

Open data, Open gevolgen

Josta de Hoog

Mark van Twist

Albert Meijer

Martijn van der Steen

Jorren Scherpenisse

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

mr. drs. Josta de Hoog is senior onderzoeker en leermanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

dr. Albert Meijer is als universitair hoofddocent verbonden aan het departement bestuurs- en organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht en verricht onderzoek naar vragen van openbaar bestuur, technologie en kennis.

dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Jorren Scherpenisse studeerde Arbeids- en Organisationspsychologie en Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Open data, Open gevolgen

Josta de Hoog

Mark van Twist

Albert Meijer

Martijn van der Steen

Jorren Scherpenisse

Een essay van de Denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en de het departement bestuurs- en organisatie-wetenschap van de Universiteit Utrecht, in het kader van het **Meerjarig Kennisprogramma Intelligent Bestuur voor een Veerkrachtige Samenwerking** van de Ministeries van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Onderwijs Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken Landbouw en Innovatie.

2012

ISBN 978-90-75297-19-5

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

1. Nederland van boven 5

Onderdeel van bredere beweging 6

Open data, nieuwe vragen 7

2. Nederland in beweging 9

De voorkant van het Internet: interactie 9

De achterkant van het Internet: databases 10

Open data getting big 12

3. Over open en open data 15

Open als nieuwe 'moral highground' 15

Technisch open: van toegankelijk naar toegankelijker 16

Juridisch open: verzamelen en vrijgeven 18

Economisch open: kosten en belangen 18

4. Vormen van open data 20

Datasets: openen en creëren 20

Catalogi van datasets: openheid door vindbaarheid 21

Toepassingen: applicaties en gebruikers 21

5. Overheid en open data 22

Faciliteren: data als bron van waarde 22

Sturen: gedragsverandering door data 23

Controleren: data voor toezicht en verantwoording 24

6. Open data in de praktijk 26

Reisinformatie openbaar vervoer 26

Informatie over scholen 28

Informatie over de politie 32

Informatie over volksvertegenwoordigers 34

Informatie over ontwikkelingshulp 36

7. Organiseren van openheid 38

Divers gezelschap 38

Verschillende logica's 39

8. Onbeheersbaarheid van open data 41

Effecten van de effecten 41

Versterkende en dempende processen 42

Reflexieve spelers 43

9. Effecten op het openbaar bestuur 46

Patronen van interactie 46

Burgers laten van zich horen 47

Overheidsorganisaties onder spanning 48

10. Door met open data 50

Beperkte regie 50

Open data als doelzoekend proces 51

Open data door experimenteren en corrigeren 53

Open data als organisatieverandering 53

Besluit: zoeken naar de effecten van effecten 54

11. Referenties 57

Nederland van boven

Naar de eerste aflevering van 'Nederland van Boven' kijken 1.1 miljoen mensen. De serie toont Nederland in vogelvlucht, maar omvat meer dan alleen beelden vanuit luchtballonnen, vliegtuigjes en helikopters. Allerlei verbeeldingen van datareeksen laten Nederland op een nieuwe manier zien. Ons land wordt getoond aan de hand van data die voor een groot gedeelte normaal niet toegankelijk is en die niet eerder op deze wijze werd gebruikt. We zien lichtjes op de kaart die staan voor activiteit van mobiele telefoons door de ochtend heen, waardoor duidelijk wordt hoe laat we wakker worden. Er wordt getoond hoe schepen voor de haven van Rotterdam in een maritieme rotonde varen om het drukke scheepsverkeer te regelen. We zien hoe het bij het Hofplein onder de grond nog drukker is dan boven de grond, hoe er in Rotterdam 1900 kilometer aan internetkabels en 1500 km aan elektriciteitskabels onder de grond ligt. We zien patronen, gelijkvormigheid en verschillen, die we eerder niet vermoed hadden.

We zien hoe de boeren zich hebben verspreid over het land, op basis van de ondergrond. Varkensboeren op de zandrijke grond in Limburg en Noord-Brabant, melkveehouders in het kleirijke noorden. Per stad kunnen op de begeleidende website de openingstijden van winkels opgezocht worden, evenals het aantal winkels per vierkante kilometer en de diversiteit van die winkels. Nederland van Boven toont het land letterlijk vanuit een nieuw perspectief: vanuit het perspectief van informatie. Niet alleen aan de hand van geschoten beelden, maar door de verbeelding van datareeksen die thematisch ons gedrag op de kaart en klok plotten en in dat gedrag patronen laten zien.

Voor deze nieuwe manier van verbeelding putten de programmamakers uit publiekelijk toegankelijke overheidsdata, bijvoorbeeld van het CBS. Maar daarnaast maken ze gebruik van allerlei andere, soms private bronnen, zoals openingstijden.nl, de data van mobiele telefonie providers en de data van Alterra, onderdeel van de Wageningen University en Research Center. 'Nederland van boven' is meer dan alleen een televisieprogramma. Rond het programma is ook een applicatiewedstrijd georganiseerd. Programmeurs, geospecialisten en designers worden van te voren uitgenodigd om een dag met de data aan de slag te gaan en ideeën voor apps aan

te leveren die Nederland op een originele manier laten zien. Het beste idee blijkt ‘waarkanhet’: een applicatie die op basis van CBS-data over wijken en buurten, data over natuurgebieden en geografische informatie agrarische bedrijven (GIAB) laat zien waar men het beste een megastal kan bouwen. Door bestaande data op innovatieve wijze te combineren ontstaan ideeën en nieuwe inzichten. Nederland van Boven geeft uiteindelijk de helikopterbeelden van Nederland vrij, zodat andere mensen deze beelden kunnen gebruiken om zelf weer filmpjes te maken. Deze zogeheten mash-ups staan op een speciaal youtube kanaal.¹ Voor de volgende serie van ‘Nederland van Boven’ wordt een avond georganiseerd waarop *data visualisers* kunnen laten zien hoe zij data visualiseren. Nederland van Boven is daarmee naast een televisieprogramma, een platform voor nieuwe inzichten door andersoortige combinaties en visualisaties van data.

Onderdeel van bredere beweging

Nederland van Boven geeft op aansprekende wijze gezicht aan een fenomeen dat veel breder en verstrekkender is. Overal ontstaat nieuwe aandacht voor databestanden, bijvoorbeeld in de vorm van datajournalistiek. Nu.nl heeft een datajournalist aangenomen om op basis van data nieuwsverhalen te maken. Ook het ANP nam samen met het weblog Sargasso een eerste datajournalist aan. Op opleidingen journalistiek verschijnt meer aandacht voor datajournalistiek. Het door de datajournalist van ANP/Sargasso geschreven artikel dat Nederlanders steeds meer moeite hebben hun rekening te betalen (op basis van data van de Nederlandse Vereniging van Incasso-ondernemingen) haalde het journaal. Het op grote schaal verzamelen, combineren en analyseren van beschikbare informatie, zorgt voor nieuwe nieuwsfeiten. Het specifieke aan datajournalistiek is dat de informatie niet (alleen) wordt gehaald uit interviews of persberichten, maar dat databronnen als uitgangspunt worden genomen. De data vormt de basis voor een verhaal.

