwe wetten, wetswijzigingen en beleidsnota’s.

Maatschappelijke effecten liggen uiteindelijk bij de kwaliteit van beleidsbeslissingen. Deze zijn in de praktijk lastig, zo niet onmogelijk om te kwantificeren. Grootschalige enquêtes zouden wel een (kwalitatieve) indruk kunnen geven van het belang van internetconsultaties. Deze vallen evenwel buiten het bereik van deze nulmeting. Voor het inschatten van de waarde van de extra informatie die door internetconsultaties wordt verstrekt, zouden eveneens grootschalige enquêtes nodig zijn.

### Beschikbare informatie

Er is informatie beschikbaar uit een experimentfase (2009-2011) en de aantallen internetconsultaties, bezoeken en reacties worden bijgehouden. Uit de experimentfase (2009-2011) zou zijn gebleken dat internetconsultatie vooral effectief is c.q. meerwaarde heeft bij wet- en regelgeving met substantiële gevolgen voor rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen of voor de uitvoeringspraktijk. Met effectief wordt bedoeld dat de internetconsultatie input heeft geleverd voor de medewerker van het departement en dat deze informatie over wetgeving in voorbereiding heeft verschaft aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties (hetgeen blijkt uit het aantal bezoeken).<sup>83</sup> De gevolgen voor de uitvoeringspraktijk worden door de wetgevingsjurist bepaald aan de hand van de Uitvoerbaarheidstoets, zoals opgenomen in het Integraal AfwegingsKader voor beleid en regelgeving (IAK). Dit gebeurt in overleg met uitvoerders als onderdeel van de departementale voorbereiding van wetgeving.

## 4.2 Meetmogelijkheden en indicatoren bij pijler 2

### 4.2.1 Actiepunt 10: *Van Regels naar Ruimte*

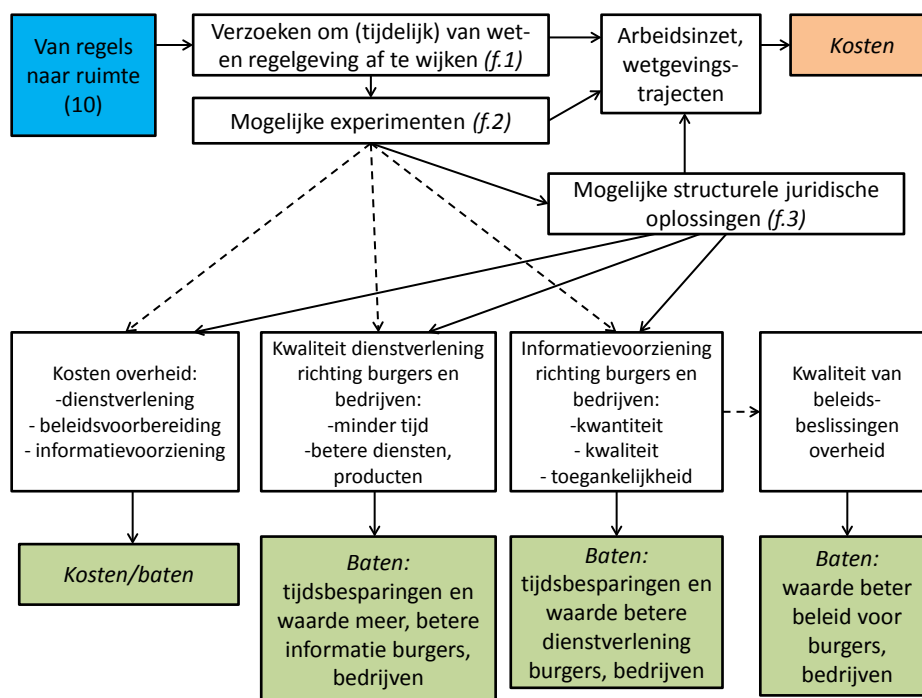
#### Causale keten

Figuur 4.9 geeft de causale keten van dit actiepunt weer.

<sup>82</sup> Zie ook voetnoot 80.

<sup>83</sup> Er wordt niet geregistreerd of een bezoek *uniek* was. Met andere woorden, er worden bezoeken, geen *bezoekers* geregistreerd.

Figuur 4.9 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepunten 10



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De causale keten sluit aan bij drie fases die verzoeken om afwijkingen van wet- en regelgeving konden doorlopen. In *fase 1* werden deze verzoeken behandeld en konden ze (nog) niet leiden tot effecten. *Fase 2* betrof de verzoeken die hebben geleid tot experimenten in de vorm van tijdelijke afwijkingen van wet- en regelgeving. In de periode van experimenten konden effecten optreden richting de kosten van de overheid, met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening richting burgers en bedrijven en in de vorm van informatievoorziening richting burgers en bedrijven.<sup>84</sup> Als in *fase 3* een structurele wijziging in wet- en regelgeving volgde, werden de betreffende effecten structureel (en mogelijk ook groter als het invloedsbereik toenam). Fases 1 en 2 konden met kosten in termen van arbeidsinzet gepaard gaan, fase 3 hield in kosten van een wetgevingstraject.

De maatschappelijke baten van VRNR uitten zich per definitie erg concreet: burgers en bedrijven kwamen zelf met alternatieven en ideeën om regeldruk te verminderen. Voorbeelden zijn ‘no stop shopping’ bij het aanvragen van een paspoort, identiteitskaart of rijbewijs en het voorkomen van handmatige overschrijven van belastingen door deze per incasso te incasseren.

### Meetpunten

In de drie fasen zou er kunnen worden gemeten. Fase 1 betreft dan de ingediende en behandelde verzoeken, fase 2 het aantal experimenten en fase 3 de start en het doorlopen van wetgevingstrajecten. Er zou ook kunnen worden gemeten op het niveau van de *impact* van experimenten en structurele wijzigingen in wet- en regelgeving: kosten van de overheid, kwaliteit

<sup>84</sup> Via de informatievoorziening zou ook de kwaliteit van beleidsbeslissingen door de overheid kunnen worden beïnvloed.

van dienstverlening richting burgers en bedrijven en informatievoorziening richting burgers en bedrijven.

### **Meting**

Het startmoment van dit actiepoint ligt ver genoeg in het verleden (voorjaar 2012) om – in theorie – naast een nulmeting een tussenmeting informatief te laten zijn. Wel kan daarbij in ieder geval worden opgemerkt dat *structurele* maatschappelijke resultaten pas worden geboekt (en dus in theorie zouden kunnen worden gemeten) vanaf het moment dat wetgeving daadwerkelijk is aangepast.

Een nulmeting zou betrekking hebben op de situatie voordat dit actiepoint van start ging. Dit zou neerkomen op een vaststelling of inschatting van het aantal (ingediende/behandelde) verzoeken van gelijksoortige aard (namelijk betreffende tijdelijke afwijkingen van wet- of regelgeving), de mogelijk gemaakte tijdelijke afwijkingen van wet- of regelgeving en mogelijke wetgevingstrajecten op basis van deze tijdelijke afwijkingen. Als dit type verzoek (en de resulterende experimenten en aanpassingen van wet- en regelgeving) de jure of de facto onmogelijk was voordat dit actiepoint bestond, is dit een letterlijke *nulmeting*.

Zoals eerder opgemerkt is dit actiepoint (tijdens het schrijven van dit rapport) stopgezet. Dit omdat in deze vorm – en ondanks toegenomen communicatie hierover – de resultaten niet in verhouding stonden met de benodigde inspanningen (*zie hieronder onder Beschikbare informatie*.) Gegeven deze beslissing is het niet zinvol om een nul- of tussenmeting uit te voeren. Deze metingen zouden immers als doel hebben om een toekomstige Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse mogelijk te maken, terwijl al is besloten om het actiepoint niet te continueren. Dit actiepoint wordt daarom in dit rapport niet gemeten.

### **Beschikbare informatie**

Vanwege de uiteenlopende aard van voorstellen en experimenten c.q. structurele wetswijzigingen die potentieel daaruit volgen, was een algemene uitgangssituatie vooraf niet vast te stellen.

De aantallen aanvragen en wat er met die aanvragen is gebeurd werd bijgehouden. Dit leidt tot het volgende beeld.

Van de 50 verzoeken die in 2012 werden ingediend, zijn er 15 na een *quick scan* nader uitgewerkt. Uiteindelijk bleken 9 verzoeken echt te passen binnen het project. Hiervan werden 5 als experiment uitgevoerd:

- geautomatiseerde kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en waterschapsheffingen;
- het thuisbezorgen van reisdocumenten;
- vermissing reisdocumenten;
- de bio based economy; en
- automatische inkomensvoorspelling Bijzondere Bijstand voorzieningen.

Eén van deze experimenten, vermissing reisdocumenten, was al gestart voordat het actiepoint VRNR van start ging.



Van de overige 4 VRNR-verzoeken zijn er 2 overgenomen door de beleidsinhoudelijke vakdepartementen om een structureel wetswijzigingstraject te starten. Het betreft het inzetten van de gemeentelijke belastingdeurwaarder voor bestuurlijke vorderingen en het afschaffen van vergezelling van de gerechtsdeurwaarder door de hulpofficier van justitie. Tot slot is 1 VRNR-verzoek opgenomen in een breder project van het betreffende vakdepartement (een betrouwbare inschatting van de eigen bijdrage bij WMO-voorzieningen) en is er 1 afgewezen door de beleidsverantwoordelijke organisatie (het aanvragen van het rijbewijs door het CBR).

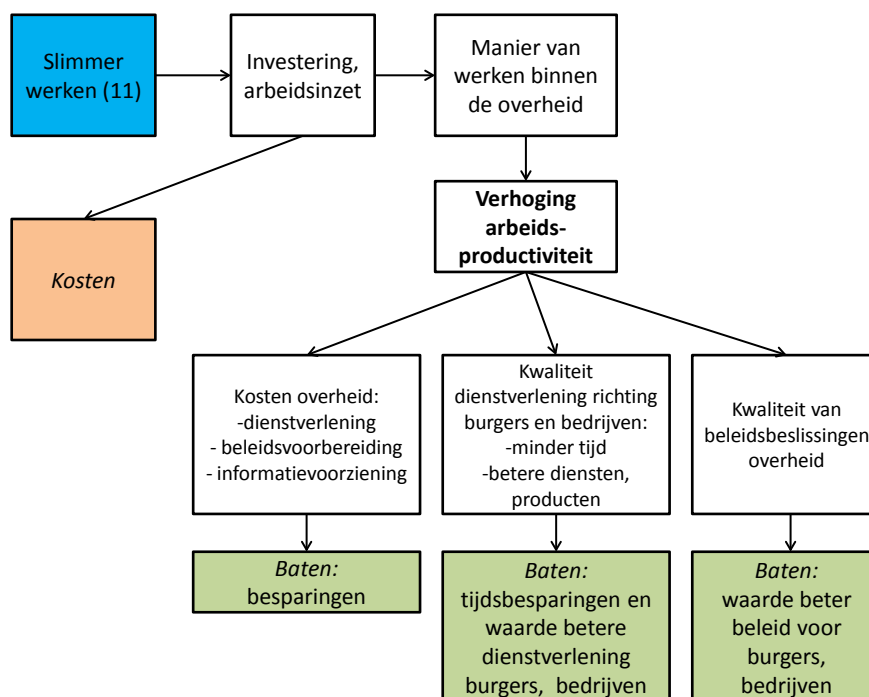
Uit de omschrijving van de 9 verzoeken blijkt dat de meeste afkomstig zijn van medeoverheden, in het bijzonder van gemeentelijke organisaties. Ondanks inventarisaties door de Kafkabrigade en het Instituut Publieke Waarden zijn er nauwelijks of geen VRNR-verzoeken van burgers, noch van professionals en bedrijven (inzet van APS en het PRED ten spijt). Verzoeken die via de website/postbus ingediend werden, bleken vaak geen alternatief te bevatten (enkel de constatering dat bepaalde regels belemmerend zijn), berustten op een verkeerde interpretatie van wet- en regelgeving (al dan niet als gevolg van gebrekkige communicatie hierover vanuit de overheid), of waren politiek/strategisch van aard.

## 4.2.2 Actiepunt 11: verandering houding en werkwijze door inzet *Slimmer Werken*

### Causale keten

Figuur 4.10 geeft de causale keten van dit actiepunt weer.

Figuur 4.10 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepunt 11



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het actiepoint betreft een verandering in het werken binnen de overheid. Het uitgangspunt (genaamd “sociaal-innovatieve aanpak van anders werken door de overheid”) is dat optimalisering van werkprocessen en dienstverlening start op de werkvloer. Mogelijk leidt dit tot een verbetering van de arbeidsproductiviteit. Dit kan zich uiten in besparingen of in een verbeterde dienstverlening van de overheid of betere beleidsbeslissingen.

### Meetpunten

In theorie kan er zowel ‘aan het begin’ (werken binnen de overheid) als ‘aan het eind’ (kwaliteit van dienstverlening en beleidsbeslissingen) van de causale keten worden gemeten. Het kwantitatief vaststellen van de mate waarin veranderingen in het niveau van de kwaliteit van dienstverlening en van beleidsbeslissingen specifiek te danken zijn aan *Slimmer Werken* lijkt evenwel niet haalbaar. Dit vanwege de vooral faciliterende rol van dit actiepoint, waarbij meting zich gemakkelijker zal richten op geleverde inspanningen, dan op (uiteindelijke) resultaten.

### Nulmeting en tussenmeting

Actiepoint is gestart in mei 2010 en eindigt eind 2014, waardoor in beginsel naast een nulmeting een tussenmeting informatief kan zijn. Deze tussenmeting is daarmee direct een eindmeting, aangezien er in verband met de stopzetting na 2014 geen verdere effecten te verwachten zijn.

De meetbaarheid lijkt vooral mogelijk op een *bottom up*-manier: in hoeverre dragen de inspanningen (van *Slimmernetwerk* en *Ruimte voor de professional*) volgens betrokkenen bij aan relatief concrete doelen? Deze doelen zijn gedefinieerd als:

- het wegnemen van arbeidsvoorwaardelijke obstakels;
- het leren van het delen van *best practices* door werknemers;
- het beter meetbaar maken van de productiviteit en effectiviteit van publieke diensten;
- verhoging van de productiviteit (‘hetzelfde of meer presteren met minder mensen’);
- veranderingen in de dienstverlening en de beleidsvorming.

Meting zou kunnen op een kwalitatieve manier, door betrokkenen te interviewen en/of te enquêteren. Voor een goede meting is dan een dekkend beeld van belang, wat binnen deze nulmeting niet mogelijk is, maar wellicht kan worden overwogen ten tijde van een vervolgmeting/MKBA.

Binnen het actiepoint is eind 2012 / begin 2013 besloten om het (beter) meetbaar maken van arbeidsproductiviteit los te laten. Hiervoor werden twee redenen gegeven: het zou niet reëel zijn om vanuit BZK te werken aan het op microniveau (beter) meetbaar maken van arbeidsproductiviteit in het openbaar bestuur; en er zijn reeds diverse andere partijen op hun eigen manier bezig met alternatieve vormen van meten en *benchmarken* van productiviteit en output van de overheid waardoor de toegevoegde waarde van een onderzoeksmodule of meetinstrument binnen BWOB gering is (bron: ministerie van BZK). Hiermee was verbetering van de arbeidsproductiviteit nog steeds een *doel* van het programma BWOB. Er werd echter niet langer toegewerkt naar het meetbaar(der) maken (het ontwikkelen van een specifiek meetinstrumentarium) of prikkelen van arbeidsproductiviteit (het implementeren van financiële prikkels). In theorie zou verandering van de arbeidsproductiviteit ‘gemeten’ (beter gezegd: benaderd) kunnen worden door de ontwikkeling van de medewerkertevredenheid en klanttevredenheid: als beide toenemen, is het aannemelijk dat de arbeidsproductiviteit is

verbeterd. Ook publiceert het CBS data over de toegevoegde waarde (productie minus intermediair verbruik) en het arbeidsvolume (het aantal voltijdequivalenten, of fte's) in de publieke sector. De toegevoegde waarde per fte zou een macro-economische benadering van de arbeidsproductiviteit binnen de overheid kunnen geven. Hierbij kan worden opgemerkt dat dit een tamelijk ruwe benadering is. Het is de vraag op welke schaal (lees: bij welke overheidsorganisaties) *Slimmer Werken* wordt ingezet en dus effect kan hebben. In een mogelijke latere MKBA zou kritisch kunnen worden beoordeeld wat de oorzaak-gevolgrelatie is tussen het actiepunt en veranderingen in de arbeidsproductiviteit.

### Beschikbare informatie

In het programmaplan (Kennisland *et al.*, 2012) is vastgesteld wat de uitgangssituatie was vóór aanvang van het actiepunt. Qua voortgang wordt onder meer bijgehouden:

- *Slimmernetwerk Factsheets*: aantal leden en volgers SNW; aantal SNW-café's, unieke bezoekers website, partners en kennissen en Doetanks; planning;
- *Slimmernetwerk resultaten 2013* (TNO, Kennisland en Kafkabrigade, december 2013): resultaten op hoofdlijnen, evaluatie Doetanks, overige activiteiten *Slimmernetwerk* in het kader van sociale innovatie in de publieke sector, *Slimmernetwerk-Cafés*, *LinkedIn*-groep, website en Twitter en overige resultaten;
- Voortgang/updates Doetanks: beschrijving, naam coördinator/trekker, 'organisatorische rugdekking' en planning;
- Tussenstand Innoveren door professionals: impressies Doetanks, netwerkactiviteiten *Slimmernetwerk*, verduurzaming (strategische partners en potentiële partners),
- Jaarlijkse Koersplannen.

De evaluatie is (tot op heden) op basis van kwalitatieve interviews met initiatiefnemers en/of coaches. In 2013 is diepgaande informatie verzameld op de kwantitatieve evaluatie van de Doetanks in 2012. Afgeronde Doetanks zijn geëvalueerd via enquêtes onder deelnemers en gesprekken met de partners vanuit het consortium.

De website, LinkedIn-groep en Twitter-activiteiten zijn geëvalueerd aan de hand van statistieken, aangevuld met ervaringen van de verantwoordelijken vanuit het consortium.

In 2014 wordt een zogenoemde Doetank-slider op de website van SNW geplaatst. Daarin zal op diverse kernpunten de info per gestarte Doetank terug te vinden zijn.

## 4.3 Meetmogelijkheden en indicatoren bij pijler 3

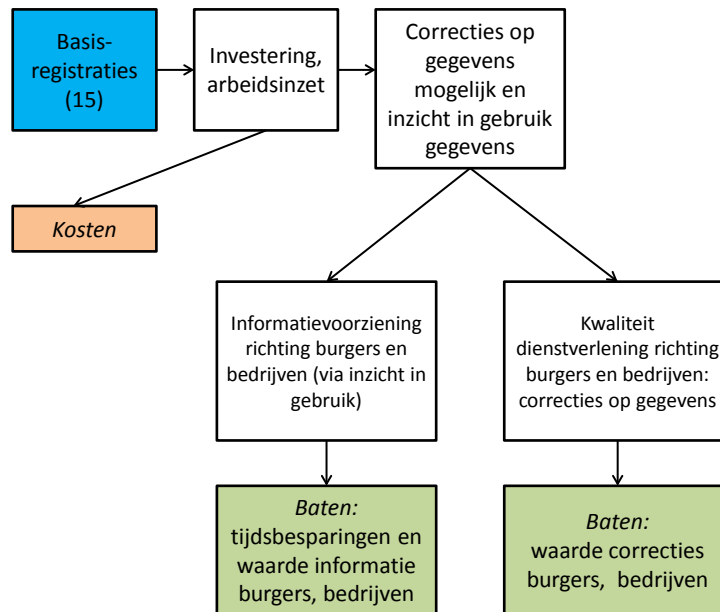
### 4.3.1 Actiepunt 15: versterken van informatiepositie van de burger

#### Causale keten

Figuur 4.11 geeft de causale keten van dit actiepunt. Effecten lopen via correcties op gegevens en inzicht in het gebruik, die een waarde kunnen hebben voor burgers en bedrijven. Het versterken van hun informatiepositie betekent concreet dat er een tijdsbesparing optreedt doordat zij geautomatiseerd inzicht hebben in hun geregistreerde gegevens en fouten daarin kunnen signaleren (via *MijnOverheid*). Ook de tijd en het ongemak die zou zijn ontstaan door het

herstellen van fouten – vanwege het ontbreken van de mogelijkheid om deze proactief te signaleren – valt hieronder. Zo profiteren burgers en bedrijven van minder onjuiste incasso's.

**Figuur 4.11** Causale keten actiepoint 15



Bron: SEO Economisch Onderzoek

### Meetpunten

Er kan worden gemeten op twee niveaus: (veranderingen in) de mogelijkheid om gegevens te corrigeren en in te zien hoe deze worden gebruikt; en het gebruik daarvan door burgers en bedrijven en de waarde daarvan voor die burgers en bedrijven.

### Nulmeting

Een tussenmeting zou informatief kunnen zijn als het actiepoint lang genoeg geleden is gestart. Gezien het startmoment van (ergens in) 2013 gaan we ervan uit dat alleen een nulmeting zinvol is in dit stadium. Zo'n meting kan zich richten op de mate waarin gebruikers in basisregistraties foutieve gegevens kunnen signaleren en de mate waarin inzichtelijk is in welke ketens hun gegevens worden gebruikt. Daarnaast kan worden gekeken naar daadwerkelijke correcties en het gebruik, als dat wordt geregistreerd.

Het vaststellen van maatschappelijke waarde zal waarschijnlijk alleen kwalitatief kunnen, omdat het lastig zo niet onmogelijk is kwantitatieve waarden toe te kennen aan het corrigeren van foutieve gegevens of het inzichtelijk zijn van gebruik van persoonsgegevens en dergelijke. Een grootschalige enquête kan hierbij worden ingezet, maar valt buiten het bestek van het huidige onderzoek en zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgevoerd bij de vervolgmeting of de latere MKBA.

### Beschikbare informatie

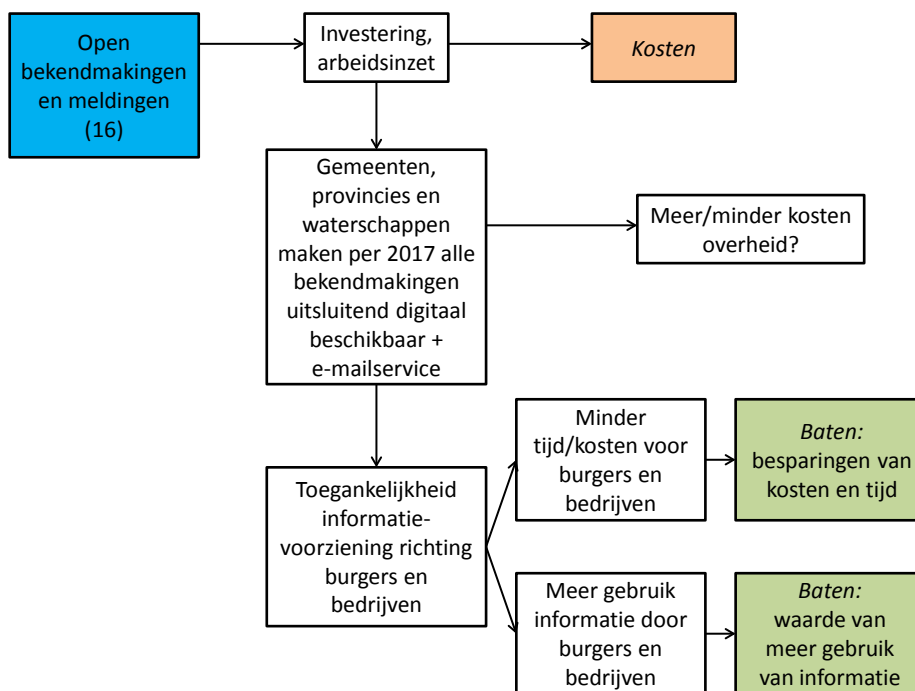
Sinds januari 2014 wordt er informatie bijgehouden, o.a. de impactanalyse van Atos Consulting *et al.* (2013) en de businesscase van Ecorys *et al.* (2014).

### 4.3.2 Actiepunt 16: open bekendmakingen en meldingen

#### Causale keten

Figuur 4.12 geeft de causale keten van dit actiepunt weer.

Figuur 4.12 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepunt 16



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Doordat alle bekendmakingen per 2017 (uitsluitend) digitaal beschikbaar worden gesteld en er bovendien een attenderingsservice wordt geïntroduceerd<sup>85</sup>, verbetert de toegankelijkheid van de informatievoorziening richting burgers en bedrijven. Dit betekent dat deze minder tijd en kosten kwijt zijn aan de informatievergarig die zij al deden – lees: een afname van hun administratieve lasten – en dat er mogelijk meer gebruik wordt gemaakt van informatie. Voor overheden zelf is er een concrete besparing op advertentiekosten in gedrukte media zoals dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen.

Merk op dat in de latere MKBA van belang is welk deel van toegenomen digitale beschikbaarheid is toe wijzen aan de inzet van dit actiepunt.

#### Meetpunten

Op verschillende plekken in de causale keten kan er worden gemeten. Aan de *kostenkant* betreft het de kosten van het actiepunt zelf en de meer- of minderkosten van het (uitsluitend) digitaal bekendmaken en de e-mailservice. Aan de *aanbodkant van informatie* betreft het de informatie die (uitsluitend) digitaal beschikbaar wordt gesteld. Bij de *gebruikers van informatie* betreft het de tijd en

<sup>85</sup> Zolang de digitale bekendmakingen niet compleet zijn, zal de attenderingsservice ook niet compleet kunnen zijn.

kosten die burgers en bedrijven kwijt zijn en het gebruik van informatie door burgers en bedrijven.

### Nulmeting

Aangezien de startnotitie in september 2013 is vastgesteld, ligt alleen het uitvoeren van een nulmeting voor de hand. Bij voorkeur richt deze zich op de situatie vlak voor september 2013. De nulmeting kan zich richten op:

- de aanwezigheid van voorzieningen bij gemeenten, provincies en waterschappen om bekendmakingen elektronisch te publiceren, al dan niet via de centrale voorziening;
- de manier waarop (digitaal en/of anders) de verschillende typen bekendmakingen beschikbaar worden gesteld;
- het aantal abonnementen op de attenderingsfunctie,
- hoe vaak deze informatie door burgers en bedrijven wordt geraadpleegd<sup>86</sup>, dit wordt echter niet geregistreerd,
- hoeveel tijd en/of geld burgers en bedrijven hieraan kwijt zijn – dit volgt uit de nog uit te voeren administratieve-lastenanalyse die is voorzien voor september 2014.

In beginsel zou het ook mogelijk zijn om de *waarde van het gebruik* van informatie in te schatten. Deze zou bij een vervolgmeting of in een MKBA middels meer of minder geavanceerde onderzoeksmethoden kunnen worden ingeschat, zoals via de tijd die burgers en bedrijven (vrijwillig) spenderen aan de informatie die beschikbaar komt, of middels vignettenanalyse.

Als een *vervolgmeting* plaatsvindt vóór 2017 zou deze gericht kunnen worden op procesvoortgang, het weergeven van resultaten uit uitgevoerde toetsen (zoals op administratieve en bestuurlijke lasten en nalevingskosten), de mate waarin gemeenten, provincies en waterschappen over de noodzakelijke voorzieningen beschikken en de mate waarin ze – vooruitlopend op de verplichting – al zijn overgegaan op uitsluitend elektronische publicatie.

### Beschikbare informatie

De businesscase besparing advertentiekosten en de administratieve-lastenanalyse moeten nog worden uitgevoerd. Een uitgangssituatie is vastgesteld, maar onduidelijk is wat precies is gemeten. Het aantal abonnees op de attenderingsservice wordt bijgehouden, het aantal raadplegingen van publicaties niet en het is onduidelijk of ook de niet-digitale raadplegingen worden bijgehouden en het aantal (voorgenomen) besluiten of het aantal publicaties. Het wetgevingsproject vereist naar verwachting een inspanning van 1,5 arbeidsjaren en ICT-investeringen van € 3 miljoen.

---

<sup>86</sup> Hierbij is een ‘normalisatie’ van belang, omdat bij meer besluiten leiden tot meer publicaties en meer raadplegingen. Bijvoorbeeld het aantal raadplegingen per (voorgenomen) besluit of per publicatie.

Een nulmeting zou zich kunnen richten op de volgende elementen uit de causale keten:

- de aanwezigheid van voorzieningen bij gemeenten, provincies en waterschappen om bekendmakingen elektronisch te publiceren, al dan niet via de centrale voorziening;
- de manier waarop (digitaal en/of anders) de verschillende typen bekendmakingen beschikbaar worden gesteld;
- het aantal abonnementen op de attenderingsfunctie;
- hoe vaak burgers en bedrijven informatie raadplegen (digitaal en/of anders);
- hoeveel tijd en/of geld burgers en bedrijven kwijt zijn aan het raadplegen van informatie (digitaal en/of anders).

Voor zover ons bekend wordt de *aanwezigheid van voorzieningen* niet (openbaar) bijgehouden. Wel geeft de website <http://koop.overheid.nl/producten/gvop/deelnemers> aan welke medeoverheden meedoen aan de centrale voorziening. Er kan worden verondersteld dat deze overheden de noodzakelijke voorzieningen hebben om bekendmakingen elektronisch te publiceren, maar dit zegt niet iets over de medeoverheden die niet aan de centrale voorziening meedoen.

De *manier waarop* (digitaal en/of anders) de verschillende typen bekendmakingen beschikbaar worden gesteld wordt naar ons weten niet (openbaar) bijgehouden, het aantal *abonnementen* op de attenderingsfunctie zou wel worden bijgehouden. *Raadplegingen* worden niet bijgehouden en de *tijd en kosten* van burgers en bedrijven hiervoor worden niet gemeten. *Kosten* zouden bekend zijn (ICT-investeringen: € 3 miljoen; exploitatiekosten: € 2,5 miljoen per jaar; overige kosten wetgevingsproject: 1,5 arbeidsjaren) en een nog uit te voeren administratieve-lastenanalyse zal zicht moeten geven op het effect op de *bestuurlijke en administratieve lasten*. Voor *vermeden advertentiekosten* gedrukte media zou een businesscase worden uitgewerkt. Een handreiking voor een gemeentelijke businesscase voor de beslissing om mee te doen aan de centrale voorziening is te vinden in KOOP (2013)

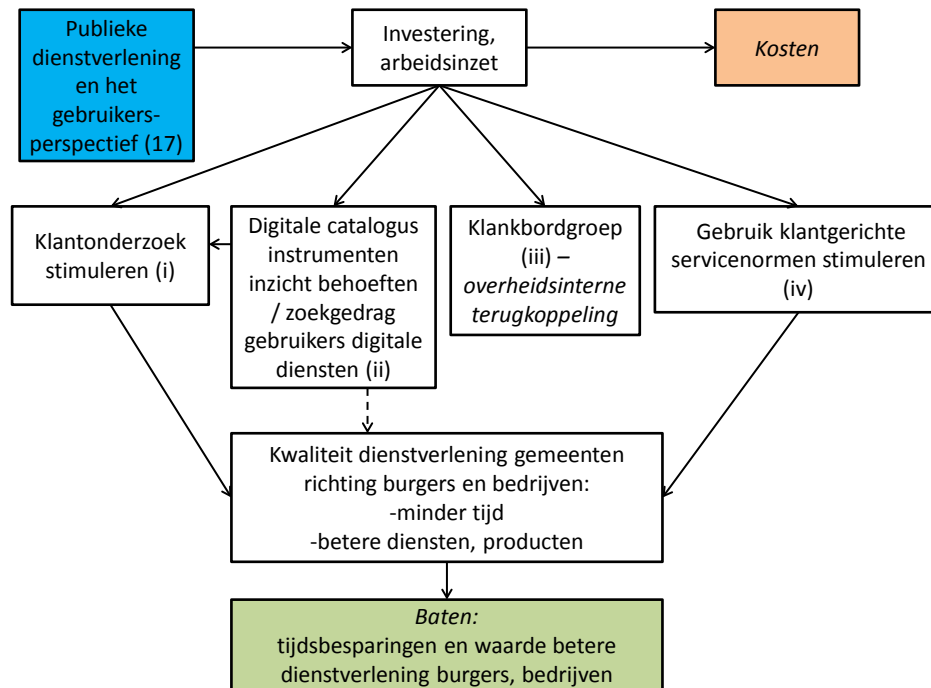
Al met al zijn er momenteel te weinig gegevens beschikbaar om een nulmeting uit te voeren. Hiervoor zou meer bekend moeten zijn over met name de aanwezigheid van voorzieningen bij gemeenten, provincies en waterschappen om bekendmakingen elektronisch te publiceren, al dan niet via de centrale voorziening; over de manier waarop (digitaal en/of anders) de verschillende typen bekendmakingen beschikbaar worden gesteld; over hoe vaak burgers en bedrijven informatie raadplegen (digitaal en/of anders); en over hoeveel tijd en/of geld burgers en bedrijven kwijt zijn aan het raadplegen van informatie (digitaal en/of anders).

### 4.3.3 Actiepunt 17: publieke dienstverlening en het gebruikersperspectief

#### Causale keten

Figuur 4.13 geeft de causale keten van dit actiepunt weer.

Figuur 4.13 Causale keten van verandering naar kosten en baten, actiepunt 17



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Centraal staat (verbetering van de) *dienstverlening van gemeenten*, gericht op dienstverlening die uitgaat van de behoeften van de gebruikers. De twee sporen zijn een beter begrip van de behoeften van burgers en bedrijven inzake alle dienstverleningsprocessen van de overheid inclusief het online verkeer met publieke uitvoeringsorganisaties en transparantie en openheid over wat burgers en bedrijven van publieke organisaties mogen verwachten. De beleidsinstrumenten zijn (i) het stimuleren van klantonderzoek door publieke organisaties, (ii) een (digitale) catalogus met beschrijvingen van instrumenten om inzicht te krijgen in de behoeften (of het zoekgedrag) van gebruikers van digitale diensten, (iii) een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van organisaties die zicht hebben op gebruikerservaringen en (iv) het stimuleren van het gebruik van klantgerichte servicenormen. Van deze vier instrumenten werkt (ii) *faciliterend* voor onder andere (i) en verbetering van dienstverlening door gemeenten in algemene zin. Actie (iii) koppelt *overheidsintern* terug naar individuele instellingen. Veranderingen in klantonderzoek door publieke organisaties (i) en het gebruik van klantgerichte servicenormen (iv) kunnen tot merkbare veranderingen *voor burgers en bedrijven* zorgen.

### Meetpunten

Aangezien het centrale doel (*kwaliteit van dienstverlening door gemeenten*) betreft, zou meting daarvan dienst kunnen doen als nul-/tussenmeting en latere effectmeting. Een meting kan ook aanhaken bij *de vier acties*: de mate van klantonderzoek door gemeenten (i), de mate waarin klantgerichte servicenormen worden toegepast door gemeenten (iv), voortgang met betrekking tot de digitale catalogus (ii) en ervaringen met de klankbordgroep (iii). Tussen het centrale doel en de vier acties zit *het begrip van de behoeften van burgers en bedrijven bij gemeenten inzake dienstverleningsprocessen van de overheid* en *de mate van transparantie en openheid bij gemeenten over wat burgers en bedrijven van publieke*



*organisaties mogen verwachten*.<sup>87</sup> Ook hier zou een meting bij kunnen aansluiten. Een stap verder zou het daadwerkelijk inschatten van de *waarde* van dienstverlening voor burgers en bedrijven gaan en/of de *kosten en tijd* die met deze dienstverlening gepaard gaan.

### Nulmeting en beschikbare informatie

Het actiepunt is medio 2013 van start gegaan. Zodoende is er onvoldoende tijd verstreken om naast een nulmeting ook een tussenmeting uit te voeren. Er heeft vooraf geen nulmeting plaatsgevonden van wat de uitgangssituatie was. Wel wordt met ingang van 2014 de voortgang bijgehouden in jaarplannen, dat wil zeggen de voortgang van faciliterende activiteiten, niet de voortgang van de (verandering van de) dienstverlening.<sup>88</sup>

Wat het centrale doel betreft (*kwaliteit van dienstverlening door gemeenten*), zou een grootschalige enquête onder burgers en bedrijven nodig zijn ten tijde van de invoering van het actiepunt. Het uitvoeren van zo'n enquête valt buiten het bestek van deze nulmeting. Een deel van de gemeenten voert zelf periodiek onderzoek uit naar de tevredenheid (van burgers en bedrijven) over de gemeentelijke dienstverlening. De website *waarstaatjegemeente* bevat de resultaten hiervan, aangevuld met kengetallen, verzameld door KING.<sup>89</sup> Via deze website wordt onder meer duidelijk hoe de baliedienstverlening van gemeenten wordt beoordeeld.