De aandacht voor databestanden is niet beperkt tot de journalistiek. Er is een bredere roep om databestanden vrij te geven, de zogeheten ‘open data’ beweging. Iedereen wordt opgeroepen data open beschikbaar te stellen, zodat iedereen deze data kan gebruiken. De overheid is naast een potentiële gebruiker, vooral een belangrijk producent en beheerder van open data. De overheid bezit allerlei datasets, op de meest uiteenlopende domeinen. Van informatie over straatverlichting tot gegevens over stoplichten en de transacties op overheidswebsites. Open data worden wel de ‘kroonjuwelen van de staat’ genoemd,² de ‘goudmijn van de eenentwintigste eeuw’.³

Een goudmijn die voor een belangrijk deel in handen is van de overheid. Er klinkt een duidelijke roep om deze data open te stellen. Die oproep is niet geheel aan de overheid voorbij gegaan. Er is in het overheidsdomein veel activiteit rondom dit thema, open data heeft de tijd mee. Zo wordt in januari 2011 de eerste voorlopige versie van data.overheid.nl gelanceerd. Op deze website wordt inzichtelijk gemaakt welke databronnen van de overheid 'open' beschikbaar zijn. Daaraan gekoppeld wordt een wedstrijd (*Apps voor Nederland*) georganiseerd voor de beste applicaties op basis van die databronnen. Veel gemeenten en provincies ontwikkelen vergelijkbare initiatieven. Amsterdam stelt data beschikbaar en houdt de wedstrijd *Apps for Amsterdam*. Ook Enschede, Eindhoven, Zuid-Holland, Noord-Holland en Rotterdam stellen data beschikbaar en organiseren wedstrijden. Dergelijke initiatieven laten zich inspireren door de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, waar datasets al eerder centraal beschikbaar waren (*data.gov* en *data.gov.uk*) en in 2009 in Washington voor het eerst de wedstrijd *Apps for Democracy* georganiseerd werd. Het patroon in dit soort initiatieven is steeds dat de overheid data beschikbaar maakt en ontwikkelaars in wedstrijdvorm uitdaagt om er gebruik van te maken. Op Europees niveau is Commissaris Neelie Kroes een voorvechter van open data. Zij doet de prijsuitreiking voor de *Open Data Challenge*, een met *Apps for Democracy* vergelijkbare wedstrijd op Europees niveau. En eind 2011 kondigt zij op haar weblog aan dat zij wetgeving gaat indienen om in Europa meer open data beschikbaar te maken.⁴ Zij wil producten en diensten stimuleren door nationale overheden – maar ook andere publieke organisaties als bibliotheken – hun data tegen geen of lage kosten beschikbaar te laten stellen, op een manier die het mogelijk maakt om de data geautomatiseerd te lezen en te verwerken (*machine readable*).

Open data, nieuwe vragen

De bovenbeschreven ontwikkelingen roepen uiteraard de vraag op naar intelligente handelingsopties en politieke richting voor de overheid. Wat zijn verstandige en wenselijke volgende stappen in de omgang met open data, zowel in het eigen gebruik als in de rol van producent en beheerder van datasets? Moet de overheid aan de roep tot openstellen gehoor geven? Of moeten delen juist afgeschermd blijven? Stimuleert de overheid met openstelling innovatie, verhoogt zij hiermee het vertrouwen in de overheid, of is het een onnodige kostenpost en versterkt het misschien wel juist het wantrouwen? En hoe snel moet het allemaal gebeuren? Is het in dit domein, dat zich laat karakteriseren als een innovatief en emergent

veld, verstandig om voorop te lopen of ‘slim te volgen’? En wat is hier de wenselijke verhouding en rolverdeling tussen overheid, markt, gemeenschap en individuele burger?

Het huidige debat over open data gaat gedeeltelijk over analyses en feitelijke vragen. Wat gebeurt er op het gebied van open data? Wat zijn verstandige stappen en strategieën voor een overheid die met open data aan de slag wil? Maar daarnaast kent het gesprek over open data een sterk normatieve dimensie. Gesprekken ontaarden snel in discussies die weinig midden laten tussen een groot optimisme en een al even groot pessimisme. Optimisten worden betiteld als *believers* en critici worden al snel conservatief, behoudend of achterlijk genoemd. Blind optimisme heet dan paradoxaal genoeg ‘visionair’ en terechte bedenkingen heet ‘negativisme’. En terwijl het debat tussen optimisten, pessimisten, *believers* en conservatieven doorraast, blijft de vraag wat intelligente volgende stappen zijn onbeantwoord. Dit essay pakt die handschoen op. We verkennen de verschillende dimensies van open data, onderzoeken de kenmerken van ‘openheid’ in de bijzondere context van het openbaar bestuur en analyseren mogelijke handelingsstrategieën voor overheden. Daarbij bekeren we ons doelbewust niet tot één van de twee kampen, maar nemen we de ontwikkeling naar open data als gegeven.

Daarmee is niet gezegd dat het essay geen deel uitmaakt van het debat, niet geplaatst zal worden in het kamp van de optimisten of pessimisten. Dit is in handen van de betrokken spelers, het is door ons niet als zodanig bedoeld. Dit essay beoogt te doen wat open data in potentie ook zelf kan ‘doen’: inzicht bieden in patronen en ontwikkelingen in het openbaar bestuur en verschillende handelingsopties aanreiken. We stellen ons de vraag wat de effecten van open data zullen zijn, in het bijzonder op de interactie tussen burger en bestuur. We richten ons hierbij niet alleen op de directe effecten op korte termijn van open data, maar juist ook op de effecten die daar op de langere termijn op kunnen volgen.

2 Nederland in beweging

De open data beweging moet worden begrepen tegen de achtergrond van een aantal maatschappelijke en technische ontwikkelingen die op het knooppunt van open data bij elkaar komen. Allereerst speelt de brede toegang tot nieuwe technologieën een belangrijke rol. In Nederland heeft inmiddels nagenoeg iedereen toegang tot Internet, veel mensen zelfs op verschillende manieren en apparaten – vast, mobiel, thuis en onderweg. Daarbij is de kwaliteit van de apparatuur waarmee mensen met het Internet verbonden zijn sterk verbeterd. Door de ingebouwde camera's in smartphones heeft iedereen toegang tot apparatuur van een kwaliteit, waar enkele jaren geleden alleen professionele fotografen en camera-mensen toegang toe hadden. Snellere processors en omvangrijke bandbreedten maken bovendien mogelijk dat steeds grotere bestanden en datastromen kunnen worden gewisseld. Voorheen 'bijzondere' zaken als hoge kwaliteit foto's en uitwisselen van berichten, bestanden en ideeën zijn verworden tot de gewoonste zaken van de wereld. We doen het bijna achteloos en raken ermee en met elkaar vernetwerkt.

De voorkant van het Internet: interactie

Internet moet niet alleen technisch, maar vooral ook sociaal geduid worden. Het is niet alleen een plaats voor downloaden en uploaden, maar ook een plek voor uitwisseling en nabijheid. De vernetwerking is (nog) niet fysiek, maar verloopt wel via apparaten die we steeds meer tot de kern van onze uitrusting en ons meest nabije toebehoren rekenen. Mensen slapen met de smartphone naast het bed, leggen deze op tafel in een restaurant en maken er in gezelschap gebruik van. Digitaal verkeer is een steeds belangrijker en vooral normaler deel van ons fysieke en sociale leven geworden. De verlaging van de drempel beperkt zich niet tot het gebruik, maar strekt zich uit tot de ontwikkeling van toepassingen, diensten en producten. Jongeren ontwikkelen op zolderkamers applicaties die wereldwijd worden gedownload en gebruikt. Het klassieke softwarebedrijf schuilt nu in potentie in elk aangesloten, creatief en technisch vaardige individu.