Wat *begrip van de behoeften van burgers en bedrijven* bij gemeenten inzake dienstverleningsprocessen van de overheid en *de mate van transparantie en openheid bij gemeenten* over wat burgers en bedrijven van publieke organisaties mogen verwachten, geldt hetzelfde. Enquêtes of ander grootschaliger onderzoek onder gemeenten vallen buiten het bestek van deze nulmeting. De website *waarstaatjegemeente* bevat evenwel gegevens over hoezeer burgers te spreken zijn over de vriendelijkheid, deskundigheid en het inlevingsvermogen van baliemedewerkers. In de 'burgerpeiling nieuwe stijl' wordt ook de waardering van de communicatie en voorlichting vanuit de gemeente gemeten. In 2014 is in sommige gemeenten ook de *hostmanship* gemeten met behulp van een aantal vragen, bijvoorbeeld over bereid om mee te helpen, het aandragen van nieuwe ideeën/oplossingen en de mate waarin de burger op de hoogte wordt gehouden van het verloop van de dienstverlening (in het kader van transparantie). Deze gegevens zijn goede indicatoren van het *begrip van de behoeften van burgers en bedrijven* en *de mate van transparantie en openheid* bij gemeenten.

Wat de *vier acties* betreft zou de mate van klantonderzoek door gemeenten en de mate waarin klantgerichte servicenormen worden toegepast door gemeenten onderdeel kunnen zijn van nulmeting. Voortgang met betrekking tot de digitale catalogus en ervaringen met de klankbordgroep lenen zich logischerwijze alleen voor een latere vervolgmeting.<sup>90</sup> Zoals eerder gesteld is de uitgangssituatie met betrekking tot de inzet van klantenonderzoek en servicenormen niet gemeten. Enquêtes of ander grootschaliger onderzoek met betrekking tot de inzet van klantenonderzoek en servicenormen valt buiten het bestek van deze nulmeting. De website *waarstaatjegemeente* bevat wel informatie over hoeveel gemeenten in een bepaald jaar

<sup>87</sup> Vanwege de overzichtelijkheid niet in Figuur 4.13 vermeld.

<sup>88</sup> Het jaarplan 2014 was ten tijde van deze nulmeting nog niet beschikbaar.

<sup>89</sup> Zie: [www.waarstaatjegemeente.nl/over-deze-site](http://www.waarstaatjegemeente.nl/over-deze-site).

<sup>90</sup> Deze acties – de digitale catalogus met instrumenten en de klankbordgroep *Gebruikers eOverheid* – zijn bovendien faciliterend en intern gericht. Hiervan worden geen (rechtstreekse) maatschappelijke effecten verwacht, waardoor het (nul)meten ervan minder zinvol is.

klanttevredenheidsonderzoek (KTO), burgerpeilingen (al dan niet ‘nieuwe stijl’) en andersoortige klantonderzoek (zoals eerdergenoemde *hostmanship*-vragen) hebben uitgevoerd.<sup>91</sup>

*Maatschappelijke resultaten* (op en via de kwaliteit van de dienstverlening van gemeenten) zullen niet één op één kunnen worden gekoppeld aan acties (ii) en (iii). Bij (i) gaat het om de relatie tussen klantonderzoek en veranderingen in de gemeentelijke dienstverlening; bij (iv) om de relatie tussen het gebruik van klantgerichte servicenormen en veranderingen in de gemeentelijke dienstverlening. Hoe dan ook is de relatie tussen inspanningen vanuit het actiepoint en het doel – verbetering publieke dienstverlening – een indirecte, vooral omdat kwaliteit van dienstverlening door tal van andere factoren wordt beïnvloed. Het inschatten van de causale relatie tussen dit actiepoint en de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening in een latere MKBA zal daarom aannames en/of bandbreedtes vergen.

---

<sup>91</sup> Strikt genomen vertellen de data op *waarstaatjegemeente* hoeveel gemeenten de resultaten van hun klantonderzoeken hebben *geüpload*. Dit is mogelijk een onderschatting van het aantal gemeenten dat in dat jaar klantonderzoeken heeft *uitgevoerd*, namelijk als er gemeenten zijn die wel klantonderzoeken hebben uitgevoerd, maar de resultaten (nog) niet hebben geüpload.

## 5 Nulmeting en tussenmeting

*Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat zeven actiepunten zich lenen voor meting. Dit hoofdstuk doet verslag hiervan en koppelt terug in hoeverre de aangetroffen gegevens geschikt zijn voor het bepalen van maatschappelijke kosten en baten. Hiernit blijkt dat meting vaak kansrijk is 'vroeg' in de causale keten: er is relatief veel informatie over de schaal waarop de overheid activiteiten ontplooit en weinig over de consumptie en waardering hiervan door burgers en bedrijven.*

Uit de analyses van hoofdstuk 3 en 4 volgen zeven actiepunten die zich ten tijde van deze rapportage lenen voor meting. Tabel 5.1 vat samen welke actiepunten wel en niet worden gemeten.

**Tabel 5.1**      **Overzicht van meting van actiepunten Open Overheid in dit rapport**

Nummer actiepunt	Naam actiepunt	Alleen nul-meting	Nul- en tussen-meting	Geen meting	Indien geen meting: reden
1a	Aanwijzen categorieën overheidsinformatie voor actieve beschikbaarstelling			X	Premature fase en a.s. extern onderzoek
1b	Informatiehuishouding en actieve openbaarheid			X	Betreft recent gestarte pilots met faciliterende werking
2	Ontwikkeling en stimulering Open Data		X		N.v.t.
3 OB	Financiële transparantie door Open Begroting		X		N.v.t.
3 OS	Experimenten met Open Spending			X	Betreft deels (BZK-interne) verkenning en kennisdeling met andere partijen binnen Rijksdienst
4	Openheid in de Tweede Kamer			X	Betreft niet de overheid, maar het parlement
5	Instrumenten gericht op integriteit		X <sup>92</sup>		N.v.t.
6	Vernieuwing Wetgevingskalender			X	Relevante gegevens niet beschikbaar voor meting
7	Internetconsultatie		X		N.v.t.
8	Volgdewet.nl			X	Stopgezet
9	Informeel aanpak Wob-verzoeken			X	Essentiële elementen onduidelijk
10	Van Regels naar Ruimte			X	Stopgezet
11	Slimmer Werken		X		N.v.t.
12	Watercoalitie			X	Ondersteunende rol en onbekend welke experimenten worden geïmplementeerd
13	Ontwikkelen en uitvoeren participatiebeleid			X	Relatief vroege fase en in eerste instantie visievorming en onderzoek middels pilotprojecten binnen I&M
14	Toegankelijke en vindbare overheidsinformatie			X	Behoudens beschrijving niets bekend
15	Versterken informatiepositie burger	X			N.v.t.
16	Open bekendmakingen en meldingen			X	Te weinig relevante gegevens beschikbaar; a.s. analyse op bestuurlijke en administratieve lasten
17	Publieke dienstverlening en het gebruikersperspectief	X			N.v.t.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

<sup>92</sup> Verschilt per onderdeel. Zie hoofdstuk 4.

De volgende paragrafen bevatten de metingen van de actiepunten waarvan in Tabel 5.1 een nul- en/of tussenmeting wordt vermeld.

## 5.1 Actiepunt 2: verdere ontwikkeling en stimulering van Open data en het gebruik

Het ontwikkelen en stimuleren van open data in de vorm van zes thema's (zie subparagraaf 3.1.3) mondt uit in het beschikbaar stellen en vindbaar maken van open data en in de verspreiding van kennis en informatie over open data (zie Figuur 4.4). In dit hoofdstuk worden twee typen gegevens gepresenteerd: de hoeveelheid en toegankelijkheid van open data en de kosten voor de overheid die samenhangen met open data.

### Meting van indicatoren (nul- en tussenmeting)

#### Hoeveelheid en toegankelijkheid van open data

Het aantal open datasets is van 0 tot 300 gebracht in het bètaportaal (2010). Tussen september 2011 (het eerste portaal) en nu is dit aantal gegroeid tot circa 6.000 datasets. Mogelijk is deze ontwikkeling enigszins geïnfleerd doordat voorheen gebundelde data in de loop der jaren als losse datasets worden aangeboden. Thans maakt het open-dataportaal van de overheid melding van 4.330 datasets. De verklaring voor de daling is het samenvoegen van voorheen gescheiden datasets.<sup>93</sup>

Er bestaan verschillende Europese en mondiale initiatieven om de beschikbaarheid en toegankelijkheid van open data in landen te beoordelen en te rangschikken. Hieronder passeren drie van deze initiatieven de revue: de *Open Knowledge Foundation* (OKFN) en de *Open Data Barometer* (beide mondiale ranglijsten) en het *ePSIplatform* (een Europese ranglijst). Voor deze bronnen worden telkens de actuele scores afgebeeld. Voor zover bekend bestaan er geen eerdere cijfers van deze initiatieven, zodat het niet mogelijk is om een nulmeting anno 2010 (bètaportaal open data in Nederland) of 2011 (eerste open data portaal in Nederland) kan worden gedaan.

De *Open Knowledge Foundation* (OKFN) geeft voor 10 categorieën van open data de huidige stand in Nederland en biedt vergelijkingsmogelijkheden met 69 andere landen. De 10 soorten open data worden beoordeeld op basis van negen criteria (de rijen in Figuur 5.1), waaronder de beschikbaarheid (de data bestaan en zijn digitaal) en de toegankelijkheid (data zijn publiek toegankelijk, staan online, zijn gratis en geautomatiseerd in te lezen).<sup>94</sup> Vijf van de tien categorieën krijgen voor Nederland de maximale score. Nog eens drie categorieën scoren een 'voldoende' (≥55 procent). Er zijn derhalve twee categorieën van open data die van de OKFN een 'onvoldoende' krijgen: informatie over overheidsuitgaven (zogenoeten *open spending*) scoort slechts 10 procent, het handelsregister scoort 45 procent.

<sup>93</sup> Zie: <https://data.overheid.nl/data> (geraadpleegd op 2-9-2014).

<sup>94</sup> In een rapport van de Algemene Rekenkamer worden vijf vergelijkbare criteria aan open data gesteld: uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd bij of voor de uitvoering van een publieke taak; openbaar; vrij van auteursrechten of andere rechten van derden; computer-leesbaar en (bij voorkeur) voldoen aan 'open standaarden' (geen pdf, wel xml of csv); en voor hergebruik beschikbaar zonder beperkingen (zoals kosten of verplichte registratie). Zie: Turksema *et al.* (2014) en <https://data.overheid.nl/>.

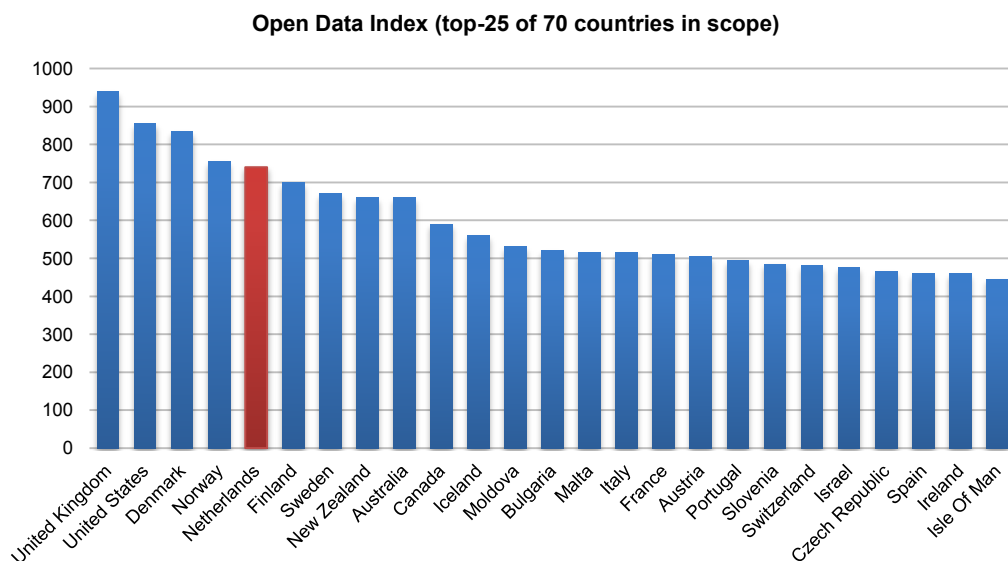
Figuur 5.1 Huidige stand open data in Nederland

	Transport Timetables	Government Budget	Government Spending	Election Results	Company Register	National Map	National Statistics	Legislation	Postcodes / Zipcodes	Emissions of pollutants
Data exists	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
It's digital	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
It's publicly available	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
It's free of charge	Green	Green	Red	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green
It's online	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
It's machine readable	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red
It's available in bulk	Green	Green	Red	Green	Red	Green	Red	Green	Green	Green
It's openly licensed	Red	Green	Red	Green	Red	Green	Red	Green	Green	Red
It's up-to-date	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
<b>Score</b>	<b>70%</b>	<b>100%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>	<b>45%</b>	<b>100%</b>	<b>60%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>55%</b>

Bron: Open Knowledge Foundation (OKFN), <https://index.okfn.org/country/overview/Netherlands/> (geraadpleegd op 31-7-2014); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

Van de 70 landen die de OKFN rangschikt in de *Open Data Index*, scoort Nederland een vijfde plek. Zie Figuur 5.2.

Figuur 5.2 Nederland op plaats 5 van de 70 landen in de Open Data Index



Bron: Open Knowledge Foundation (OKFN), <https://index.okfn.org/country/> (geraadpleegd op 31-7-2014); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

In de *Open Data Barometer* wordt open data op drie domeinen gerangschikt: de 'gereedheid' om de baten van open data te realiseren ('Readiness', onder andere de gereserveerde capaciteit bij en toewijding van overheden), de daadwerkelijke implementatie van open data ('Implementation', de beschikbaarheid en toegankelijkheid van open data) en de impact van dergelijke initiatieven

(‘Impact’, onder andere overheidstransparantie en -afrekenbaarheid, het gebruik van open data door bedrijven, overheidsefficiëntie, economische groei en de inclusie van sociale minderheden).<sup>95</sup> Figuur 5.3 toont de uitkomsten van dit onderzoek, waarbij de top-25 op basis van de totaalscore (de laatste kolom) is weergegeven. In het kader van de nul-/tussenmeting is vooral de implementatie van belang. Nederland scoort hier een zesde plek van de 77 onderzochte landen.

**Figuur 5.3** Nederland bezet gedeelde tiende plek in de *Open Data Barometer* (top-25 van de 77 landen in scope)

Rank	Country	Readiness	Implementation	Impact	Overall
1	United Kingdom	100	100	80	100
2	United States	95	87	100	93
3	Sweden	95	83	72	86
4	New Zealand	82	65	90	74
5	Denmark	84	70	56	72
5	Norway	92	71	46	72
7	Australia	88	65	51	68
8	Canada	79	64	52	66
9	Germany	75	63	54	65
10	France	79	64	39	64
<b>10</b>	<b>Netherlands</b>	<b>86</b>	<b>67</b>	<b>21</b>	<b>64</b>
12	Korea (Rep. of)	77	55	25	54
13	Iceland	63	53	26	51
14	Estonia	72	49	24	49
14	Finland	91	41	41	49
14	Japan	77	47	28	49
17	Spain	67	49	21	48
18	Austria	69	39	49	46
18	Israel	62	46	25	46
20	Italy	50	43	46	45
20	Russia	54	40	49	45
22	Czech Republic	62	40	35	43
22	Kenya	50	46	22	43
22	Switzerland	65	42	27	43
25	Chile	66	39	18	40

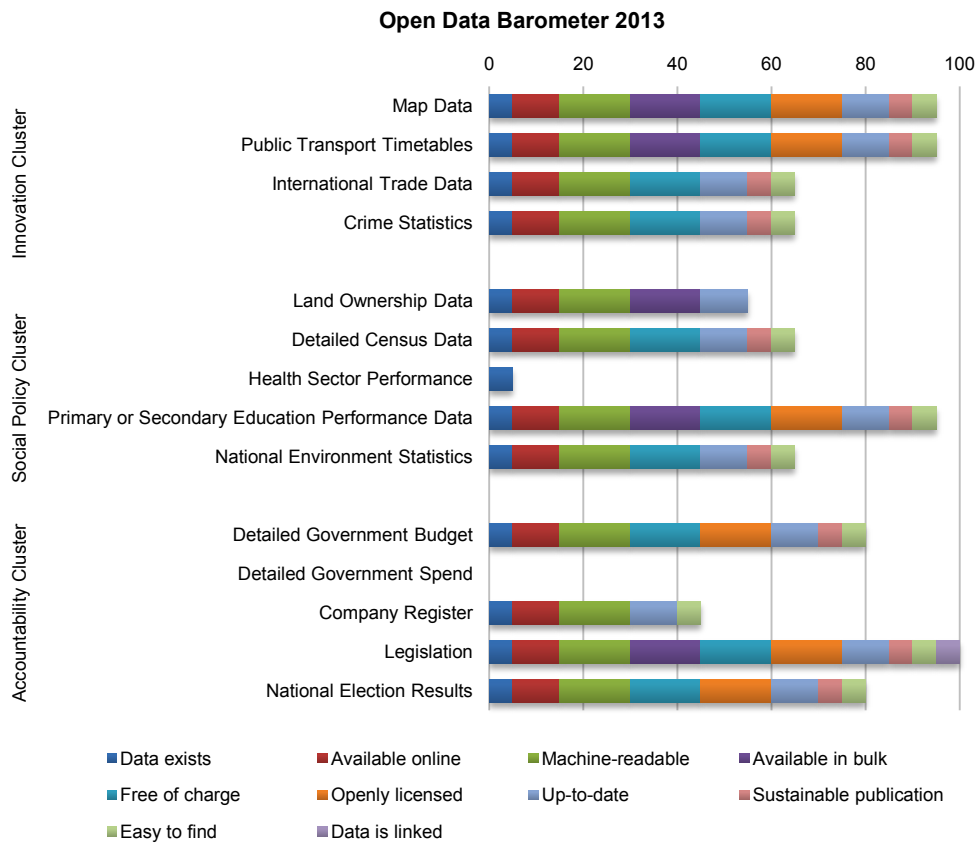
Bron: Open Data Research Network, [www.opendataresearch.org/barometer](http://www.opendataresearch.org/barometer) ( geraadpleegd op 2-9-2014); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 5.4 geeft de detailscores van Nederland voor 14 soorten open data, vergelijkbaar met de OKFN-beoordeling (Figuur 5.1). Qua wetgevingsdata scoort Nederland maximaal, voor onderwijs-, openbaarvervoer- en kaartdata scoort Nederland 95 van de 100 punten. In het oog springende lage scores zijn die voor handelsregisterdata, prestaties in de gezondheidszorg en data over overheidsuitgaven.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Zie: World Wide Web Foundation & Open Data Institute (2013).

<sup>96</sup> De geringe beschikbaarheid/toegankelijkheid van uitgavendata en handelsregisterdata wordt ook gesignaleerd door de OKFN (zie hierboven).