Via de weg van toenemende bandbreedte, verspreiding en normalisering van technologie, en de incorporatie in ons dagelijks leven, is Internet geworden van een plek waarop informatie kan worden gezet die voor ieder-

een toegankelijk is naar een plek waar mensen samen informatie kunnen creëren, een plek waar mensen een groot gedeelte van hun sociale leven doorbrengen. Een plek waar veel interactie plaatsvindt. Deze ontwikkeling wordt vaak aangeduid met Web2.0. Door het Internet kunnen mensen elkaar makkelijker vinden, is ieder aangesloten individu met de anderen verbonden en in staat om bij te dragen. De nieuwe ruimte voor interactie en de toegang tot enorme hoeveelheden informatie, maken andere manieren van organisatie mogelijk. De kleine bijdragen van vele mensen, kunnen gezamenlijk een groot project vormen zoals Wikipedia. Door het Internet is het veel eenvoudiger geworden om ad-hoc een organisatie te creëren. Er zijn geen duurzame verenigingsstructuren, uitgebreide apparaten of fysieke plekken nodig. Mensen hoeven elkaar niet noodzakelijk face-to-face te kennen om gemeenschappelijke verbindingen te hebben. Mensen werken via Internet eenvoudigweg aan gezamenlijke doelen; dankzij Internet weten ze wat er speelt en hoe en waar ze kunnen bijdragen. Zij kunnen elkaar opleidingen aanbieden, gezamenlijk een bibliotheek runnen, zoals *bookshare* en kunnen via *crowdfunding* zorgen voor de financiering van startende initiatieven.

Daarnaast geldt dat mensen hoger opgeleid zijn dan ooit, beter ICT-vaardig, meer welvarend en assertiever. Shirky spreekt van een 'cognitief surplus': de mentale ruimte die mensen hebben om dingen te ondernemen is gegroeid (Shirky, 2010). Mensen zijn overgekwalificeerd voor hun professionele baan en zetten in hun vrije tijd graag hun overcapaciteit in voor de zaken die ze belangrijk en leuk vinden. Zo ontstaat buiten de formele werkelijkheid van taakgerichte organisaties en professionals een nieuw domein van getalenteerde en capabele individuen die bereid èn in staat zijn complexe activiteiten rond het publieke domein te ondernemen. Het betekent bijvoorbeeld dat *crisiswerkplaats*, een vrijwillig gerunde online organisatie, van achter een keukentafel in Drenthe tijdens de brand in Moerwijk meer informatie kon verstrekken dan *crisis.nl*. Zo vervaagt het onderscheid tussen vrijwilligers en professionals; niet in aanstelling, maar wel in taakvervulling. Het Internet is het platform en de individuen zijn de motor voor actie. Bij hen ligt de wens en het vermogen om iets te doen rond een voor hen belangrijk onderwerp.

De achterkant van het Internet: databases

Het web is dus sociaal geworden, een plaats voor informatie èn interactie, een platform voor nieuwe manieren van organiseren. Tegelijkertijd is ook de achterkant van het Internet in ontwikkeling, het belang van databases achter websites en applicaties neemt toe. In plaats van informatie direct

in de programmatuur van de website te plaatsen, wordt er achter de website een database gebouwd die door de website op zeer veel verschillende manieren kan worden opgeroepen. Deze database kan ook door andere websites worden opgeroepen middels een API (*Application Programming Interface*). Dit maakt het voor websites mogelijk om verschillende databases te combineren en voor één database om verschillende websites te voeden. Dezelfde database kan ook opgeroepen worden door een applicatie op een mobiele telefoon. Deze ontwikkeling wordt geïllustreerd door het feit dat de website van het Noors Meteorologisch instituut per dag 4.5 miljoen keer bezocht wordt en de database erachter 14.8 miljoen keer per dag geraadpleegd wordt. De database was al langere tijd de 'backoffice' waaruit de website putte, maar is nu breder dan de website geworden. De dataset genereert in sommige gevallen meer verkeer dan de website.

Daarnaast is dataverzameling steeds meer een, hoewel niet altijd opgemerkt, integraal onderdeel geworden van het gebruik van technologieën, zoals het Internet. Grote bedrijven zijn handiger geworden in het verzamelen van data over mensen die online zijn. Zo wordt het gedrag van mensen op websites gevolgd en gecombineerd, tot informatie die voor bedrijven waarde heeft. Google volgt bijvoorbeeld niet alleen het gedrag op de eigen website, maar weet via het advertentienetwerk *doubleclick* ook op welke andere websites mensen komen en wat ze daar doen. Daarmee kan meer persoonsgericht – of beter gezegd, profielgericht – geadverteerd worden, wat advertenties van grotere waarde maakt. Ook andere activiteiten leiden via technologische ontwikkelingen tot automatische generatie van data. Bekend is natuurlijk het gebruik van mobiele telefoons die een 'dataspoor' nalaten. Deze data is een door gebruikers in de regel onbedoeld bijproduct van mobiele telefonie, maar kan als grondstof voor allerlei van telefonie onafhankelijke toepassingen worden gebruikt. Bijvoorbeeld voor het in kaart brengen waar files staan, op basis van de dichtheid van het mobiele telefonie signaal op straten en snelwegen.

Naast dit soort onbewust genereren van data, zetten mensen ook bewust allerlei informatie op Internet, bijvoorbeeld via Facebook, LinkedIn en Foursquare. Op online platformen spelen ze spelletjes met anderen, ze houden via een applicatie op hun smartphone hun hardlooptijden bij, dagen elkaar uit om push ups te doen en laten informatie achter over de restaurants en hotels die ze bezoeken. Om te laten zien wat ze doen en wie ze zijn, maar ook om anderen te helpen hun weg te vinden en te midden van een veelheid aan mogelijkheden keuzes te maken. Het gaat om zien en gezien worden. Het gebruik daarvan is in veel gevallen onprobleematisch, daar is het juist voor bedoeld. Zonder expliciete afspraak is er bij

veel applicatie sprake van wederkerigheid: de applicatie is de gebruiker tot nut, de data is de ontwikkelaar tot nut.

Open data getting big

De combinatie van data die systematisch en geautomatiseerd over surfgedrag wordt verzameld én de informatie die mensen zelf beschikbaar stellen, leidt tot wat *Big data* wordt genoemd. De hoeveelheid data is enorm, een onvoorstelbare hoeveelheid. *Big data* onderscheidt zich van traditionele data vanwege de hoeveelheid (*volume*), de combinatie van verschillende databronnen (*variety*) en de continue geautomatiseerde toevoeging van nieuwe data (*velocity*). Het gaat dus niet alleen om databronnen en datasets, maar ook om permanente stromen van nieuwe data die er aan toegevoegd worden. Bedrijven begrijpen dat er een enorme waarde besloten ligt in dergelijke data, al is het gebruik daarvan niet altijd makkelijk. De organisatie moet er op worden ingericht en er is waarschijnlijk niet voldoende talent voorhanden om alle data te analyseren en te duiden (Brown e.a, 2011). Er wordt zo onvoorstelbaar veel data verzameld dat de uitdaging bestaat uit het technisch hanteerbaar houden en het betekenis ontlenen aan de data (vgl. Frissen, 2012). De kunst van *Big data* is dus niet het verzamelen ervan, maar het analyseren en hanteren. Niet de hoeveelheid informatie, maar het daaruit destilleren van betekenis is de kwestie. De trend van continue toestroom, stapeling en verzameling van data tot enorme sets (en combinaties daarvan) leidt tot gemengde gevoelens. Het voordeel van het data verzamelen is dat bedrijven het gebruik van hun product veel beter kunnen begrijpen, ze leren wat consumenten willen en met hun producten doen. Zij kunnen ook heel gericht advertenties aanbieden en consumenten van meer passende informatie voorzien. Amazon bijvoorbeeld analyseert het koop- en surfgedrag van al zijn bezoekers en wijst mensen zo op andere mogelijk interessante boeken. Daarmee ‘vinden’ mensen boeken, die ze eigenlijk niet zochten, zonder Amazon nooit gevonden hadden, maar wel aantrekkelijk zijn voor hen. Waar de krant alleen algemene toplistjes van boeken kan publiceren, kan Amazon aan iedere bezoeker een andere lijst presenteren en daarmee vraag genereren die er anders niet zou zijn.

Maar waar dat alles aan de ene kant ‘handig’ is voor gebruikers, zij komen nieuwe interessante boeken op het spoor, heeft dit fenomeen ook keerzijden. Er zijn belangrijke vragen over privacy: bedrijven als Google en Facebook weten waarschijnlijk meer van individuele gebruikers en over de mensen in hun directe omgeving dan deze mensen zich realiseren. Van wie is die informatie en wie mag er gebruik van maken? Mogen be-

drijven beslissen welke data zij verzamelen of kunnen mensen beslissen welke data over hen verzameld wordt? Mogen zij de gegevens over of van hen wissen of corrigeren? Is het wel goed dat de informatie die personen aangereikt krijgen op zoekmachines zo gepersonaliseerd wordt dat men voortdurend vindt, wat men al vond. Pariser spreekt in dat kader over de 'Filter Bubble', het Rathenau Instituut over 'voorgeprogrammeerd'. Zou het niet juist goed zijn als mensen af en toe met hele andere zaken geconfronteerd worden en andere paden inslaan dan ze al bewandelden? In andere woorden: waar liggen de grenzen van dataverzameling en het gebruik van die data? Wie bepaalt en bewaakt die grenzen?

Niet alleen bedrijven zijn actief in het combineren, koppelen en personaliseren van data, diezelfde trend is ook binnen de overheid waarneembaar. Overheden koppelen data en wisselen onderling steeds meer data uit. Met het doel om het leven van mensen gemakkelijker te maken en misbruik van regelingen tegen te gaan. Zo is bijvoorbeeld de online belastingaangifte alvast ingevuld met de gegevens die de overheid al van burgers heeft, tegelijkertijd kan de overheid zo direct zien als de aangifte afwijkt van informatie die al beschikbaar is. De IB-Groep kan door middel van een koppeling met het gemeentelijk adressenbestand op eenvoudige wijze zien welke studenten er werkelijk recht hebben op een uitwonende beurs en welke studenten thuis wonen. Fraude met regelingen kan tegen lagere kosten opgespoord worden. Maar alle gegevens worden gekoppeld en gecontroleerd, niet alleen die van fraudeurs. Daarmee is niet iedereen per definitie verdacht, maar wel iedereen wordt onderzocht en gemonitord. Waar liggen wat dat betreft de grenzen en wat betekent de bijzondere positie van de overheid? Welke mogelijkheden heeft de burger om verkeerde informatie te corrigeren? De WRR heeft recent in haar rapport *iOverheid* gewezen op dit toenemende belang van informatie voor de overheid en op de vragen die dat oproept (WRR, 2011). Het zijn geen eenvoudig op te lossen dilemma's. Het is een ontwikkeling waar alle betrokkenen zich toe zullen moeten verhouden. Het leidt tot indringende vragen voor overheden. Hoe moet met *big data* om worden gegaan? Hoe hangen deze zorgen en de roep om meer open data samen? Is het duidelijk hoe met verschillende data-sets moet worden omgegaan?

Daarmee zijn de effecten van deze technische ontwikkelingen voor de interactie tussen burger en bestuur niet eenduidig. Hoewel social media door sommigen een belangrijke rol krijgen toebedacht in de organisatie van de Arabische lente, hebben ze ook een belangrijke rol bij het opsporen van de dissidenten in dergelijke landen (Morozov, 2011). Het kan de burger ten opzichte van de overheid in een meer krachtige positie kan zetten, maar

tevens in een meer kwetsbare en afhankelijke positie. Niemand weet nog precies welke nieuwe en veranderde interactie tussen overheid en burger zal ontstaan.

3 Over open en open data

Open data past in het rijtje van ‘open’ woorden waarvoor de laatste jaren veel aandacht voor is. ‘Open source’ of ‘open bron’ bijvoorbeeld, waarbij de broncode van een computerprogramma openbaar is en iedereen daar aan mee kan werken. Het bekendste voorbeeld hiervan is Linux, het *open source* besturingssysteem waar velen vrijwillig een bijdrage aan hebben geleverd. Een ander voorbeeld zijn de ‘open standaarden’, waarbij afspraken worden gemaakt over de manier waarop verschillende systemen met elkaar kunnen communiceren. Of denk ook aan ‘*open access*’, een woord dat veel in de wereld van de wetenschap wordt gebruikt. Het gaat hier om het openbaar maken van wetenschappelijke publicaties en achterliggende datasets. Dit zodat anderen er hun voordeel mee kunnen doen, resultaten kunnen verspreiden en verbeteren. Een bijkomende argument is dat veel onderzoek oorspronkelijk geheel of gedeeltelijk met publiek geld is gefinancierd en daarom ook publiekelijk beschikbaar zou moeten zijn. Vergelijkbaar is ‘*open content*’, dat vooral wordt gebruikt in de culturele hoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om het openbaar maken van films, afbeeldingen, boeken en muziek. Ook hier zijn discussies gaande over eigenaarschap en meer mogelijkheden voor gebruik. ‘*Open spending*’ refereert aan openheid over publieke uitgaven. De overheid geeft openheid over de besteding van middelen, zodat burgers kunnen zien waar het publieke geld heen gaat. Net als de andere ‘open woorden’ gaat het ook bij ‘open data’ om het beschikbaar maken van iets voor iedereen. In dit geval om het openbaar maken van databases: grote hoeveelheden gestructureerde informatie, die door anderen gebruikt en bewerkt kunnen worden. De overkoepelende term die voor dit soort zaken gebruikt wordt is ‘*open knowledge*’. Het idee daarbij is dat kennis voor iedereen openbaar moet zijn. Of het nu gaat om de broncode van computerprogramma’s, wetenschappelijke informatie, boeken of data: toegang moet niet beperkt zijn of worden door eigenaren, maar gedeeld worden met alle anderen. Niet eigendom, maar delen en van elkaar leren als motor voor het creëren van waarde.