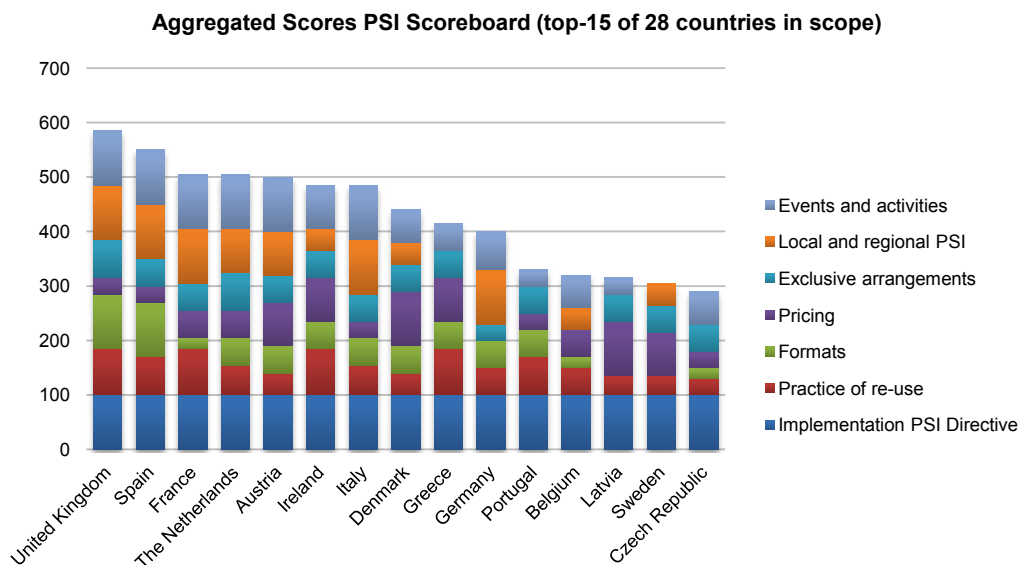
Figuur 5.4 Detailscores Nederland in de Open Data Barometer



Bron: Open Data Research Network, [www.opendataresearch.org/barometer](http://www.opendataresearch.org/barometer) (geraadpleegd op 2-9-2014); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

Het ePSIplatform, ten slotte, rangschikt EU-landen op basis van een aantal criteria over ‘hergebruik’ van overheidsinformatie, waaronder beschikbaarheid (onder ‘practice of re-use’ valt het nationaal beleid om open data voor hergebruik beschikbaar te stellen, onder ‘local and regional PSI’ vallen lokale initiatieven om open data beschikbaar te stellen) en toegankelijkheid (onder ‘formats’ valt het aanbevelen/verplicht stellen van ruwe data en open standaarden). Met een score van 505 uit 700 (72 procent) bekleedt Nederland een gedeelde derde plek.

**Figuur 5.5** Nederland gedeeld derde op de ranglijst van hergebruik van overheidsinformatie binnen de EU



Bron: ePSIplatform, [www.epsiplatform.eu/content/european-psi-scoreboard](http://www.epsiplatform.eu/content/european-psi-scoreboard) (geraadpleegd op 2-9-2014); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

### Kosten van open data

Volgens het *Trendrapport Open Data* van de Algemene Rekenkamer (Turksema *et al.*, 2014, p. 13) vormen de uitgaven van departementen aan open data gemiddeld 0,01 procent van de begroting. De inzet in manuren is volgens de Algemene Rekenkamer dikwijls nihil (omdat er geen specifieke inzet wordt gepleegd voor open data<sup>97</sup>) en maximaal 0,15 procent van het totale aantal fte's. De ministeries van BZK, EZ, IenM en OCW zouden verhoudingsgewijs meer mensen en middelen in open data investeren.

### Conclusie

Bovengenoemde indicatoren geven inzicht in de beschikbaarstelling, toegankelijkheid en kosten van open data. Daarmee blijven bepaalde onderdelen van de causale keten onderbelicht, in het bijzonder kostenbesparingen bij de overheid en de baten van (meer) open data voor gebruikers – tijdsbesparingen en de waarde van informatie (zie Figuur 4.4).<sup>98</sup> Een herhaalmeting – bijvoorbeeld in het kader van een MKBA – is het meest kansrijk 'vroeg' in de causale keten: het meten van de hoeveelheid open data, de toegankelijkheid hiervan, de kosten om open data te ontsluiten en het gebruik door burgers en bedrijven (het aantal downloads van datasets). Hiervan zijn echter alleen de kosten van open data te typeren als maatschappelijk effect: de beschikbaarheid, toegankelijkheid en het gebruik van open data zijn geen maatschappelijke effecten totdat hieraan een waardering kan worden gegeven. Aanvullend onderzoek (onder gebruikers van open data en overheidsintern ten behoeve van de raming van kostenbesparingen)

<sup>97</sup> In theorie zou elke inzet aan open data meetellen, in de praktijk wordt dit niet altijd onderscheiden en bijgehouden.

<sup>98</sup> Zoals eerder gememoreerd, wordt het hergebruik van open data – oftewel het gebruik van toepassingen die met de gedownloade open data worden ontwikkeld – niet bijgehouden. Vervolganalyses zouden zich mogelijk kunnen richten op downloads bij CBS Statline, wettenbanken, RDW, kadaster en in het geodomein.



is vereist om tot een monetaire waardering te komen. Daarbij lijkt het waarschijnlijk dat sommige maatschappelijke effecten – in het bijzonder het *bergebruik* van open data – nooit echt gemeten zullen of kunnen worden en zodoende alleen als niet-gekwantificeerd effect of als verondersteld effect in de MKBA kunnen terugkeren.

## 5.2 Actiepunt 3: onderdeel financiële transparantie door Open Begroting

Door middel van Open Begroting wordt de beschikbaarheid van financiële informatie (in begrotingen en jaarverslagen) vergroot. Door het gebruik hiervan – binnen en buiten de overheid – treden baten op: de waarde van meer en/of gedetailleerdere informatie over overheidsfinanciën en de waarde van beter beleid (zie Figuur 4.5). Dit laatste, de kwaliteit van overheidsbeslissingen, is in de praktijk moeilijk te meten en het lijkt onwaarschijnlijk dat het effect van dit actiepunt op de kwaliteit van overheidsbeslissingen ‘geïsoleerd’ zou kunnen worden.

### Meting van indicatoren (nul- en tussenmeting)

#### Hoeveelheid en toegankelijkheid van open begrotings- en uitgavendata

Er zijn tussen 2012 en 2014 vier datasets met open begrotingsdata beschikbaar gesteld. In het vervolgtrajec (2014-2015/16) zullen hier nog minimaal vijf bijkomen – minimaal omdat in de zomer van 2014 ook een inventarisatie is gemaakt van datasets bij andere DG’s dan het directoraat-generaal Rijksbegroting (bijvoorbeeld bij de uitvoeringsinstanties). Een deel hiervan zal uiteindelijk beschikbaar worden gesteld als open (begrotings-/uitgaven-)data.

Voor een internationale *benchmark* van deze indicator kan grotendeels worden teruggegrepen op gegevens uit de vorige paragraaf. In de OFKN-metriek scoort Nederland 100 procent op open begrotingsdata (Government Budget; zie Figuur 5.1). De toelichting die bij de score wordt gegeven: “[d]e begrotingsstaten van het Rijk worden op of rond [P]rinsjesdag als open data ontsloten. Deze staten bevatten een artikelsgewijze uitsplitsing van de geraamde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van een begroting. Deze staten worden geregeld bijgewerkt”.<sup>99</sup>

Budgetten betreffen geplande uitgaven. Data over de daadwerkelijke uitgaven wordt apart beoordeeld. Deze beoordeling valt, zoals Figuur 5.1 laat zien, veel lager uit: Nederland scoort (januari 2013) slechts 10 procent op open uitgaven (Government Spending; zie Figuur 5.1). Toelichting bij de score: “No publication of expenditures is expected soon. National audit office is however slowly starting to think about open data.”<sup>100</sup>

In de *Open Data Barometer* scoort ‘detailed government budget’ 80 van de 100 punten, wat neerkomt op een gedeelde achtste plaats van de 77 landen die in het onderzoek gerangschikt

<sup>99</sup> Zie: <https://index.okfn.org/country/Netherlands/budget/> (geraadpleegd op 31-7-2014).

<sup>100</sup> Daadwerkelijke uitgaven worden door OKFN omschreven als “[r]ecords of actual (past) national government spending at a detailed transactional level; at the level of month to month government expenditure on specific items (usually this means individual records of spending amounts under \$1m or even under \$100k). Zie: <https://index.okfn.org/country/Netherlands/spending/>.

worden. De 20 punten worden ‘ingeleverd’ omdat de begrotingsdata niet als bulkdata beschikbaar is en omdat de data niet gelinkt is.

### **Kosten van open begrotingsdata**

De inspanningen voor Open Begroting – in tijd en geld – zijn in de praktijk niet te onderscheiden. Er is geen apart (investerings)budget voor gereserveerd: de uitgaven worden ingepast binnen bestaande middelen. Bij het ministerie van Financiën werken twee personen aan Open Begroting. Dit is volgens het ministerie niet in voltijdequivalenten (fte’s) uit te drukken, omdat de werkzaamheden deel uitmaken van ‘reguliere’ werkzaamheden.

### **Conclusie**

Meting van het actiepunt is thans alleen mogelijk aan de hand van de beschikbaarheid van open begrotings- en uitgavendata. Deze indicatoren lenen zich goed voor een toekomstige vervolgmeting, zij het dat hieruit niet (direct) maatschappelijke effecten voor een MKBA afgeleid kunnen worden. Een belangrijke tussenstap voor het vertalen van beschikbare open data naar maatschappelijke baten – de waarde van meer en/of gedetailleerdere informatie over overheidsfinanciën – is het *gebruik* van beschikbaar gestelde open begrotingsdata. Het gebruik van open begrotingsdata wordt echter niet nauwkeurig genoeg gemeten, waardoor het moeilijk is hieraan baten te koppelen (zie ook paragraaf 4.1.3). Voor een toekomstige MKBA zal derhalve aanvullend veldwerk verricht moeten worden om de maatschappelijke baten te identificeren, te kwantificeren en te waarderen, of zullen diverse aannames gedaan moeten worden om beschikbaarheid te vertalen in gebruik en vervolgens maatschappelijke waarde.

## **5.3 Actiepunt 5: instrumenten gericht op integriteit**

De drie onderdelen van actiepunt 5 vergen enerzijds investeringen/arbeidsinzet (kosten) en leveren anderzijds meer informatie richting overheidsfunctionarissen, burgers en bedrijven met betrekking tot de integriteit van overheidsorganisaties en openbaar bestuur, wat uiteindelijk het vertrouwen in de overheid beïnvloedt (zie Figuur 4.6). Er kan (in theorie) op diverse punten worden gemeten:

- De feitelijke registratie- en meldpraktijk: de wijze van monitoring en registratie van integriteitsschendingen en wijze van openbaarmaking van nevenfuncties;
- De hoeveelheid en toegankelijkheid van integriteitsinformatie en nevenfuncties voor burgers en bedrijven;
- De waarde van deze informatie en de toegankelijkheid ervan voor burgers en bedrijven; en
- Vertrouwen in de overheid.

### **Meting van indicatoren (nul- en tussenmeting)**

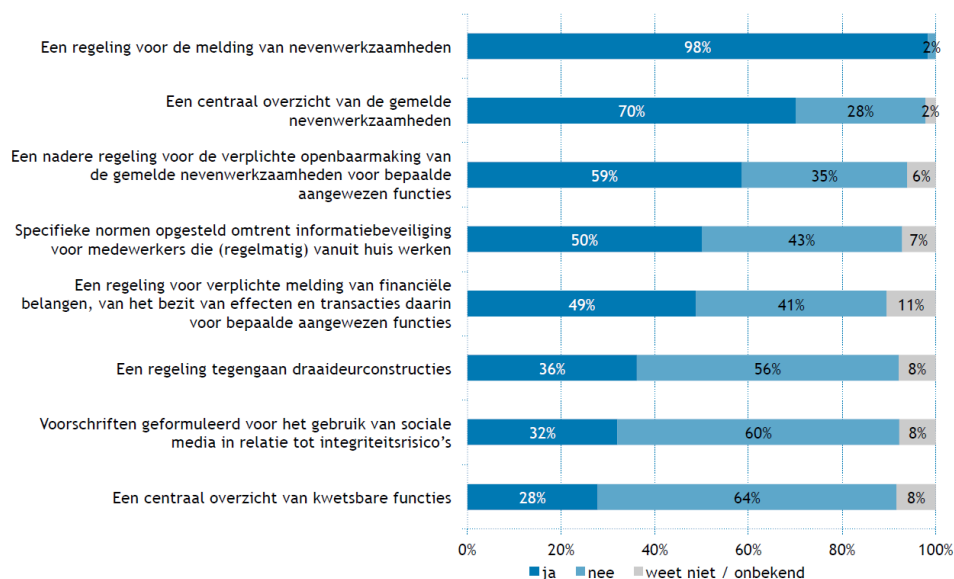
#### **Integriteitsmonitor**

De eerste Integriteitsmonitor stamt uit 2012 (BIOS & CAOP Research, 2012). Vóór 2012 is echter ook al onderzoek verricht naar integriteit van de overheid. Voor zover bekend stamt de eerste inventarisatie van *integriteitsbeleid* in het openbaar bestuur uit 2004. Deze meting werd in 2007 herhaald. Beide onderzoeken worden ook geciteerd in de Integriteitsmonitor 2012 voor een duiding van de ontwikkelingen in het integriteitsbeleid.

### Openbaarmaking nevenfuncties

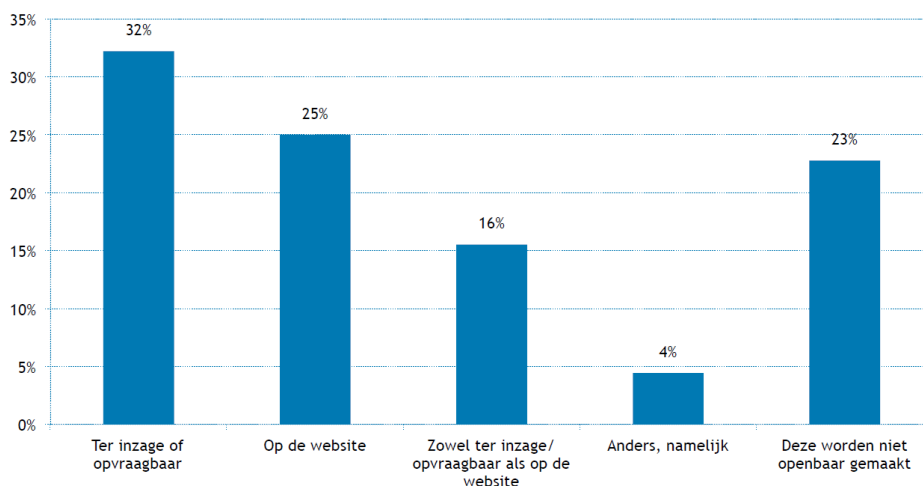
Volgens de Integriteitsmonitor (BIOS & CAOP Research, 2012, p. 4) past in 2012 98 procent van de **ambtelijke organisatie** de regeling *melding* nevenfuncties toe, 70 procent past overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden toe en 59 procent de regeling verplichte openbaarmaking. Zie Figuur 5.6. In de meeste gevallen betreft dit informatie op afroep, dat wil zeggen ter inzage of opvraagbaar. Zie Figuur 5.7.

**Figuur 5.6** Aanwezigheid van regels en procedures omtrent nevenfuncties in de **ambtelijke organisatie**



Bron: BIOS & CAOP Research (2012, p. 42).

**Figuur 5.7** Nevenwerkzaamheden **ambtelijke organisatie** doorgaans niet actief openbaar gemaakt

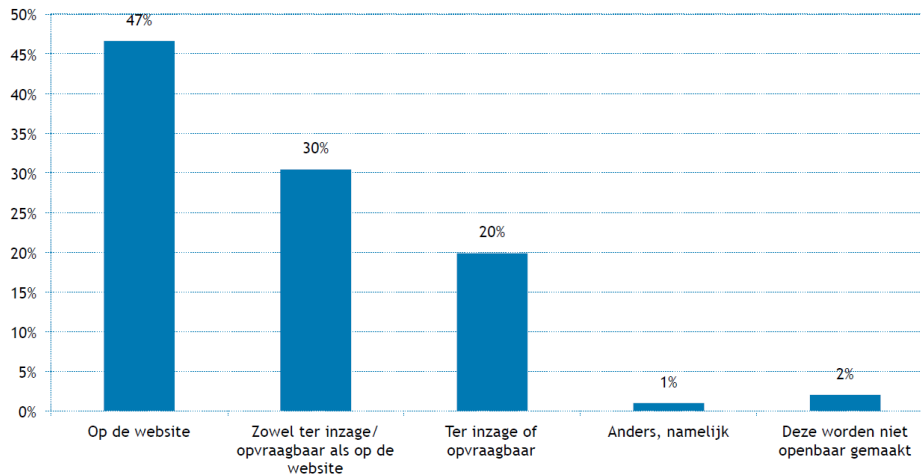


Bron: BIOS & CAOP Research (2012, p. 42).

In 2012 past 98 procent van de **bestuurlijke organisatie** de regeling verplichte openbaarmaking nevenfuncties toe, bij **volksvertegenwoordigende organen** is dit zelfs 100 procent. Veel vaker

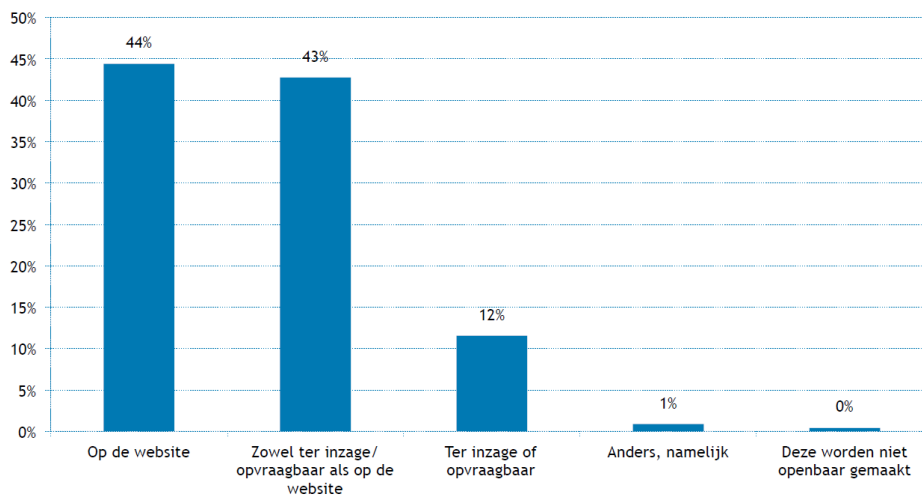
dan in de ambtelijke organisatie is dit openbaarmaking via websites in plaats van ter inzage / opvraagbaar. Zie Figuur 5.8 en Figuur 5.9.