Open als nieuwe ‘moral highground’

Open lijkt bij nadere beschouwing de nieuwe *moral highground*. Openheid lijkt in normatieve zin steeds meer als standaard te worden gezien. Openheid heeft overigens als inherente eigenschap dat het een standaard is

waar nooit volledig aan voldaan kan worden. Het is nooit open genoeg, er kan altijd ‘meer open’. Ook – of juist – in het domein van de overheid is er veel aandacht voor openheid. ‘Open overheid’ is in, in ieder geval in het publieke debat. Zo merkt Van Berlo in zijn boek *Ambtenaar 2.0* al op dat open één van de belangrijkste cultuurveranderingen is die bij het Internet hoort. Openheid is volgens hem één van de cruciale opgaven voor overheid 2.0 (Van Berlo, 2008:22 & 2009). Ook de Ombudsman wijst op het belang van openheid als nieuwe norm en presenteerde in 2012 ‘acht uitgangspunten voor een open overheid’. Hoewel het idee dat de overheid of kennis open en toegankelijk moet zijn verre van nieuw is (TNO 2011:9), is de ongekende populariteit van het woord ‘open’ dat wel. Daar komt tevens bij dat de invulling van openheid aan het verschuiven is: van relatief defensief en reactief, waarbij de overheid open stelt waar de burger om vraagt – de kern van de Wob –, naar veel meer offensief en proactief waarbij de overheid ongevraagd open is, tenzij zwaarwegende redenen anders vereisen. Nieuw is ook dat het technisch mogelijk is om aan die normatieve voorkeur praktische invulling te geven, al moet de eenvoud daarvan niet overschat en de kosten ervan niet onderschat worden. Openheid kost moeite, in ieder geval bij de huidige manier van werken van de overheid. Er is extra tijd en budget voor nodig of de manier van werken moet er radicaal op aangepast worden. Proactieve openheid behoort door het Internet tot de mogelijkheden, dat geeft de normatieve discussie over de wenselijkheid ervan een belangrijke nieuwe impuls.

Bij het steeds frequentere gebruik van de term ‘open’ en de normatieve lading die dit begrip heeft, is het belangrijk om af te bakenen wat ‘open’ betekent, wanneer we spreken over open data. Waar staat *open* voor in open data? Verschillende organisaties gebruiken daar verschillende definities voor en gebruiken andere ‘lijstjes’ van eisen waar open data aan moet voldoen.⁵ De verschillende eisen komen er op neer dat de data *technisch*, *juridisch* en *economisch* open moet zijn. In de praktijk kan het natuurlijk voorkomen dat data wel open is op het ene punt, maar niet op het andere. Zo kan het zijn dat data technisch open is en gratis toegankelijk, maar juridisch niet open. Zoals uiteindelijk met Wikileaks het geval was.

Technisch open: van toegankelijk naar toegankelijker

Technisch open wil zeggen dat de data technisch toegankelijk is. Het liefst in een ‘*machine readable format*’, een format dat een machine kan lezen. Sommige manieren van publiceren zijn gemakkelijker technisch toegankelijk dan andere manieren. Tim Berners-Lee, grondlegger van het Internet,

hanteert een vijfsterrenstelsel voor open data. Hoe meer sterren, hoe beter de data technisch toegankelijk is.

- * Zet de data op het Internet vrij toegankelijk voor iedereen.
Het maakt niet uit welk format
(bijvoorbeeld een pdf of word document)
- ** Maak de data op een gestructureerde manier beschikbaar
(bijvoorbeeld excel in plaats van pdf)
- *** Gebruik voor het gestructureerd openbaar maken van data
een vrij format (bijvoorbeeld csv in plaats van excel)
- **** Gebruik URLs zodat andere mensen naar de data kunnen
linken
- ***** Link de data naar andere data om context te geven

Hoewel idealiter de data gestructureerd en in een vrij format wordt vrij gegeven, zijn de technische mogelijkheden inmiddels zo dat een aantal handige ict-ers ook de 'slecht' toegankelijke data om kunnen zetten in gestructureerde datasets. Zo verwerkt *Publiti* de Handelingen van de Tweede Kamer tot gestructureerde data. Deze website laat ook de beperking daarvan zien: als er in de Handelingen niet steeds op dezelfde manier een stemming wordt aangegeven, ontbreekt de stemming vervolgens in de database. Een student kluste de website *open kvk* in elkaar. Op deze site stond informatie van de kamer van koophandel, maar dan 24 uur per dag beschikbaar (de eigen website van de kvk was toen nog 's nachts dicht) en met extra informatie waar normaal voor betaald moest worden. Tegen deze website kon de kvk niets doen, omdat het handelsregister openbaar is.

De vijfsterrenstatus wordt nog niet door veel datasets bereikt. Als datasets worden vrijgegeven in een gestructureerd en vrij format is dat al heel wat. Een mooi voorbeeld van een website die wel context geeft aan verschillende datasets is de Atlas Leefomgeving. Op deze website kunnen organisaties hun informatie gekoppeld aan de leefomgeving plaatsen. Zij krijgen een eigen miniwebsite, maar de data van de verschillende organisaties kan ook naast elkaar bekeken worden, waardoor extra inzichten ontstaan.

Juridisch open: verzamelen en vrijgeven

Juridisch open wil zeggen dat iedereen de data voor verschillende doeleinden mag gebruiken en opnieuw publiceren. Zonder dat de data gebruikt mag worden, heeft de data geen waarde. De data kan juridisch toegankelijk zijn, omdat een overheid of andere organisatie die juridische openheid op papier regelt. Maar ook zonder deze 'juridische toestemming' kan een database juridisch open zijn, niet iedere dataset is namelijk juridisch beschermd. In Nederland bestaan databaserechten die bepalen of data juridisch open is. Dit is een relatief nieuw rechtsgebied, waarvoor pas in 1996 een Europese richtlijn verscheen. Volgens het databaserecht is een database beschermd als er een substantiële investering voor is gedaan. Als de database het bijproduct is van een andere activiteit, en deze andere activiteit is niet het maken van een andere database, is de database niet beschermd.

Naarmate technologische ontwikkelingen voortschrijden en de roep om open data groter wordt, komt de juridische grens van openheid meer onder druk te staan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de rechtszaak die is aangespannen over de reisinformatie van de ns. Dennis Stevense, student informatica aan de TU Delft had een ns reisplanner voor de iPhone ontwikkeld, op basis van data van de ns-website. De ns spande hierop een rechtszaak aan en beriep zich op databaserechten: de applicatie mocht geen gebruik maken van de gegevens van de database die door de ns was aangelegd. Het verzoek werd niet gehonoreerd. De database was volgens de rechter een bijproduct van de primaire activiteit, het rijden van treinen. Daarom is de dataset vrij van rechten en mag deze door iedereen gebruikt worden. De treinapplicatie van Stevense heeft jarenlang gefunctioneerd, tot de ns in 2010 kwam met een eigen (gratis) applicatie, die de populariteit van de eerste applicatie deed afnemen.

Economisch open: kosten en belangen

Tenslotte moet voor een volledige kwalificatie als open de data economisch open zijn. Dat wil zeggen dat de data gratis of tegen kostprijs toegankelijk is, alleen dan is te verwachten dat veel individuele burgers met de data aan de slag gaan. Als er hogere prijzen worden gevraagd, gaat het niet om open data. In Nederland is er bijvoorbeeld al enige tijd een strijd aan de gang om van postcodes open data te maken. Sinds de postcode in Nederland in 1978 door de PTT werd geïntroduceerd werd er door de overheid en het postbedrijf samengewerkt. Inmiddels heeft TNT Post een dochteronderneming, Cendris, die geld verdient met het verkopen van de

postcode database (de prijzen van postcodes zijn volgens de website van TNT 5.410 euro eenmalige kosten en 2.655 euro jaarlijkse kosten). Voor een maatschappelijk initiatief als *verbeterdebuurt.nl*, een website waarop je op een kaart problemen in je straat kunt aangeven en doorgeven aan de gemeente, of voor individuele burgers is dat een hoog bedrag. Op *petities.nl* werd de petitie 'bevrijd de postcode' gestart en door 656 mensen ondertekend. De overheid zegde het contract met TNT post op en besloot de postcodes voortaan vrij ter beschikking te stellen. TNT spande een zaak aan tegen de overheid, maar verloor de rechtszaak, de postcodes kwamen vrij per 1 februari 2012. TNT is in hoger beroep gegaan. Het openen van data maakt hier dus aan de ene kant voor veel partijen initiatief en bedrijvigheid mogelijk, maar sluit deze aan de andere kant voor een enkeling ook af.

Het verzamelen en het beheren van data is in veel gevallen niet 'gratis'. Ook het openbaar beschikbaar houden van data kost geld. Voor databases van de overheid geldt vaak dat deze met publiek geld zijn betaald. Voor sommigen is dit een belangrijk argument voor de roep om open data. Tegelijkertijd is de realiteit dat een aantal van de beheerders van deze datasets zbo's zijn die geld verdienen met het beschikbaar stellen van informatie. Denk bijvoorbeeld aan het Kadaster, dat mede door de verkoop van informatie de eigen begroting rond moet krijgen. Het gratis beschikbaar stellen van data levert dan voor het Kadaster een budgettair probleem op, terwijl het voor andere overheidsorganisaties en bedrijven juist een besparing kan betekenen.⁶ De economische kosten en opbrengsten van open data liggen vaak niet bij dezelfde partijen. Een ministerie kan er voor kiezen om te betalen voor het openbaar maken van de data die door een andere overheidsorganisatie beheerd wordt. Zo heeft het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie 4 miljoen euro gestoken in het openbaar maken van satellietbeelden van Nederland.⁷ Ook voor private partijen kan het openstellen van data grote financiële gevolgen hebben. De dochteronderneming van PostNL verdiende goed geld aan de database met postcodes. Er zijn nog maar weinig bedrijven die een businessmodel hebben kunnen bouwen op het beschikbaar stellen van de eigen data, zoals google dat met google maps doet. Er zijn wel sites die een businessmodel hebben op basis van data die door bezoekers wordt verzameld. Zoals *iens.nl*, een website waarop iedereen restaurants kan beoordelen. De website loopt al jaren goed en verdient geld met advertenties op de website en een eigen restaurantgids. De kosten zijn laag, omdat de gebruikers zelf de data aan de website toevoegen.

4 Vormen van open data

Open data wint dus aan populariteit; niet alleen onder aanhangers van het eerste uur, maar in een bredere kring. Het is 'hip and happening'. Er wordt aandacht aan besteed door overheid en samenleving. Er zijn voorzichtige stappen genomen met het openen van de eerste databases en het gebruik daarvan. Open data als goudmijn van de eenentwintigste eeuw en het *data minen* als het nieuwe goud zoeken.

Maar hoe gaat dit nieuwe goud zoeken in zijn werk en welke stappen zijn er in te zetten? Ten eerste moet data beschikbaar worden gesteld, bestaande datasets moeten openbaar gemaakt worden of nieuwe datasets gecreëerd. Ten tweede moeten de datasets vindbaar zijn voor de mensen; dit gebeurt door het samenstellen van catalogi van datasets. Dan kan het echte goud zoeken beginnen en worden er toepassingen voor de datasets bedacht. Dat zijn de drie stappen of soorten initiatieven die men op het gebied van open data kan onderscheiden.

Datasets: openen en creëren

Het meest voor de hand liggende initiatief op het gebied van open data bestaat uit het *openbaar maken* van datasets. Bij open overheidsdata (data die openbaar wordt gemaakt door de overheid) gaat het veelal om een binnen een overheidsorganisatie bestaande dataset, die nu voor iedereen beschikbaar komt. Geholpen door de technische mogelijkheden van het Internet, worden datasets daarnaast steeds vaker gecreëerd door de samenleving. Dit kan bewust gebeuren, doordat vele mensen samenwerken aan het samenstellen van een database. Dit wordt *crowdsourcen* genoemd. Zo wordt bijvoorbeeld op *degrotegriepmeting.nl* informatie verzameld over de verspreiding van griepvirussen. Op *geluidsnet.nl* wordt met behulp van geluidsmeters bij veel verschillende mensen data verzameld over onder andere de geluidsoverlast van het vliegverkeer rond Schiphol. Burgers vertrouwen de cijfers van de overheid over geluidsoverlast niet en kunnen daar nu hun eigen meetresultaten tegenover zetten. Veel data wordt niet zozeer bewust, maar veeleer onbewust verzameld, we spraken hier al eerder over. Dataverzameling is dan geen expliciet doel, maar een bijproduct van een platform waar mensen zich verzamelen of van veel gebruikte technologieën, zoals het gebruik van een Tomtom automatisch tot informa-

tie over mobiliteit leidt. De meeste van deze datasets kunnen ook geopend worden als de beherende organisatie daarvoor kiest.

Catalogi van datasets: openheid door vindbaarheid

Andere initiatieven rond open data gaan om het catalogiseren van datasets. Dat lijkt voor de hand liggend, maar daadwerkelijke openheid en vindbaarheid zijn nauw verbonden. Zelfs als data technisch, juridisch en economisch open is, is de openheid beperkt als deze niet vindbaar is. Om het voor ontwikkelaars makkelijker te maken om de opengestelde data te vinden en om zichtbaarheid te geven aan de open data initiatieven, zijn er al diverse catalogi van datasets gemaakt. Op data.overheid.nl verzamelt de Nederlandse overheid de datasets die door overheidsorganisaties beschikbaar zijn gesteld. Voor geografische data bestaat het *Nationaal Georegister*. Steden en provincies maken hun eigen catalogi van openbare datasets, soms in combinatie met de eerdergenoemde wedstrijden voor het bouwen van de beste applicatie op basis van de open data.⁸ Ook buitenlandse overheden, zoals de Engelse, Amerikaanse en Franse, maakten catalogi. Een voorbeeld van een niet-overheid catalogus is thedatahub.org van CKAN net.

Toepassingen: applicaties en gebruikers

Een laatste belangrijke stap in open data is de toepassing. Data krijgt pas echt waarde, als het door mensen gebruikt wordt. We hebben al veel gesproken over datasets en 'wat er mee mogelijk is'; maar deze mogelijkheden openen zich pas als er een toepassing bestaat. Om de abstracte door machines leesbare data voor menselijk handelen bruikbaar te maken, moeten specifieke applicaties worden gebouwd. Applicaties zijn programma's die de data toegankelijk maken op een voor gebruikers relevante manier. Zo kan op basis van de database met gegevens van weerstations een programma gemaakt worden dat het huidige weer op verschillende plaatsen kan laten zien. Gebruikers zien niet de gegevens, maar het actuele weer en de voor hen relevante verwachting. De toepassing kan ook zitten in een goed journalistiek verhaal of het zelf kunnen analyseren van de data. Wie de gebruikers zullen zijn, is van te voren niet altijd bekend. Het woord 'gebruiker' kan wellicht het beeld oproepen van een vooraf gedefinieerde notie van gebruik, maar het gebruik kan zich ontwikkelen en steeds andere vormen aannemen.

5 Overheid en open data

We hebben al gezien dat de roep om open data zich ook – of juist – tot de overheid richt. Daarnaast creëren overheden de druk ook onderling. Er is concurrentie en inspiratie tussen overheidsorganisaties op lokaal en internationaal niveau. De ‘apps for democracy’ wedstrijd in Washington heeft landen over heel de wereld geïnspireerd om hetzelfde te doen. Bij een wedstrijd als ‘apps for Amsterdam’ kunnen andere steden en de nationale overheid natuurlijk niet achterblijven. ‘Ver’ zijn met open data is geen statisch begrip, het hangt af van de activiteit van anderen. Gemeenten of nationale overheden die zich met open data willen profileren, moeten voorop blijven op andere vooruitstrevende landen. Ze zijn daarom ook nooit klaar, de ontwikkelingen gaan snel.