**Figuur 5.8** Driekwart van de openbaarmaking in de **bestuurlijke organisatie** gebeurt via de website



Bron: BIOS & CAOP Research (2012, p. 57).

**Figuur 5.9** Bij **volksvertegenwoordigende organen** is dit bijna 90 procent



Bron: BIOS & CAOP Research (2012, p. 68)

Tabel 5.2 geeft bovenstaande percentages uitgesplitst naar Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, in de periode 2004-2012. Hieruit blijkt dat het aantal overheidsorganisaties dat beschikt over een *regeling* betreffende nevenwerkzaamheden en financiële belangen sinds 2004 in alle 'overheidslagen' is toegenomen: de *regeling* melding nevenwerkzaamheden is anno 2012 bij praktische alle overheden aanwezig, de *regeling* melding financiële belangen bij de helft tot tweederde van organisaties. Het beeld wat betreft een *regeling openbaarmaking* van nevenwerkzaamheden is minder gunstig: bij het Rijk is dit in 2012 slechts 18 procent van de organisaties, bij provincies 71 procent. De *regeling* openbaarmaking impliceert nog niet dat

nevenfuncties daadwerkelijk openbaar worden gemaakt, net zoals het gebrek aan een regeling openbaarmaking niet impliceert dat nevenfuncties *niet* openbaar worden gemaakt.

De grote schommelingen van de percentages over de jaren doen overigens vermoeden dat meetkwesaties hierop van invloed zijn. De schommelingen zijn aannemelijker het gevolg van een wisselende steekproef over de jaren waarin onderzoek is verricht (2004, 2007 en 2012) dan dat er bij het Rijk en provincies tussen 2007 en 2012 regelingen omtrent openbaarmaking (op grote schaal) zijn afgeschaft.

**Tabel 5.2** Regeling *melding* nevenwerkzaamheden gebruikelijk, regeling *openbaarmaking* minder gebruikelijk

Wetgeving en Basisnormen	Rijk			Provincies			Gemeenten			Waterschappen		
	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012	2004	2007	2012
Regeling <i>melding</i> nevenwerkzaamheden	100	94	100	89	91	100	62	83	97	70	91	100
Regeling <i>melding</i> financiële belangen	18	28	53	11	64	67	15	35	48	22	36	50
<i>Overzicht</i> gemelde nevenwerkzaamheden	73	78	71	78	73	71	58	77	69	52	82	79
Regeling <i>openbaarmaking</i> gemelde nevenwerkzaamheden	18	56	18	22	82	71	9	39	64	4	37	50

Bron: Ministerie van BZK (2014a, p. 37); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

### Registratie integriteitsschendingen

Een op de vijf gemeenten, provincies en waterschappen meldt anno 2012 dat er registratie van (vermoedens van) integriteitsschendingen plaatsvindt. Bij het Rijk is dat krap 30 procent (Ministerie van BZK, 2014a, p. 39).

### Beleidskosten

De jaarlijkse uitgaven aan integriteitsbeleid in de periode 2006-2012 variëren van € 1 tot 1,4 miljoen. Zie Tabel 5.3. Het grootste deel hiervan, ruim 90 procent, betreft een subsidie verstrekt aan het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). In de jaren 2006-2008 was bij de directie APS (Arbeidszaken Publieke Sector) jaarlijks in totaal zes tot zeven fte beschikbaar voor de gezamenlijke dossiers integriteitsbeleid, klokkenluiders en de werkzaamheden van BIOS. Tussen 2009 en 2012 is dit teruggelopen naar ongeveer 3 fte, onder meer doordat BIOS in 2009 onafhankelijk werd van de overige dossiers.

**Tabel 5.3** Overheidsuitgaven op het gebied van ambtelijke integriteit 2006-2012 (inclusief personeelskosten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dossier (ambtelijke) integriteit	745.391	758.788	1.131.359	102.431	97.377	66.606	38.101 <sup>101</sup>
Subsidie BIOS	-	-	-	1.278.585	1.284.810	1.034.931	1.079.751
Subsidie Meldpunt M.	-	62.410	54.000	18.170	21.980	21.980	20.455
Uniforme Registratie	-	220.000	20.000	-	-	-	-
Subsidie Integriteitsmonitor	-	-	-	-	-	200.000 <sup>102</sup>	-
<b>Totaal</b>	<b>745.391</b>	<b>1.041.198</b>	<b>1.205.359</b>	<b>1.399.186</b>	<b>1.404.167</b>	<b>1.323.517</b>	<b>1.138.307</b>

Bron: Ministerie van BZK (2014a, p. 37); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

### Informatiegebruik

Er is binnen het kader van dit onderzoek geen informatie ontvangen over het gebruik van de integriteitsinformatie – in het bijzonder het aantal *downloads* van de Integriteitsmonitor – noch over de mate waarin burgers en bedrijven kennis nemen van de openbaar gemaakte nevenfuncties. Zodoende is het niet mogelijk uitspraken te doen over wat de drie peilers van het actiepunt teweegbrengen in de maatschappij en dus ook niet over het ultieme maatschappelijke doel van het actiepunt: toegenomen vertrouwen in de overheid.<sup>103</sup>

### Conclusie

De Integriteitsmonitor 2012 betreft een nulmeting van het actiepunt. Eerdere jaartallen genoemd in deze editie (i.c. 2004 en 2007) zijn hiervoor niet relevant. Er zijn (nog) geen latere edities van de Integriteitsmonitor verschenen die als tussenmeting kunnen fungeren.

De feitelijke praktijk en de ontwikkeling daarin met betrekking tot *openbaarmaking van nevenfuncties* is hierboven geschetst voor de periode 2004-2012, maar lijkt waarschijnlijk onder wisselende steekproeven, waardoor de representativiteit van de gegevens niet gewaarborgd is. Met betrekking tot de wijze van *monitoring en registratie van integriteitsschendingen* is geen ontwikkeling te geven wegens gebrek aan gegevens hierover: slechts de situatie anno 2012 is bekend.

De mate van *toegang* tot informatie over nevenfuncties kan worden afgeleid uit het aantal overheidsorganisaties dat een regeling voor openbaarmaking van nevenfuncties (en financiële belangen) heeft, alsmede uit de manier waarop openbaarmaking plaatsvindt (via een website en/of ter inzage c.q. opvraagbaar). Vooral dat laatste geeft een goede indicatie of openbaarmaking daadwerkelijk plaatsvindt. Het is voor zover bekend niet duidelijk in hoeverre burgers en bedrijven deze informatie *consumeren*. Datzelfde geldt voor integriteitsinformatie in den brede. Zo is het aantal *downloads* van de Integriteitsmonitor onbekend.

<sup>101</sup> Exclusief kosten Adviespunt Klokkeluiders.

<sup>102</sup> Betreft het begrote bedrag; werkelijke uitgaven zijn lager.

<sup>103</sup> Vertrouwen in de overheid maakt wel onderdeel uit van de *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur*. Hiervan zijn inmiddels twee edities verschenen: 2011 en 2013 (Hendriks *et al.*, 2011; Hendriks *et al.*, 2013). Dit is echter veel breder dan integriteit van het openbaar bestuur, dat ook niet als apart onderwerp in deze monitor wordt onderscheiden. Daarom worden de resultaten van de Legitimiteitsmonitor niet in dit rapport besproken.

Welke informatie burgers en bedrijven over integriteit en nevenfuncties hebben, is in de eerste plaats afhankelijk van de hierboven genoemde ontwikkelingen in (regelingen omtrent) de openbaarmaking van nevenfuncties en het registreren en openbaar maken van integriteitsschendingen. De waarde van deze informatie en de toegankelijkheid ervan voor burgers en bedrijven, en ultiem het vertrouwen in de overheid, worden niet gemeten. Daarmee blijft een essentieel deel van de causale keten – namelijk het deel waarin maatschappelijke baten optreden – onderbelicht (zie Figuur 4.6). De nulmeting van de mate waarin de drie peilers van het actiepunt worden gerealiseerd geeft daardoor weliswaar aanknopingspunten voor een latere MKBA, maar aan deze informatie dient nog op enigerwijze maatschappelijke waarde worden toegekend.

## 5.4 Actiepunt 7: internetconsultatie

Nulmeting (rond 17 juni 2011) en tussenmeting (2014) van de bevordering van internetconsultatie zou zich kunnen richten op de mogelijkheden tot internetconsultatie, de informatie die via internetconsultaties wordt verstrekt en het gebruik van die informatie (*views* en *downloads*) en het gebruik van consultaties (reacties). Een normalisatie bij informatie en reacties (bijvoorbeeld het aantal internetconsultaties als aandeel van het aantal nieuwe wetten, wetswijzigingen en beleidsnota's) is noodzakelijk voor vergelijkbaarheid over de jaren. Grootschalige enquêtes zouden een indruk kunnen geven van het belang van internetconsultaties (waarde van informatie en van reacties).

### Meting van indicatoren (nul- en tussenmeting)

De meting is gebaseerd op informatie uit een tweejarige experimentfase (24 juni 2009-1 juni 2011) en de getallen genoemd in de verzamelbrief Regeldruk van de minister van EZ *et al.* van 12 september 2013 (Kamerstukken II, 2012-2013, 29 362, nr. 224). Tabel 5.4 geeft enkele kengetallen uit de experimentfase (eerste jaar en alle twee jaren), uit de periode daarna en sinds de start van internetconsultatie.

Tabel 5.4 Kengetallen internetconsultatie

Kengetal	Eerste jaar experimentfase (24 juni 2009-1 juli 2010)	Experimentfase (24 juni 2009-1 juni 2011)	Sinds start (24 juni 2009-rond augustus 2013)	Na experimentfase (april 2011-rond augustus 2013)
Aantal voorstellen ter consultatie aangeboden	50 (waarvan 43 afgerond)	105 (waarvan 102 afgerond)	250	
Totaal aantal reacties <sup>104</sup>		4.993	22.383	17.827
Gemiddeld aantal reacties per consultatie		48		118
Grootste aantal reacties per consultatie	136	2.082		
Kleinste aantal reacties per consultatie	0	0		
Totaal aantal bezoekers	37.000 <sup>105</sup>	181.792 <sup>106</sup>		
Totaal aantal bezoeken	140.000	497.005		
Gemiddeld verblijf op de website in minuten	24:00	22:30		

Bron: Kamerstukken II, 2009-2010, 29 279, nr. 114 (*eerste jaar experiment*); Kamerstukken II, 2010-2011, 29 279, nr. 121 (*experimentfase*); Kamerstukken II, 2012-2013, 29 362, nr. 224 (*sinds start internetconsultatie en na experimentfase*).

Volgens de ‘verzamelbrief Regeldruk’ van 12 september 2013 was het gemiddelde aantal consultaties per maand in de experimentfase 4, “twee jaar later” 5 en “sinds februari 2013” 7. In dezelfde brief wordt melding gemaakt van gemiddeld 800 tot 2.000 bezoekers per dag. Gebleken is dat publiciteit een opstuwend effect heeft op het aantal bezoekers.

In 2014 (peildatum 1 april 2014) zijn 42 wetsvoorstellen bij burgers, bedrijven en professionals geconsulteerd, terwijl dit er in heel 2013 nog 77 waren (Kamerstukken II, 2013-2014, 29 362, nr. 235, p. 3). Dit suggereert dat het gebruik van internetconsultatie toeneemt.

Deelnemers aan consultaties tijdens de experimentfase kregen na reactie enkele vragen voorgelegd. Over het eerste jaar zou hieruit blijken dat een groot deel positief is over de informatie die is aangereikt en dat een kleine minderheid kritisch is over de begrijpelijkheid van het taalgebruik (Kamerstukken II, 2009-2010, 29 279, nr. 114, p. 4). Het overgrote deel zou het systeem gebruiksvriendelijk vinden, een hele kleine minderheid niet voldoende gebruiksvriendelijk (Kamerstukken II, 2009-2010, 29 279, nr. 114, p. 5). De evaluatie over de gehele periode (17 juni 2011) stelt dat er geen algemeen oordeel kan worden gegeven over de mate waarin internetconsultatie de kwaliteit van voorstellen heeft bevorderd (Kamerstukken II, 2009-2010, 29 279, nr. 114, p. 7). De openheid rond voorstellen wordt gewaardeerd, driekwart is positief over de begrijpelijkheid van de geboden informatie. Wel kan internetconsultatie actiever en gericht onder de aandacht worden gebracht. Eveneens driekwart is (zeer) positief over het gemak van de website. Een kwart van de medewerkers die een internetconsultatie heeft uitgevoerd, heeft daar 40 uur of meer aan besteed; ruim een derde ongeveer acht uur. Er zijn

<sup>104</sup> Een reactie zijnde een respons van een deelnemer (burger, bedrijf of maatschappelijke organisatie) aan een internetconsultatie.

<sup>105</sup> Ongeveer 1/3 van de bezoekers bezocht de website meer dan één keer.

<sup>106</sup> Ongeveer 1/5 van de bezoekers bezocht de website meer dan één keer.



geen aanwijzingen dat door internetconsultatie de duur van het wetgevingsproces is verlengd, noch dat de duur is verkort.

## Conclusie

De hierboven genoemde getallen met betrekking tot het aantal consultaties, reacties daarop en bezoeken aan de website internetconsultatie kunnen deels als nulmeting (experimentfase) en tussenmeting (daarna) fungeren. Zoals Tabel 5.4 laat zien, dienen sommige kengetallen dan wel te worden aangevuld. Een vervolgmeting zou in de toekomst deze kengetallen kunnen actualiseren.

Zoals gesteld is voor een juiste interpretatie een normalisatie van kengetallen nodig, omdat bij een toenemend aantal nieuwe wetsvoorstellen, wetswijzigingen en beleidsnota's ook het aantal mogelijke internetconsultaties en reacties toeneemt. Ons is geen openbare *database* bekend waarin zulke geaggregeerde grootheden staan vermeld.

Tijdens de experimentfase zijn enquêtes uitgevoerd naar de informatie op en de gebruiksvriendelijkheid van de website en naar het effect op beleidsvoorstellen. Zulke enquêtes zouden in de toekomst als vervolgmeting kunnen worden herhaald. Het in een MKBA monetair waarderen van effecten lijkt niet mogelijk, omdat de kwaliteit van beleid dan rechtstreeks gekoppeld moet worden aan internetconsultatie, en ook nog in euro's zou moeten worden uitgedrukt.

## 5.5 Actiepunt 11: verandering houding en werkwijze door inzet Slimmer Werken

*Slimmer Werken* wijkt op twee belangrijke punten af van de meeste andere actiepunten in dit hoofdstuk. In de eerste plaats omdat het actiepunt op korte termijn (eind 2014) wordt stopgezet. Daarom is een tussenmeting anno 2014 direct een 'eindmeting': na 2014 mogen geen verdere effecten van het actiepunt worden verwacht, tenzij effecten doorlopen na stopzetting. Ten tweede is de beoogde verandering in het werken binnen de overheid vooral faciliterend voor de uiteindelijke maatschappelijke effecten: kwaliteit van dienstverlening en kwaliteit van overheidsbeslissingen (zie Figuur 4.10). Meting is dus vooral zinvol op een *bottom up*-manier: in hoeverre dragen de inspanningen bij aan de geformuleerde doelen? Deze doelen zijn:

- het wegnemen van arbeidsvoorwaardelijke obstakels;
- het leren van het delen van *best practices* door werknemers;
- verhoging van de arbeidsproductiviteit;
- veranderingen in de dienstverlening en de beleidsvorming.

### Meting van indicatoren (nul- en tussenmeting)

#### Voortgang van activiteiten

Conclusies van een tweetal evaluaties uit 2013 en een *factsheet* uit 2014 zijn de volgende:

- Het innovatief vermogen van professionals wordt benut door deelname aan de Doetanks. Doetank-leden hebben ervaring opgedaan met een innovatieproces, en daarmee is het

aannemelijk dat het innovatief vermogen van de deelnemende professionals is vergroot. Tussen 2012 en 2013 zijn 32 Doetanks opgestart.

- De publieke waarde van het *Slimmernetwerk* is inzichtelijk gemaakt door een aantal individuele Doetanks en door andere activiteiten zoals *Serious Ambtenaar* (€ 150.000 opgehaald).
- In 2013 zijn vier *Slimmernetwerk-Cafés* georganiseerd, waar steeds 40 tot 60 professionals aan deelnamen. Deze sessies zijn beoordeeld met een gemiddeld cijfer tussen 7 en 8. Begin 2014 stond de teller op 20 *Slimmernetwerk-Cafés*.
- De LinkedIn-groep is gegroeid naar ruim 4.000 leden per december 2013, waarvan 1.000 leden bij gemeenten. Er zijn via LinkedIn 400 discussies gevoerd over 300 onderwerpen.
- De website [www.slimmernetwerk.nl](http://www.slimmernetwerk.nl) genereerde in 2013 ongeveer 1.300 bezoekers per maand, die gemiddeld ongeveer drie minuten op de website doorbrachten. In totaal heeft de website 10.000 unieke bezoekers gehad.
- Begin 2014 volgen 1.400 personen *Slimmernetwerk* op Twitter. In oktober 2013 was het aantal volgers 1.250, in december 2012 was dat 800 personen.<sup>107</sup>

In 2013 verscheen een evaluatie van *Slimmernetwerk* in 2012 met daarin meer detailcijfers over de verschillende onderliggende activiteiten Oeij *et al.* (2013). Tabel 5.5 en Tabel 5.6 zijn de twee cijfermatige overzichten uit dit rapport.<sup>108</sup>

**Tabel 5.5 Samenvatting van de activiteiten van het *Slimmernetwerk* in 2012**

activiteit	aantallen	onderwerpen/doel	resultaat/leerpunten
SNW cafés	4x, gemiddeld 60-65 bezoekers	Netwerken, kennisdelen, workshops	Positief, inspirerend, tevreden bezoekers
Grand café	1x, 77 bezoekers	Managers werven; onderwerpen verkennen	Positief maar werving managers blijft achter bij wens
Masterclasses	4x, gemiddeld 15-25 deelnemers	Leren en werken aan Doetank-vraagstuk	Wisselend succesvol, mede omdat behoeften/fasering van Doetanks verschillen
Website <a href="http://www.slimmernetwerk.nl">www.slimmernetwerk.nl</a>	> 10.000 bezoekers, ca. 700 p/mnd	Informeren, verbinden	Beter imago, zichtbaarheid, maar kan Doetanks beter ondersteunen
LinkedIn groep	> 3.000 leden	Communiceren, verbinden, discussiëren	Goed bereik binnen publieke sector
Twitter#slimnet	> 800 volgers; 1500 tweets	Verbinden, discussie, communicatie	Redelijk goed benut medium

Bron: Oeij *et al.* (2013, p. 15).