Voorop lopen is uiteraard niet de enige of belangrijkste reden om met open data actief te zijn. Er spelen verschillende redenen een rol. We spraken al over het sterke normatieve karakter van de discussie. Openheid is de norm, open data dus goed. Ook kan achter open data het doel liggen om het vertrouwen in de overheid te vergroten. Daarnaast is er een aantal meer instrumentele redenen voor de overheid op data open te stellen. We onderscheiden er drie: faciliteren, sturen en controleren.

Faciliteren: data als bron van waarde

Faciliteren gaat om het openbaar maken van data, zodat individuen zaken kunnen creëren die voor hen waardevol zijn, commercieel of niet-commercieel. Het kan gaan om economische waarde, maar ook om een andere vorm van waarde zoals kennis, invloed of inzicht. Als burgers succesvol zijn in het creëren van publieke waarde, kan de overheid zich zelfs terugtrekken. Soms is dat overigens een expliciet achterliggend doel van de overheid: als via open data in de gemeenschap ontstaat wat de overheid eerst zelf deed – bijvoorbeeld actieve eigen verantwoordelijkheid over bepaalde producten of diensten – dan kan de overheid zijn eigen activiteiten op dat vlak inkrimpen.

De economische waarde van data is zeer moeilijk te berekenen, maar potentieel omvangrijk. Verschillende overheden hebben laten berekenen hoeveel economische activiteit er mogelijk gemoeid is met open data. Adviesbureau *Gartner* rekende bijvoorbeeld voor de Deense overheid uit dat de waarde op zijn minst 600 miljoen Deense kronen zou zijn. Hiernaast

zou ook nog sociale waarde verwacht kunnen worden.⁹ Op Europees niveau is de markt voor overheidsdata geschat op 27 miljard euro. Met een range van 10 tot 48 miljard (MEPSIR, 2006). Volgens de website van Apps for Democracy heeft de wedstrijd Washington, DC \$50,000 gekost en \$2,600,000 opgebracht.

De economische waarde is soms heel direct. De rdw heeft bijvoorbeeld voertuiggegevens op basis van kentekens beschikbaar gesteld. Dit heeft geleid tot een breed scala aan sms-diensten, die tegen kosten op afroep voertuiggegevens beschikbaar maken. Soms is de economische waarde meer indirect. Het vrijgeven van verschillende geografische gegevens, kan het bijvoorbeeld voor bedrijven gemakkelijker maken om de juiste locatie te kiezen voor een nieuwe winkel of nieuwe vestiging. De waarde zit dus ook niet altijd in een specifieke database, deze kan ook zitten in de combinatie van verschillende databronnen.

Waar de waarde zit in open data is lang niet altijd van te voren te voorspellen. Er wordt veel geprobeerd en geëxperimenteerd op het net en slechts een heel klein gedeelte daarvan is succesvol. Daarom is de metafoor van goud zoeken wel passend. In de grote hoeveelheid data is de waarde niet direct zichtbaar. Maar het mooie van Internet is dat door heel veel mensen tegelijkertijd kan worden gezocht en er dus heel veel geëxperimenteerd wordt. Veel mensen zoeken voor niets, maar de kosten voor zoeken zijn beperkt en er zijn allerlei mijnen waar zij hun inspanningen naar kunnen verplaatsen. Als het vinden van de waarde in data alleen aan de overheid wordt overgelaten, is de kans groot dat veel waarde over het hoofd wordt gezien (Leadbeater, 2011: 14). Maar als de massa zelf op zoek gaat, wordt de kans op goud enorm vergroot. Het goud wordt gevonden, de vraag is alleen door wie, wanneer en waar. En wat dat goud precies inhoudt.

Sturen: gedragsverandering door data

Bij sturen gaat het om het openbaar maken van gegevens door de overheid met als doel om een bepaalde gedragsverandering bij burgers of organisaties te bereiken. Informatie over files bijvoorbeeld kan mensen er toe zetten om op een ander tijdstip in de auto te stappen (Meijer & Thaens, 2010). De overheid wil graag dat de actuele reistijd per auto en per openbaar vervoer tegelijkertijd kunnen worden berekend, in de hoop dat meer mensen het openbaar vervoer nemen. Informatie kan zodoende worden ingezet om een collectief probleem op te lossen. Door informatie beschikbaar te maken, zoals real-time file-informatie doet, kunnen individuen hun gedrag op het collectief aanpassen door met de trein te gaan of op een ander

tijdstip te reizen en daarmee de file te verkleinen. Het individu neemt zelf de beslissing, maar beschikbare data kan die beslissing sturen. Overigens geldt ook hier dat initiatieven anders uit kunnen pakken dan voorzien. Inzicht in de actuele files kan er toe leiden dat individuen hun vermogen om de file te omzeilen gaan overschatten en juist extra de auto nemen. Waardoor de filedruk toeneemt. Sturing moet daarom bijna per definitie gerelativeerd worden.

De overheid kan het openbaar maken van gegevens ook gebruiken als sturingsstrategie voor publieke of semi-publieke organisaties. Openbaarmaking van schoolgegevens kan leiden tot druk op de scholen om beter te presteren (Meijer, 2007). Daarbij moet worden aangetekend dat de overheid hierbij vaak rationele personen veronderstelt, die op basis van verschillende informatiebronnen een afgewogen beslissing nemen. Terwijl de meeste beslissingen helemaal niet zo rationeel worden genomen (zie voor een toelichting WRR, 2009) en het vermogen om beschikbare informatie op waarde te schatten moet niet overschat worden.

Controleren: data voor toezicht en verantwoording

Het openbaar maken van open data kan ook een middel zijn om nieuwe manieren van controle uit te voeren of verantwoording af te leggen. We spraken al over hoe de overheid data en het koppelen van databases gebruikt voor de controle op bijvoorbeeld het rechtmatig gebruik van regelingen. Het gaat in dit geval echter niet om open data. Open data kan wel een belangrijke rol spelen bij de verantwoording van en controle op de overheidsorganisaties. Door het openstellen van data kan de controle niet alleen door daarvoor aangestelde personen worden gedaan, hoewel het hun werk ook makkelijker kan maken, maar ook door geïnteresseerde burgers. Zo zijn bijvoorbeeld de eerste gemeenten begonnen met ‘open spending’, een open boekhouding van de gemeente. Deze financiële gegevens kunnen dan weer met andere databronnen gecombineerd worden. Het is bijvoorbeeld mogelijk om subsidiestromen inzichtelijk te maken en deze te koppelen aan *googlemaps*, zodat niet alleen duidelijk is hoeveel geld naar welk bedrijf gaat, maar ook hoe dat geld zich over verschillende gebieden verspreidt of over verschillende organisaties. Openbaarheid betekent meer dan alleen laten zien wat je doet: het disciplineert organisaties om te doen wat ze vooraf beloven, al was het alleen al omdat burgers kunnen nagaan wat er gebeurt.

Een ander voorbeeld van de controlerende werking van het openbaar maken van data komt uit Canada. In Canada zijn net als in Nederland

schenkingen aan goede doelen belastingvrij. Een burger vroeg de data met belastingvrije schenkingen aan charitatieve instellingen op en sorteerde deze op de omvang van het vrijgestelde schenkingsbedrag dat een organisatie had gekregen. *United Way*, het in Canada met afstand bekendste goede doel bleek niet de grootste te zijn. Het nam een bescheiden derde plek in. De twee grootste 'goede doelen' waren onbekende namen: stichtingen die het predicaat 'goed doel' niet verdienden. Sindsdien wordt er door de belastingdienst veel scherper gecontroleerd op de belastingvrije schenkingen en heeft de overheid miljoenen bespaard. Het is een voorbeeld van controle door het publiek, die nieuwe zaken aan het licht brengt. Goede doelen waren voor de belastingdienst wellicht geen eerste prioriteit, maar voor het publiek zijn het belangrijke zaken, die zij graag zelf uitzoeken.