<sup>107</sup> Bronnen: TNO, Kennisland & Kafkabrigade (2013), Maes (2013b) en *Slimmernetwerk Factsheet 2014*. Voor een soortgelijke eerdere evaluatie, zie: Maes (2013a).

<sup>108</sup> Bijlage C1 van Oeij *et al.* (2013, pp. 54-59) geeft meer achtergrond bij deze uitkomsten.

Tabel 5.6 Oordeel over Doetanks

schaalgemiddelden	
Innovatief werkgedrag (4 items)(1-5, helemaal mee oneens/eens)	4,1
Ervaren psychologische veiligheid (7 items)(1-5, helemaal mee oneens/eens)	4,3
Leergedrag (7 items)(1-5, helemaal mee oneens/eens)	3,6
(Individuele) werkprestaties (3 items)(1-7, helemaal niet kenmerkend/kenmerkend)*	4,7
Individuele taakprestaties (6 items)(1-5, zelden/altijd)	3,4
Professionalisering (4 items)(1-5, helemaal mee oneens/oneens)	4,1
Team innovativiteit (4 items)(1-5, helemaal mee oneens/eens)	3,9
losse vragen (1-5 helemaal mee oneens/eens)	
A. Ik vond de Doetanktraining (de 'masterclasses') bijdragen aan de vaardigheden en vakkennis die ik nodig heb voor mijn werk in de Doetank	4,1
B. Wat ik leer tijdens Doetanktaken en Slimmernetwerk Cafés kan ik gebruiken in mijn werk	4,2
C. De rol van de coach beoordeel ik als waardevol	4,5
D. Het 'Slimmernetwerk' beoordeel ik als een waardevolle gemeenschap ('community of practice')	4,8
E. Ik vind de 'Doetank als methode' een goede aanpak voor innovatie (in de publieke sector)	4,5
F. De Business Case methode helpt bij de werkzaamheden van onze Doetank	4,1
G. Meedoen in de Doetank geeft mij voldoening als 'professional'	4,5
H. Meedoen in de Doetank geeft mij voldoening, omdat ik een maatschappelijke bijdrage kan leveren	4,2
I. Mijn taken binnen de Doetank zijn goed te combineren met mijn dagelijkse werkzaamheden buiten de Doetank	3,5
J. Ik kan voldoende tijd vrijmaken voor mijn taken in de Doetank	3,6
K. Mijn rapportcijfer voor het 'Slimmernetwerk' als geheel op een schaal van 1 tot 10, waarin de score 1 overeenkomt met de slechtst mogelijke prestatie en de score 10 met de best mogelijke prestatie, is: ....	7,8

Bron: Oeij *et al.* (2013, pp. 19-20).

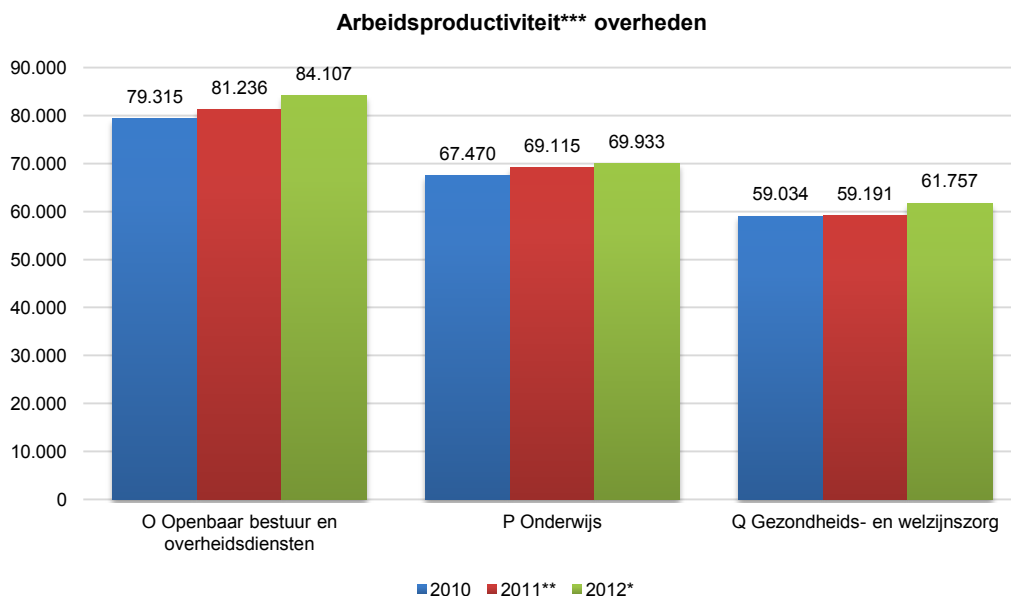
### Arbeidsproductiviteit

Uit Figuur 5.10 blijkt dat de arbeidsproductiviteit binnen de overheid – gedefinieerd als de bruto toegevoegde waarde<sup>109</sup> per fte – tussen 2010 iets is toegenomen. CBS *Statline* biedt momenteel 2012 als meest recente meetjaar van toegevoegde waarde (arbeidsvolume is wel voor 2013 beschikbaar), waarmee deze kengetallen dienst kunnen doen als nulmeting en niet als tussenmeting. Zoals eerder gememoreerd in paragraaf 4.2.2, zijn deze macro-economische cijfers een tamelijk ruwe benadering van arbeidsproductiviteit in de context van *Slimmer Werken*: het project zal niet in alle gemeten overheidssectoren in dezelfde mate zijn uitwerking hebben. Dit staat nog los van het causaliteitsvraagstuk: in hoeverre zijn veranderingen in de arbeidsproductiviteit *het gevolg van* Slimmer Werken? Dit laatste is uiteraard relevant in het kader van een latere MKBA, wanneer een deel van de arbeidsproductiviteitsverbetering zou kunnen worden ingeboekt als maatschappelijke baat.

Er zijn ook andere manieren om arbeidsproductiviteit als gevolg van het SNW te meten c.q. te benaderen. Indien er specifiekere cijfers bestaan over medewerkers- en klanttevredenheid, zouden deze een indicatie kunnen geven van arbeidsproductiviteitsveranderingen (zie paragraaf 4.2.2). Er zijn in het kader van dit onderzoek echter geen gegevens hierover beschikbaar gekomen.

<sup>109</sup> Dat wil zeggen productie minus de waarde van producten en diensten die tijdens dit productieproces zijn verbruikt (zogenoemde *intermediair verbruik*), beide in basisprijzen. Bruto is inclusief afschrijvingen.

Figuur 5.10 Arbeidsproductiviteit overheden licht gestegen in recente jaren



Bron: CBS *Statline*; Bewerking SEO Economisch Onderzoek; \* = Voorlopige cijfers; \*\* = Nader voorlopige cijfers; \*\*\* = Bruto toegevoegde waarde in basisprijzen gedeeld door arbeidsvolume (fte's) van werknemers (dus exclusief zelfstandigen).

## Conclusie

Het *Slimmernetwerk* heeft vooral een faciliterende en onderzoekende rol bij de doelstellingen – vergroting arbeidsproductiviteit, verbetering publieke dienstverlening en overheidsbeslissingen – die het project nastreeft. Daarnaast blijkt de meeste documentatie over het actiepunt beschrijvend van aard. Kwantitatieve gegevens zijn alleen beschikbaar op het niveau van voortgang van de verschillende activiteiten. Daarnaast kunnen statistische bestanden (zoals die van het CBS) inzicht verschaffen in de arbeidsproductiviteit in de publieke sector, met daarbij de eerder genoemde kanttekeningen (mate van detail in de cijfers en het causaliteitsvraagstuk). Omdat het actiepunt op korte termijn wordt stopgezet, ligt het niet in de rede om herhaalmetingen te verrichten.

## 5.6 Actiepunt 15: versterken van informatiepositie van de burger

Effecten van dit actiepunt lopen via correcties op gegevens en inzicht in het gebruik van gegevens, wat een waarde heeft voor burgers en bedrijven. Er kan worden gemeten op het niveau van (veranderingen in) de *mogelijkheden* om in basisregistraties gegevens te signaleren en corrigeren en in te zien in welke ketens gegevens worden gebruikt en op het niveau van *daadwerkelijke correcties en inzage* door burgers en bedrijven. Voor een (kwalitatieve) indruk van de maatschappelijke waarde hiervan zullen grootschaliger enquêtes nodig zijn.

## Meting van indicatoren (nulmeting)

De businesscase van Ecorys *et al.* (2014) is gericht op het in kaart brengen van de effecten van digitale ontsluiting van het inzage- en correctierecht met betrekking tot gegevens in basisregistraties. De analyse is primair gericht op het vinden van besparingen die hieruit zouden kunnen voortvloeien en daarnaast op kwalitatieve effecten als vertrouwen in de overheid. Voor de *nulmeting* is vooral het hierbij gehanteerde nulalternatief van belang: de huidige situatie van uitoefening van het inzage- en correctierecht, die als volgt op basis van interviews kwantitatief wordt geïllustreerd (Ecorys *et al.*, pp. 6-7):

- “Agentschap BPR (Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten) stelt jaarlijks mee te werken aan enkele honderden vragen tot inzage in gegevens in de BRP (dit komt *de facto* overeen met het aantal vragen tot inzage in de BRP bij gemeenten) en stelt jaarlijks enkele tientallen doorgevoerde correcties op de BRP te zien;
- bij de Belastingdienst varieert het aantal herstellingen in de BRI (Basisregistratie Inkomen) naar aanleiding van gebruik van foutieve gegevens in de jaren 2009 tot en met 2013 van 1 tot 29 stuks per jaar, meer dan 85 procent van het aantal correctieverzoeken leidt niet tot een aanpassing [...];
- bij DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) bedraagt het aantal gevraagde inzagen 60 stuks in 2013, het aantal correctieverzoeken bedroeg 7 stuks in 2013, waarvan er 4 gehonoreerd zijn en allemaal foutieve registratie betroffen van onderwijs- en diplomagegevens; dat wil zeggen dat deze niet de foutieve registratie in een basisregistratie betroffen.”

Baten die worden geïdentificeerd zijn onder andere verbeterde datakwaliteit en efficiëntie doordat inzage digitaal plaatsvindt. Een echte nulmeting van datakwaliteit en efficiëntie vindt niet plaats. Wel worden enkele gegevens gepresenteerd die *indicaties* kunnen geven hierover: aantal telefoontjes over verkeerd geregistreerd staan, retour komende poststukken.

Overigens is de (*ex ante*) schatting van financiële besparingen minus kosten bij de overheid *negatief*. Een positief maatschappelijk saldo zou kunnen resulteren als de waarde van digitale inzage en correctie voor burgers en bedrijven zou worden meegenomen: in termen van tijdsbesparing voor zover inzage en correctie al plaatsvond; en daar bovenop in termen van de waarde van extra inzage en correctie voor burgers en bedrijven.

## Conclusie

Een MKBA zou de analyses van Ecorys *et al.* (2014) als uitgangspunt kunnen nemen, met geactualiseerde gegevens (vervolgmeting) die bovendien zouden moeten worden aangevuld met enquêtes die dieper ingaan op de waarde voor burgers en bedrijven.

## 5.7 Actiepunt 17: publieke dienstverlening en het gebruikersperspectief

Over de kwaliteit van dienstverlening van gemeenten, het uiteindelijke doel van actiepunt 17, zijn diverse openbare gegevens beschikbaar. Over de vier acties die hieraan ten dienst staan, is alleen informatie beschikbaar over de mate waarin gemeenten klanttevredenheidsonderzoeken (KTO) toepassen. Dit is een resultante van de actielijn *stimuleren van klantenonderzoek* (zie Figuur 4.13).

Over de voortgang van de drie andere actielijnen (digitale catalogus met *best practices*, de klankbordgroep en het gebruik van klantgerichte servicenormen) is geen informatie beschikbaar. De kosten van het actiepoint bedragen in totaal € 400.000,-.

### Meting van indicatoren (nulmeting)

Op de website *waarstaatjegemeente* is een aantal gegevens over de toepassing en uitkomsten van klantonderzoek beschikbaar:

- klanttevredenheidsonderzoek<sup>110</sup> onder bezoekers van de publieksbalie van de gemeente naar de baliedienstverlening;
- een burgerpeiling<sup>111</sup> onder burgers van de gemeente naar de algemene dienstverlening;
- vragen over *hostmanship*<sup>112</sup> van de gemeente;
- de waardering van de algehele dienstverlening door bedrijven.

Laatstgenoemde onderdeel bestaat sinds 2014 en de deelname (het aantal gemeenten dat dit onderzoek uitvoert) en resultaten hiervan zijn nog niet openbaar beschikbaar. Daarom blijft dit ondernemersonderzoek verder buiten beschouwing.

Uit Tabel 5.7 blijkt dat het rapportcijfer voor de algehele tevredenheid over baliedienstverlening van gemeenten in 2013 op een 7,9 uitkomt. Aangezien het actiepoint medio 2013 van start is gegaan, kan dit worden gezien als een nulmeting van **klanttevredenheid**. Het feit dat het cijfer in voorgaande jaren lager lag, is in dit kader niet relevant omdat deze ontwikkeling onafhankelijk is van het actiepoint. Uit de burgerpeiling komen in 2013 cijfers variërend van 5,8 tot 7,7 (Tabel 5.8). Qua ‘gastheerschap’ krijgen gemeenten hogere cijfers: 8,1 tot 8,5 in 2013 (Tabel 5.9).

Tabel 5.7 verschaft ook inzicht in **het aantal gemeenten dat klanttevredenheidsonderzoek uitvoert**: 58 in 2013. Een complicatie bij dit cijfer, ook al benoemd in voetnoot 91, is dat gemeenten zelf de resultaten aanleveren op *waarstaatjegemeente*. Dit beïnvloedt mogelijk het aantal waarnemingen (de *N*) in ieder jaar. Zo kan het zijn dat in 2013 niet aanmerkelijk minder gemeenten KTO (en de burgerpeiling en *hostmanship*-vragen, zie Tabel 5.8 en Tabel 5.9) hebben uitgevoerd, maar dat de uitkomsten hiervan nog niet geüpload zijn.

<sup>110</sup> Voor het klanttevredenheidsonderzoek aan de balie geldt dat in een bepaalde periode bezoekers van de publieksbalie in het gemeentehuis worden bevestigd. Respondenten moeten minimaal 18 jaar oud zijn.

<sup>111</sup> De burgerpeiling gaat uit van een steekproef van burgers van de gemeente (18 jaar of ouder) getrokken uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Hierbij wordt maximaal één persoon per huishouden geselecteerd. Potentiële deelnemers dienen *niet* woonachtig te zijn in een verpleeg- of verzorgingstehuis. Naast de reguliere burgerpeiling, die sinds 2010 bestaat, is er sinds 2014 ook een burgerpeiling ‘nieuwe stijl’. Voor 2014 zijn er echter slechts 14 gemeenten die hiervan resultaten hebben geüpload, waardoor de burgerpeiling ‘nieuwe stijl’ in dit onderzoek verder buiten beschouwing blijft.

<sup>112</sup> Blijkens het ontbreken van de jaartallen 2010 en 2011 op *waarstaatjegemeente*, worden deze vragen pas sinds 2012 aan klanten voorgelegd.

Tabel 5.7 Gemiddelde oordeel over baliedienstverlening gemeenten ( $\pm 2$  standaardafwijkingen<sup>113</sup>)

	2010 (N=88)	2011 (N=138)	2012 (N=117)	2013 (N=58)
Openingstijden	7,2 ( $\pm 0,8$ )	7,3 ( $\pm 0,8$ )	7,3 ( $\pm 0,8$ )	7,3 ( $\pm 0,9$ )
Bereikbaarheid	7,7 ( $\pm 1,0$ )	7,9 ( $\pm 0,6$ )	7,9 ( $\pm 0,6$ )	8,0 ( $\pm 0,6$ )
Parkeergelegenheid	7,1 ( $\pm 1,6$ )	7,3 ( $\pm 1,2$ )	7,3 ( $\pm 1,3$ )	7,5 ( $\pm 1,2$ )
Overzichtelijkheid	7,7 ( $\pm 0,6$ )	7,8 ( $\pm 0,6$ )	7,8 ( $\pm 0,6$ )	8,0 ( $\pm 0,6$ )
Bewegwijzering	7,5 ( $\pm 0,5$ )	7,6 ( $\pm 0,6$ )	7,6 ( $\pm 0,6$ )	7,7 ( $\pm 0,5$ )
Wachtruimte	7,7 ( $\pm 0,6$ )	7,8 ( $\pm 0,6$ )	7,8 ( $\pm 0,6$ )	7,9 ( $\pm 0,6$ )
Wachttijd	8,0 ( $\pm 0,8$ )	8,2 ( $\pm 0,8$ )	8,2 ( $\pm 0,8$ )	8,3 ( $\pm 0,9$ )
Vriendelijkheid	8,4 ( $\pm 0,5$ )	8,5 ( $\pm 0,5$ )	8,4 ( $\pm 0,5$ )	8,5 ( $\pm 0,6$ )
Deskundigheid	8,2 ( $\pm 0,5$ )	8,3 ( $\pm 0,4$ )	8,3 ( $\pm 0,5$ )	8,4 ( $\pm 0,6$ )
Verzorgdheid medewerker	8,2 ( $\pm 0,4$ )	8,3 ( $\pm 0,4$ )	8,3 ( $\pm 0,5$ )	8,4 ( $\pm 0,6$ )
Inleving medewerker	8,1 ( $\pm 0,5$ )	8,2 ( $\pm 0,5$ )	8,2 ( $\pm 0,5$ )	8,3 ( $\pm 0,6$ )
Duidelijkheid informatie	8,2 ( $\pm 0,5$ )	8,2 ( $\pm 0,4$ )	8,2 ( $\pm 0,5$ )	8,3 ( $\pm 0,6$ )
Doorlooptijd	8,0 ( $\pm 0,5$ )	8,1 ( $\pm 0,5$ )	8,0 ( $\pm 0,5$ )	8,1 ( $\pm 0,6$ )
Privacy	7,3 ( $\pm 0,7$ )	7,4 ( $\pm 0,6$ )	7,4 ( $\pm 0,7$ )	7,5 ( $\pm 0,7$ )
Prijs	6,1 ( $\pm 0,7$ )	6,2 ( $\pm 0,7$ )	6,0 ( $\pm 0,8$ )	6,2 ( $\pm 0,7$ )
<b>Rapportcijfer baliedienstverlening</b>	<b>7,7 (<math>\pm 0,4</math>)</b>	<b>7,8 (<math>\pm 0,4</math>)</b>	<b>7,8 (<math>\pm 0,4</math>)</b>	<b>7,9 (<math>\pm 0,4</math>)</b>

Bron: KTO Baliedienstverlening 2010-2013 KING Gemeenten (<http://bit.ly/VPo7Du>); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 5.8 Gemiddelde oordeel uit Burgerpeiling ( $\pm 2$  standaardafwijkingen)<sup>114</sup>

	2010 (N=83~92)	2011 (N=100~107)	2012 (N=77~87)	2013 (N=56~60)
Rapportcijfer Burger als Kiezer	5,9 ( $\pm 0,6$ )	5,9 ( $\pm 0,6$ )	5,9 ( $\pm 0,6$ )	5,9 ( $\pm 0,7$ )
Rapportcijfer Burger als Klant	7,6 ( $\pm 0,4$ )	7,7 ( $\pm 0,3$ )	7,7 ( $\pm 0,3$ )	7,7 ( $\pm 0,4$ )
Rapportcijfer Burger als Onderdaan	6,2 ( $\pm 0,4$ )	6,3 ( $\pm 0,4$ )	6,3 ( $\pm 0,3$ )	6,3 ( $\pm 0,4$ )
Rapportcijfer Burger als Partner	5,7 ( $\pm 0,5$ )	5,8 ( $\pm 0,6$ )	5,8 ( $\pm 0,5$ )	5,8 ( $\pm 0,6$ )
Rapportcijfer Burger als Wijkbewoner	6,9 ( $\pm 0,4$ )	7,0 ( $\pm 0,4$ )	7,0 ( $\pm 0,3$ )	7,1 ( $\pm 0,4$ )

Bron: Burgerpeiling gemeenten 2010-2013 KING Gemeenten (<http://bit.ly/VPoeyV>); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

<sup>113</sup> Circa 95 procent van alle rapportcijfers ligt binnen 2 standaardafwijkingen van het gemiddelde. Ter illustratie: 95 procent van de gemeenten scoorden in 2010 een rapportcijfer voor openingstijden tussen 6,4 en 8,0.

<sup>114</sup> Onder de vijf thema's waaraan rapportcijfers zijn toegekend, liggen per jaar verschillen aantallen waarnemingen. Daarom is de *N* een *range* van het kleinste tot het grootste aantal waarnemingen.

Tabel 5.9 Gemiddelde oordeel over 'hostmanship' gemeenten ( $\pm 2$  standaardafwijkingen)

	2012 (N=74)	2013 (N=48)
Bereidheid van de medewerker om u te helpen	8,3 ( $\pm 0,5$ )	8,5 ( $\pm 0,5$ )
Mate waarin de medewerker zich verantwoordelijk toonde om uw vraag of probleem op te lossen	8,2 ( $\pm 0,6$ )	8,4 ( $\pm 0,5$ )
Mate waarin medewerker oplossingen of ideeën aandroeg waar u zelf nog niet aan had gedacht	8,0 ( $\pm 0,6$ )	8,1 ( $\pm 0,6$ )
Mate waarin medewerker niet alleen zichzelf of zijn dienst vertegenwoordigde maar gehele gemeente	7,9 ( $\pm 1,0$ )	8,1 ( $\pm 0,9$ )
Mate waarin u op de hoogte werd gehouden van het verloop van de dienstverlening	8,0 ( $\pm 0,6$ )	8,2 ( $\pm 0,4$ )

Bron: KTO nieuwe vragen hostmanship 2012-2013 KING Gemeenten (<http://bit.ly/1sHrOWt>); bewerking SEO Economisch Onderzoek.

## Conclusie

Op 'actieniveau' – zie Figuur 4.13 – zijn van het actiepunt alleen data beschikbaar over het aantal gemeenten dat klantonderzoeken uitvoert. Hierbij past de kanttekening dat het beeld voor 2013 waarschijnlijk nog niet compleet is (mogelijk niet alle gemeenten hebben hun onderzoeksresultaten geüpload), wat impliceert dat de nulmeting pas later voltooid kan worden.

De uitgangssituatie (en in een later stadium de voortgang) van de kwaliteit van dienstverlening is inzichtelijk via de resultaten van de diverse klantenonderzoeken: KTO, burgerpeiling en *hostmanship*. Mogelijk kan nulmeting hiervan later worden aangevuld met de thans ontbrekende uitkomsten van de burgerpeiling 'nieuwe stijl' en de enquête onder bedrijven. Merk op dat de KTO en *hostmanship*-enquête ook dienst kunnen doen als een nulmeting van het huidige begrip van de behoeften van burgers en bedrijven en van de mate van transparantie en openheid bij gemeenten. In de KTO staan bijvoorbeeld vragen over de vriendelijkheid, deskundigheid en het inlevingsvermogen van de baliemedewerker (Tabel 5.7), terwijl in de *hostmanship*-enquête navraag wordt gedaan naar de mate waarin klanten op de hoogte worden gehouden van het verloop van de dienstverlening (Tabel 5.9).

Deze elementen van het actiepunt geven nog geen inzicht in de maatschappelijke waarde die aan betere dienstverlening wordt toegekend, de baten rechtsonder in de causale keten in Figuur 4.13. Voor een latere MKBA zal deze waardering ofwel middels aanvullend veldonderzoek moeten worden gepeild (het hierover bevragen van klanten), ofwel zullen er aannames nodig zijn om de 'ruwe voortgang' (verandering van het aantal gemeenten dat klantonderzoeken uitvoert en van de uitkomsten hiervan) te vertalen in maatschappelijke baten. Dit staat nog los van het causaliteitsvraagstuk: de mate waarin deze 'ruwe voortgang' is toe te schrijven aan dit actiepunt.



## 6 Overzicht en lessen

*Sommige actiepunten bevinden zich in een te premature fase om gemeten te kunnen worden en enkele actiepunten zijn vanwege hun ondersteunende rol per definitie lastig meetbaar. Ook worden niet in alle gevallen voldoende gegevens bijgehouden over de (maatschappelijke) effecten van het actiepunt. Dit hoofdstuk trekt lessen over hoe meting en maatschappelijke waardebeoordeling beter geborgd kunnen worden en introduceert een stappenplan om dit toe te passen op nieuwe initiatieven binnen Open Overheid.*

### 6.1 Overzicht van meetresultaten

Het Actieplan Open Overheid bevat 18 actiepunten, genummerd 1a, 1b en 2 tot en met 17. In dit rapport is één actiepunt verder opgesplitst omdat de twee trajecten daarbinnen een sterk afwijkend werkveld hadden (Rijksoverheid versus gemeenten). Zodoende worden in dit rapport in totaal 19 actiepunten onderscheiden.

Hoofdstuk 3 beschreef de actiepunten. Bij acht actiepunten is daar besloten geen meting uit te voeren. Hoofdstuk 4 doorliep voor de overgebleven elf actiepunten de in hoofdstuk 2 opgezette ‘causale keten’ van de beleidsinzet van een actiepunt tot en met de effecten in de maatschappij. Bij vier punten is hier besloten geen meting uit te voeren. Redenen om bij 12 actiepunten geen meting uit te voeren waren:

- enkele actiepunten leken vooral **ondersteunend** te zijn voor andere actiepunten of ander beleid:
  - actiepunt 1b (*open by design*) betreft recent gestarte *pilots* die faciliterend werken voor andere actiepunten, waardoor onduidelijk is wat er precies zou moeten worden gemeten; uiteindelijke maatschappelijke resultaten zullen niet specifiek aan dit actiepunt kunnen worden toegeschreven;
  - actiepunt 12 (de *Watercoalitie*) betreft overleg en ondersteuning van initiatieven; het zal niet mogelijk zijn om uiteindelijke maatschappelijke resultaten hieraan specifiek toe te rekenen;
- meerdere actiepunten bevonden zich in een **te premature fase** voor meting:
  - actiepunt 1a (actieve beschikbaarstelling) bevindt zich in een premature fase zonder concreet zicht op uiteindelijke maatschappelijke effecten; aanstaand (extern) onderzoek zou alsnog (deels) als meting kunnen dienen;
  - actiepunt 3, onderdeel *open spending* betreft een (interne) verkenning en kennisdeling, waarbij de concrete acties nog niet duidelijk zijn; een aanknopingspunt voor toekomstige meting ligt bij de verkenning van de kosten en baten van het openen van uitgavendata;
  - actiepunt 9 (informele aanpak Wob-verzoeken) kent teveel onbekende elementen; een eventuele toekomstige meting zou kunnen aansluiten bij bestaande literatuur;
  - actiepunt 12 (watercoalitie, zie ook hierboven) betreft experimenten waarvan niet duidelijk is welke uiteindelijk zullen worden geïmplementeerd; de invloed van de watercoalitie zou in een toekomstige meting middels interviews en/of enquêtes kunnen worden ingeschat;

- actiepoint 13 (participatiebeleid) bevindt zich in een vroege fase en betreft visievorming en onderzoek middels (interne) pilotprojecten;
- actiepoint 14 (toegankelijke en vindbare overheidsinformatie) kent teveel onbekende elementen;
- één actiepoint (4: openheid in de Tweede Kamer) betrof **niet de overheid, maar het parlement**;
- enkele actiepunten zijn inmiddels **stopgezet**:
  - actiepoint (8: Volgdewet.nl) is stopgezet, zonder doorstart op afzienbare termijn;
  - actiepoint (10: van regels naar ruimte) is stopgezet.
- voor enkele actiepunten waren **te weinig gegevens** beschikbaar om te kunnen meten:
  - actiepoint 6 (wetgevingskalender) kent te weinig relevante gegevens voor een meting; een eventuele toekomstige meting vereist dan allereerst het verkrijgen en samenvatten van gegevens;
  - actiepoint 16 (open bekendmakingen) kent te weinig relevante gegevens voor een meting; een eventuele toekomstige meting vereist dan allereerst het verkrijgen en samenvatten van gegevens.

Hoofdstuk 5 bevatte de meting van zeven actiepunten. Uitgangspunt was dat van twee actiepunten alleen een nulmeting zou worden uitgevoerd en van vijf zowel een nulmeting als een tussenmeting. Deze metingen zijn – gecombineerd met een toekomstige, soortgelijke vervolgmeting – geschikt als input voor een uit te voeren maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) mits dit meetindicatoren betreft die samenhangen met de uiteindelijke kosten en baten. Binnen de overheid gaat dit bijvoorbeeld om concrete besparingen en in de maatschappij om het gebruik van open data en informatie. Voor de zeven gemeten actiepunten geldt dat er meestal data bestaan over wat de overheid in het kader van het actiepoint onderneemt en op welke schaal, maar niet over de uiteindelijke kosten en baten die hieruit voortvloeien. In die zin kon geen van de actiepunten volledig worden gemeten voor een toekomstige MKBA. Daarvoor is meer informatie nodig dan in dit onderzoek beschikbaar is gekomen.

## 6.2 Opbrengsten en lessen

### Opbrengsten van dit onderzoek

Een belangrijke opbrengst van dit onderzoek is dat er meer scherpte is gekomen in de inhoud en werking van de actiepunten Open Overheid. Het toepassen van de causale keten van de veranderingen binnen een actiepoint naar de uiteindelijke effecten in de maatschappij bleek een vruchtbare manier om de werking van actiepunten te verduidelijken, effecten te identificeren en aangrijpingspunten voor meting te vinden. Met de verantwoordelijke personen voor de actiepunten (de zogeheten actiehouders) zijn hierover discussies gevoerd ten einde het perspectief te verschuiven van overheidsintern (wat gebeurt er binnen het actiepoint?) naar maatschappelijk rendement (wat levert het actiepoint op voor de overheid en de maatschappij?). Andere opbrengsten zijn dat er lessen kunnen worden getrokken over de randvoorwaarden voor het meten van beleidswijzigingen en over welk type beleid geschikt is voor meting en welk type niet.

### Randvoorwaarden voor meting

De onderzoeksopzet van dit rapport bestond in grote lijnen uit de volgende stappen:

- Identificatie van het te meten beleid: de actiepunten.
- Opstellen van een raamwerk ('causale keten') ten bate van een toekomstige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van deze actiepunten.
- Toepassen van dit raamwerk op de actiepunten.
- Identificatie van meetbare indicatoren bij de actiepunten die aansluiten bij het opgestelde raamwerk.
- Het doen van een nulmeting en indien relevant ook een tussenmeting van de actiepunten.

De nadruk is lopende de uitvoering van dit onderzoek meer komen te liggen op de eerste vier stappen dan op de meting van de actiepunten, dus meer op de identificatie van beleid, het opstellen en toepassen van een causale keten en identificatie van meetbare indicatoren. Reden hiervoor is dat de actiepunten onderling sterk verschillen qua opzet en rijpheid. Een les die hieruit kan worden getrokken is dat het streven naar het meten van (de effecten van) beleid *vooraf* dient te gaan aan de beleidswijzigingen. Het willen meten zou integraal onderdeel moeten zijn van de beleidsvoorbereiding. Alleen in dat geval kan er van te voren worden nagedacht over wat er gemeten kan worden en welke gegevens derhalve (systematisch en structureel) zullen moeten worden bijgehouden.

Het toepassen van een denkkader zoals de causale keten in dit rapport kan daarbij in een vroeg stadium al behulpzaam zijn om de werking van actiepunten te verduidelijken en om aanknopingspunten voor meting te vinden. Zo'n denkkader kan ook helpen om de gemeenschappelijke elementen tussen de actiepunten te vinden, alsmede om de verschillen tussen de actiepunten te duiden.

### Verschillen in meetbaarheid en de rol van ondersteunend beleid

Afgezien van de vraag welke gegevens in de praktijk beschikbaar zijn, leert het uitgevoerde onderzoek dat sommige actiepunten zich meer lenen voor meting dan andere. Als een belangrijk doel bijvoorbeeld 'het bevorderen van vertrouwen in de overheid' is, of (in het verlengde daarvan) een verbetering van de werking van het democratische proces, dan is dat minder makkelijk te meten dan bijvoorbeeld de beschikbaarheid van data voor burgers en bedrijven. Sommige *doelvariabelen* zijn nu eenmaal kwantitatief en andere kwalitatief. Dit wil niet zeggen dat meting bij kwalitatieve doelvariabelen helemaal niet zou kunnen. Er kan bijvoorbeeld worden geconcretiseerd wat precies de elementen zijn van vertrouwen in de overheid of de werking van democratie en op basis daarvan zouden enquête- of interviewvragen kunnen worden opgesteld met als doel te onderzoeken of een specifieke actie van de overheid aan deze elementen bijdraagt.

Beleid zou bovendien voldoende *uitgekristalliseerd en concreet* moeten zijn om een meting te kunnen opzetten. Interne visievorming, bijvoorbeeld, is een mogelijke stap richting beleidswijziging, maar feitelijk nog geen wijziging. Een belangrijk onderscheid daarnaast is die tussen ondersteunend (faciliterend) beleid en beleid dat op zich beoogt effecten teweeg te brengen binnen of buiten de overheid. Bij *ondersteunend beleid* kan vooral de voortgang worden bijgehouden en kan middels interviews of enquêtes de efficiëntie en effectiviteit worden bevestigd, terwijl een meting van 'de effecten' wordt bemoeilijkt omdat deze niet direct gekoppeld kunnen worden aan het beleid.

## 6.3 Adviezen vervolg en MKBA

### Doel meting en MKBA

Een ons inziens belangrijk advies over mogelijke vervolgmeting en een daarop gebaseerde maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is dat *het doel* daarvan duidelijk moet zijn. Een toekomstige MKBA kijkt terug op actiepunten die onder Open Overheid vallen en stelt de vraag wat daarvan de (op geld gewaardeerde) maatschappelijke kosten en baten zijn geweest, met als streven om te komen tot een uitspraak of de baten al dan niet de kosten overtreffen. Dit beantwoordt de vraag of het aannemelijk is dat het gevoerde beleid welvaartsverhogend is geweest. Het antwoord hierop kan aanleiding zijn om beleid stop te zetten of anders vorm te geven, of juist om beleid te continueren of zelfs uit te breiden (op te schalen). Een MKBA gebruikt daarvoor zoveel mogelijk *bottom-up* informatie, maar deze staat wel ten doel van de inschatting van de (uiteindelijke) maatschappelijke effecten. Dit vereist een waardering van deze effecten, dat wil zeggen: het uitdrukken van effecten in euro's.

Als het doel is om te achterhalen hoe beleid werkt, wat sterke en zwakke punten zijn van specifieke beleidswijzigingen (actiepunten) en wat de effectiviteit is van gevoerd beleid, dan dient er – eerst- een stap te worden teruggezet. Een MKBA zou deze informatie – vooropgesteld dat deze beschikbaar is – *gebruiken* ter inschatting en waardering van effecten. Maar deze informatie dient eerst *beschikbaar* te zijn. De keuze voor een vervolgmeting is in grote lijnen tussen:

- het bijhouden van de *voortgang* van actiepunten;
- het *trekken van lessen* over hoe actiepunten werken;
- het vaststellen van de *effectiviteit* van actiepunten; en
- het inschatten van de *maatschappelijke kosten en baten* van actiepunten.

Hiermee is niet beweerd dat bovenstaande invullingen van een vervolgmeting elkaar zouden uitsluiten. Integendeel. Hoe 'harder' (wetenschappelijker) het bewijs voor de mate van effectiviteit is, des te minder hoeft er in een MKBA gebruik te worden gemaakt van onderbouwde aannames en/of bandbreedtes. Het bijhouden van de voortgang kan een doel op zich zijn, dat wil zeggen zonder een einddoel van bijvoorbeeld het inschatten van maatschappelijke kosten en baten. Anderzijds is het bijhouden van de voortgang noodzakelijk voor het inschatten van maatschappelijke kosten en baten: dit bepaalt wat het actiepunt concreet heeft ingehouden. Bovenstaande indeling geeft wel aan waar de keuzes liggen en waar de nadruk op komt te liggen bij een vervolgmeting.

Bij het bepalen van het doel van meting kan gebruik worden gemaakt van een onderscheid in actiepunten in *wel/niet ondersteunend* en in *wel/niet makkelijk meetbare (en waardeerbare) doelvariabelen* (zie paragraaf 6.1 en 6.2). Bij ondersteunend beleid ligt het opstellen van een MKBA minder voor de hand en in geval van niet makkelijk meetbare en waardeerbare doelvariabelen zal het opstellen van een MKBA meer moeite en meer onderbouwde aannames vergen. Overigens kan het toepassen van het *denkkader* van een MKBA ook in deze gevallen structurerend werken.

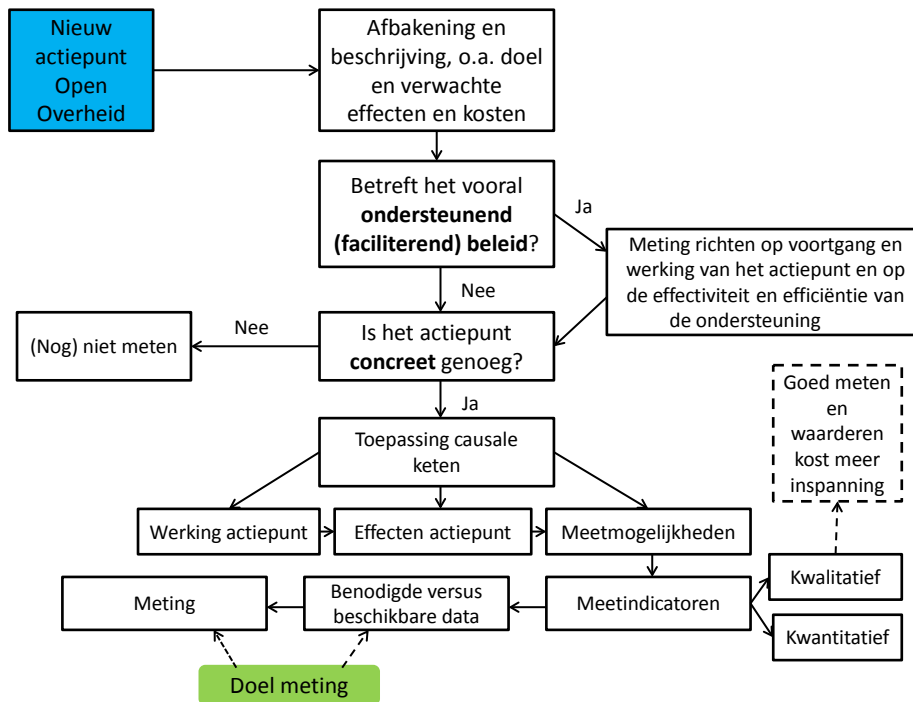
### Metten van nieuwe actiepunten

Op basis van het voorgaande zou meting van nieuwe initiatieven tot een opener overheid als volgt kunnen plaatsvinden:

- Een nieuw ‘actiepunt’ wordt eerst *afgebakend* en *beschreven*, zoals in hoofdstuk 3 van dit rapport is gebeurd. Wat houdt het actiepunt in? Wat is de planning van het actiepunt? Wat is de aanleiding voor het actiepunt en wat is het beoogde doel? Zijn de verwachte effecten en kosten in kaart gebracht?
- Bijzondere aandacht kan worden besteed aan de vraag of de beleidsverandering van het actiepunt *ondersteunend* werkt. In dat geval leent het zich al minder voor meting, in ieder geval als dat de opstelling van een MKBA tot doel heeft.
- Bijzondere aandacht kan eveneens worden besteed aan de vraag of het beleid *concreet* genoeg is uitgewerkt om gemeten te worden.
- Op actiepunten die concreet genoeg zijn kan de *causale keten* zoals geïntroduceerd in dit rapport (zie hoofdstuk 2, Figuur 2.2; hoofdstuk 4, Figuur 4.2) worden toegepast. Niet alle effecten hoeven op te treden: de causale keten fungeert als een ‘check’ op welke effecten naar verwachting wel zullen optreden. Het gaat daarbij om alle effecten, dus ook om effecten die niet per se het doel van het actiepunt betreffen. Elk actiepunt betekent een andere uitwerking van de causale keten, met bijvoorbeeld tussenstappen of specificaties van effecten, zoals geïllustreerd in het onderhavige hoofdstuk 4.
- De causale keten geeft aanknopingspunten voor *meetmogelijkheden*. Het niveau van meting kan variëren van de beleidswijziging die een actiepunt inhoudt tot resultaten in de maatschappij. Het *doel* van de meting is mede bepalend voor ‘waar’ er idealiter gemeten gaat worden. Deze stap leidt tot een lijst van mogelijke meetindicatoren.
- Bijzondere aandacht kan worden besteed aan de vraag in hoeverre de meetindicatoren zich *in de praktijk lenen voor meting*. Bijna alle variabelen zijn te meten, maar kwalitatieve grootheden vereisen meer inspanning en zullen minder ‘hard’ zijn dan kwantitatieve grootheden.
- De volgende stap is het in kaart brengen van de *benodigde data*. Wordt deze reeds bijgehouden, of vereist dit extra inspanning? Is het mogelijk om de benodigde data te vergaren? Zo niet, waarom niet en wat betekent dat voor de gewenste meting?
- Welke gegevens nodig zijn, hangt wederom af van het doel van de meting. Het bijhouden van de voortgang van een actiepunt vereist andere data dan het meten van de effectiviteit of het inschatten van maatschappelijke kosten en baten. Het onderzoeken van de mogelijkheden tot *wetenschappelijke effectmeting* is relevant als meten meer is dan het bijhouden van voortgang, het leren over de werking van beleid of het trekken van lessen op basis van ervaring tot nu toe. Met andere woorden: als het vaststellen van de effectiviteit gewenst is, of – in het verlengde daarvan – het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-batenanalyse.
- De laatste stappen zijn het daadwerkelijk meten en het gebruiken van de resultaten van de meting, al dan niet met als doel de berekening van maatschappelijke kosten en baten.

Bovenstaande benadering is visueel weergegeven in Figuur 6.1.

Figuur 6.1 Stappenplan van inhoud actiepoint tot meting



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

### 6.3.1 Enkele aspecten met betrekking tot MKBA

Tot slot enkele aspecten die een rol spelen bij de uitvoering van een toekomstige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

#### Nulalternatief

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 houdt een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) meer in dan het vergelijken van een nulmeting (beginsituatie) met een vervolgmeting. Een MKBA dient in te schatten welk deel van de verschillen tussen beginsituatie en vervolgmeting is *toe te schrijven aan de inzet van beleid* (een actiepoint). Dit komt neer op het inschatten van wat er zonder een actiepoint was gebeurd (het zogenoemde *nulalternatief*) en het vergelijken daarvan met de vervolgmeting.

Bij het inschatten van wat er zonder een actiepoint was gebeurd spelen alle ontwikkelingen een rol die invloed hebben op de te meten variabelen. Dit kunnen maatschappelijke ontwikkelingen zijn, maar het kan ook ander overheidsbeleid betreffen, zelfs andere actiepunten. Het Visiedocument (Ministerie van BZK, 2013c, pp. 12-14) en het Actieplan (Ministerie van BZK, 2013a, pp. 6-10) noemen bijvoorbeeld enkele 'acties' respectievelijk 'actuele voorbeelden' zoals de doe-democratie, eOverheid, de vermindering van regeldruk en een verkenning van BuZa die in dit kader relevant zouden kunnen zijn. Subparagraaf 6.3.1 ging al in op de rol van effectmeting bij een MKBA.

#### Vooruitkijken en opschaling van effecten

Een in de toekomst uit te voeren MKBA, gericht op nu lopende actiepunten, is terugkijkend ('ex post') van aard. Dit sluit om twee redenen *voortuitkijken* niet uit. Ten eerste geeft een MKBA

informatie over de maatschappelijke wenselijkheid van gevoerd beleid, wat aanleiding kan zijn om dat beleid te continueren of juist stop te zetten. Ten tweede, en in het verlengde hiervan, kan een MKBA terugkijken op beleid dat op relatief kleine schaal iets bereikt, wat informatie kan opleveren over de wenselijkheid van het ‘opschalen’ van dat beleid. Inschatten van de *effectiviteit* gaat dan (zoals hierboven opgemerkt) vooraf aan het inschatten van de maatschappelijke kosten en baten. Uiteraard dient wel te worden geanalyseerd in welke mate resultaten bereikt op kleine schaal kunnen worden geëxtrapoleerd. Hoe meer beleid het karakter heeft van een wetenschappelijk ‘experiment’, des te meer er kan worden geëxtrapoleerd naar toepassing van dat beleid op grotere groepen.

### Waardering van effecten

Een MKBA waardeert ingeschatte effecten zoveel mogelijk in euro’s. Kosten en sommige effecten (zoals kostenbesparingen bij overheden of bij burgers en bedrijven) worden al in euro’s uitgedrukt, zodat inschatting daarvan (‘kwantificering’) geen omrekening tot euro’s vereist. Effecten die niet al in euro’s zijn uitgedrukt vereisen wel zo’n omrekening. Soms zijn uit reeds uitgevoerd onderzoek waarderingskengetallen beschikbaar, zoals – met betrekking tot transportinfrastructuur – de waarde van reistijdwinst of van geluid, luchtkwaliteit (emissies) en externe veiligheid. Deze waarderingen zijn deels gebaseerd op onderzoek naar de betalingsbereidheid van mensen: op basis van hun daadwerkelijke gedrag of op basis van antwoorden op (wetenschappelijk opgezette) enquêtes. Andere waarderingsmethoden gaan uit van bijvoorbeeld de waarde in het productieproces of kosten die zonder beleid gemaakt zouden moeten worden. Het is wel zaak steeds na te gaan in hoeverre kengetallen uit ander onderzoek daadwerkelijk van toepassing zijn op (de effecten uit) specifiek beleid. Zonder kengetallen zal ‘veldwerk’ moeten worden uitgevoerd, of anders zullen effecten niet in euro’s kunnen worden uitgedrukt, maar misschien wel in andere grootheden, of kwalitatief.

Bij het waarderen van tijdsbesparing kunnen bijvoorbeeld kengetallen over reistijdwaardering als basis dienen<sup>115</sup> of kan met uurlonen worden gewerkt.<sup>116</sup> Tijdsbesparingen zijn relevant als bijvoorbeeld de toegankelijkheid van informatie wordt vergroot, waardoor iedereen die al van die informatie gebruik maakt, daar nu minder tijd aan kwijt is. Tegelijkertijd zal een vergrote toegankelijkheid leiden tot meer gebruik en dus ook meer tijdsbesteding. Het onderscheid tussen ‘bestaand gebruik’ en ‘nieuw gebruik’ wordt in MKBA’s van transportinfra al toegepast en kan bij initiatieven tot een opener overheid een vergelijkbare rol gaan spelen. Als burgers en bedrijven meer informatie gaan gebruiken, vormt de (specifiek voor deze gebruikers in euro’s omgerekende) tijd die zij hieraan besteden een eerste indicatie (ondergrens) van de waarde die zij aan deze informatie hechten. In sommige gevallen kan bij waarderingsvraagstukken de zogenoemde halveringsregel (*rule of half*) worden toegepast. In dat geval is het extra gebruik (van informatie) bekend, maar niet de waarde daarvan voor de specifieke gebruikers. Als wel de tijdsbesparing voor bestaande gebruikers bekend is, kan onder bepaalde voorwaarden de waarde voor nieuw gebruik worden benaderd als (extra gebruik) *maal* (in euro’s gewaardeerde tijdsbesparing per bestaande gebruiker) *maal* (1/2).<sup>117</sup>

<sup>115</sup> Zie: [www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/economische\\_evaluatie/overzicht\\_effecten\\_infrastructuur/bereikbaarheidseffecten/](http://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/economische_evaluatie/overzicht_effecten_infrastructuur/bereikbaarheidseffecten/).

<sup>116</sup> Zoals voor de waardering van vrije tijd is gedaan in bijvoorbeeld Akker *et al.* (2009).

<sup>117</sup> Zie Eijgenraam *et al.* (2000, p. 95) voor een illustratie.





## Literatuur

- Akker, I., Hop, P., Van der Noll, R., De Nooij, M. & Tieben, B. (2009). *Waardering van stroomstoringen: Actualisering van de gegevens voor de kwaliteitsregulering*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Atos Consulting, Inspearit & PBLQ HEC (2013). *Eindrappport impactanalyse correctie- en inzage GBA-gegevens in MijnOverheid*. Utrecht: Atos Nederland B.V.
- BIOS & CAOP Research (2012). *Monitor integriteit openbaar bestuur 2012: Integriteitsbeleid en -beleving*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) & CAOP Research.
- Boschker, E., Hooghiemstra, T., Radema, M., Schravendeel, D. & Van der Werf, C. (2012). *Het versterken van de informatiepositie van de burger: verkenning naar nieuwe (verplichte) functionaliteiten van MijnOverheid*. Den Haag: PBLQ HEC.
- Ecorys, Berenschot & Verdonck Klooster & Associates (2014). *Businesscase SGO-3. Maatregel 5: Inzage- en correctierecht*. Rotterdam: Ecorys Nederland B.V.
- Eijgenraam, C., Koopmans, C., Tang, P., & Verster, A. (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten: Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag: Sdu.
- Hendriks, F., Van Ostaaijen, J. & Boogers, M. (2011). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur: Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hendriks, F., Van Ostaaijen, J., Van der Krieken, K. & Keijzers, M. (2013). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013: Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kamerstukken II, 2009-2010, 29 279, nr. 114. Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 8 juli 2010.
- Kamerstukken II, 2010-2011, 29 279, nr. 121. Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 17 juni 2011.
- Kamerstukken II, 2012-2013, 29 362, nr. 224. Brief van de Ministers van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheid en Justitie en voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 12 september 2013.
- Kamerstukken II, 2013-2014, 29 362, nr. 235. Brief van de Ministers van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Wonen en Rijksdienst aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 18 juni 2014.

- Kamerstukken II, 2013-2014, 32 802, nr. 5. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 26 september 2013.
- Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 VI, nr. 55. Motie van het lid Recourt c.s. Den Haag, 21 november 2013.
- Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 VII, nr. 31. Motie van het lid Voortman. Den Haag, 28 november 2013.
- Kennisland, Kafkabrigade & TNO (2012). *Programmaplan 'Innoveren door Professionals'. Versterking en Groei Slimmernetwerk 2012-14*. Amsterdam: Kennisland.
- KINGgemeenten (2013). *Passende servicenormen: Een handreiking bij het kiezen van de juiste servicenormen*. Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.
- KOOP (2013). *Business case GVOP voor gemeentes*. Den Haag: Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties.
- Koopmans, C. & Prins, J. (2013). *Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur (SEO-rapportnr. 2013-60)*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Lécina, N., Enthoven, G. & Ofman, D. (2013). *Prettig contact over de Wob*. Leiden: Instituut Maatschappelijke Innovatie.
- Maes, M. (2013a). *Voortgangsrapportage 2012 Slimmernetwerk*. Amsterdam: Kennisland.
- Maes, M. (2013b). *Innoveren door professionals: Stand van zaken augustus 2013*. Amsterdam: Kennisland.
- Manyika, J., Chui, M., Groves, P., Farrell, D., Van Kuiken, S. & Almasi Doshi, E. (2013). *Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information*. McKinsey Global Institute (MGI).
- Ministerie van BZK (2013a). *Actieplan Open overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2013b). *De Doe-Democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2013c). *Visie Open overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2014a). *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Ministerie van BZK (2014b). *Het gebruikersperspectief: Klantgerichte publieke dienstverlening en meer kostenefficiëntie gaan samen door het gebruikersperspectief centraal te stellen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- N3Wstrategy (2014). *Evaluatie Pilot 'NPS voor Overheidsorganisaties': Een praktijkonderzoek naar de werking van de 3e generatie klantonderzoek*. Den Haag: N3Wstrategy.
- Oeij, P.R.A., Van der Torre, W., Maes, M., Van Andel, T., Hof, J., Van der Meulen, L., Vaas, F. & Ten Have, K. (2013). *Implementeren, meten en monitoren van activiteiten van het Slimmernetwerk in 2012: Programma 'Innoveren door Professionals' (Rapportage onder redactie van TNO)*. Hoofddorp/Amsterdam: TNO/Kennisland.
- Rob (2012). *Gij zult openbaar maken: Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- TNO, Kennisland & Kafkabrigade (2013). *Slimmernetwerk resultaten 2013*. Hoofddorp/Amsterdam: TNO/Kennisland.
- Turksema, R.W., Boers, P., Kingma, M. & Schaeffers, M.H.A. (2014). *Trendrapport open data*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Van der Velden, L., Koetsenruijter, C. & Euwema, M. (2010). *Prettig contact met de overheid 2: Eindrapportage pioniertraject mediationvaardigheden resultaten, analyses & aanbevelingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van Haeften, M., Wils, J. & Grimmus, T. (2010). *Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken, Projectnummer B3775*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Van Helden, W.J., Govers, E.J.E., Von Maltzahn, G.L.B., Vegter, B.J. & Beer, S. (2013). *De burger gaat digitaal (rapportnummer 2013/170)*. Den Haag: de Nationale Ombudsman.
- World Wide Web Foundation & Open Data Institute (2013). *Open Data Barometer: 2013 Global Report*. Open Data Research Network.
- WRR (2011). *iOverheid*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.



## Bijlage A Checklist actiepunten

### Beschrijving van het actiepunt.

1. Naam.
2. Verantwoordelijk departement/actiehouder.
3. Bestaat het actiepunt uit verschillende onderdelen, die los van elkaar zijn te beschouwen? Zo ja, welke? *De rest van deze checklist geldt (ook) per onderdeel.*
4. Inhoud:
  - a. Wat houdt het actiepunt in?
  - b. Wat verandert er concreet (binnen de overheid) ten opzichte van de situatie zonder het actiepunt?
5. Welke partijen (binnen en buiten de overheid) zijn direct bij de uitvoering van het actiepunt betrokken?

### Planning.

6. Wanneer ging/gaat het actiepunt van start?
7. Wanneer is het actiepunt afgerond?
8. Is er sprake van een planning of fasering van het actiepunt? Zo ja, welke?
9. Wanneer merken partijen buiten de overheid voor het eerst de resultaten van het actiepunt?

### Aanleiding en doel.

10. Aanleiding:
  - a. Wat is de aanleiding geweest voor het actiepunt?
  - b. Is er sprake geweest van een probleemstelling of knelpuntenanalyse op basis waarvan het actiepunt is geformuleerd als een oplossing? Zo ja, welk probleem of knelpunt lost het actiepunt op?
  - c. In welke mate is het actiepunt gebaseerd op een gebleken behoefte van partijen buiten de overheid?
11. Doel: zijn er doelen geformuleerd bij het actiepunt? Zo ja, welke? Zijn deze doelen kwalitatief geformuleerd of kwantitatief gepreciseerd? Is hier een termijn aan gegeven?

### Effecten en kosten.

12. Zijn de verwachte maatschappelijke effecten van het actiepunt van te voren in kaart gebracht? Zo ja, welke effecten worden er verwacht en wanneer worden deze verwacht? Zijn deze verwachte effecten kwalitatief geformuleerd of kwantitatief gepreciseerd?
13. Welke partijen buiten de overheid worden (direct) door het actiepunt beïnvloed?
14. Wat verandert er concreet voor die partijen door het actiepunt?
15. Wat is de benodigde inspanning bij het actiepunt: hoeveel mensen werken eraan, komen er investeringen bij kijken, is er budget voor?

### Bijhouden van gegevens.

16. Is/wordt er vastgesteld wat de uitgangssituatie was/is?
17. Welke informatie met betrekking tot de inzet en de voortgang van het actiepunt wordt er bijgehouden?
18. Worden de effecten van het actiepunt voor partijen buiten de overheid bijgehouden?
19. Welke andere relevante informatie is er beschikbaar?



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)