De kracht van controle en verantwoording door middel van openheid kan groot zijn. Dat is meteen ook de reden waarom veel organisaties er óók huiverig voor zijn. Ruwe data heeft daarbij een andere dynamiek dan verantwoordingsrapporten. Er is lastiger een context bij te geven en de ruwe data is soms lastiger voor externen om te beoordelen en soms juist veel makkelijker.

Er is dus veel beweging rond open data en de overheid kan verschillende redenen hebben om ermee aan de slag te gaan. Tegelijkertijd kunnen ook niet-instrumentele redenen een rol spelen. En kunnen andere partijen hele andere beweegredenen hebben, daar komen we later op terug. Daarnaast is het de vraag of de instrumentele benadering past bij een proces dat onvoorspelbaar en onbeheersbaar is. Om dit nader te verkennen, zullen we een aantal voorbeelden van open data in de praktijk nader bekijken. Hiermee kunnen we meer zicht krijgen op de vragen die open data voor de overheid oproept.

6 Open data in de praktijk

We hebben het gehad over de beweging rond 'open data'. We bespraken de verschillende ambities die overheden met open data hebben. We noemden de vele initiatieven die door overheden en andere organisaties op dit gebied al zijn ondernomen, er is data beschikbaar gesteld, er zijn applicaties gemaakt. Veel van die initiatieven leveren nauwelijks vragen op. Wie is er op tegen dat adressen van scholen openbaar worden gemaakt, de locaties van openbare toiletten of de plaatsen in Den Haag waar archeologische vondsten zijn gedaan. Maar soms zijn de vragen ingewikkelder en ontstaat twijfel over de te volgen koers bij het openen van datasets. Vijf cases illustreren de vragen die open data voor het openbaar bestuur oproepen en geven inzicht in de dilemma's die aanwezig zijn.

Reisinformatie openbaar vervoer

Openbaar vervoer blijkt als men de initiatieven in verschillende landen bekijkt, een van de meest geliefde onderwerpen voor open data. In een aantal steden zoals London zijn de vertrektijden van het openbaar vervoer real-time beschikbaar, zodat je niet alleen weet hoe laat de metro er volgens de dienstregeling zou moeten zijn, maar ook hoe laat de metro echt komt. Dit maakt nieuwe openbaar vervoer planners mogelijk, die een alternatief kunnen suggereren bij vertragingen en je een seintje kunnen geven zodra je van je afspraak moet vertrekken om op tijd bij de bus te zijn.

Op sommige fysieke plaatsen bestaat deze real time informatie ook in Nederland, zoals bij de tramhaltes en metro in Rotterdam waar op de borden staat hoe laat de volgende metro komt. Online real-time openbaar vervoer data is in Nederland voor de trein en een aantal bussen of trams beschikbaar. Een real-time databron voor al het openbaar vervoer is niet aanwezig. Er bestaan wel diverse initiatieven en grote plannen op dit gebied.

De openbaar vervoer informatie wordt sinds 1992 centraal geregeld door 92920v. Eerst als telefonische dienst, later ook als CD-rom en nu vooral als online dienst. De organisatie is opgericht met publiek geld en in handen van een aantal ov-bedrijven. Alle openbaar vervoerbedrijven

leveren aan 92920v hun informatie. De ruwe data is niet voor iedereen beschikbaar. Met een aantal bedrijven werkt 92920v samen, zij hebben toegang tot de data. Het gaat bijvoorbeeld om de NS, de ANWB en sinds kort Google. Informatie over de actuele vertrektijden wordt op 92920v alleen voor de treinen gegeven. Maar, zo vermeldt diezelfde website “ook zogenaamde real time informatie – wat is er nu aan de hand? – gaat 9292 vanaf 2012 structureler verwerken in de reisinformatie.” Naast 92920v is een ander initiatief ontstaan rond real-time vervoersinformatie: Grenzeloze Openbaar Vervoer Informatie (GOVI). Dit initiatief is begonnen toen de gemeente Alkmaar en de provincie Noord-Holland in 2006 hun informatie over actuele vertrektijden (die bijvoorbeeld gebruikt wordt op borden bij de haltes) begonnen te delen. Al snel sloot Amsterdam zich aan en inmiddels heeft tweederde van de provincies en een heel aantal steden (stadsregio’s) zich aangesloten. Kerndoel van deze organisatie is de actuele reisinformatie van de verschillende aanbieders te bundelen en deze aan te bieden aan partijen die deze informatie willen verspreiden over reizigers. In 2009 heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Minister Eurlings en staatssecretaris Huizinga) zich tot doel gesteld dat reizigers vanaf 2015 overal en altijd kunnen beschikken over actuele, landsdekkende reisinformatie. Hiervoor was het plan een Nationale Databank Openbaar Vervoergegevens (NDOV) te creëren. In deze databank moest alle actuele reisinformatie samenkomen en de data moest (tegen verstrekingskosten) beschikbaar worden gesteld voor andere partijen. Voor deze multimediale reisinformatie was een budget gereserveerd van 30 miljoen uit het actieplan ‘Groeit op het spoor’. Het ministerie heeft aan de openbaar vervoerbedrijven gevraagd of zij hier een business case voor kunnen ontwikkelen. Door de Tweede Kamer is gevraagd of deze opdracht niet simpelweg aan 92920v gegeven zou kunnen worden.¹⁰ Maar de overheid is gehouden aan openbare aanbesteding.¹¹ Daarna is besloten om twee databases te maken. Een voor het spoor en een voor de rest van het openbaar vervoer. Een van de zaken die daarvoor geregeld moet worden is dat in de concessie die overheden verlenen aan openbaar vervoer bedrijven dezelfde eisen op het gebied van actuele informatie moeten worden gesteld. Het plan is om de database ook te koppelen aan de al bestaande Nationale Databank Wegverkeersgegevens. Alle ‘mobilisten’ kunnen dan in één oogopslag zien waar meer vertraging te verwachten is, op de weg of op het spoor. Daarnaast kan de overheid door zo’n databank in beheer te hebben goed controleren of de vervoerder rijdt zoals hij beloofd heeft.

Inmiddels is de ambitie om naast 92920v nog een database op te zetten losgelaten, volgens Michiel Beck – projectleider – wordt ingezet op het beschikbaar maken van de ruwe data van 92920v.¹² Dit gaat 92920v doen, in ieder geval voor de geplande dienstregelingen, alleen is nog niet precies duidelijk wanneer en tegen welke kosten.

Ondertussen is naast de actuele reisinformatie van de NS ook de actuele informatie over de bussen van Connexxion online beschikbaar. Niet door een initiatief van de overheid, maar door drie jongeren van 14 en 15 jaar oud. Zij zijn naar Connexxion gestapt met de vraag of zij reisinformatie konden krijgen om een applicatie te maken. Connexxion heeft toen een contract gesloten met Equatior om de applicatie te ontwikkelen en de app is nu gratis in de App Store verkrijgbaar. Inmiddels werkt Connexxion met 92920v samen en is alle reisinformatie via de app beschikbaar en is de real-time informatie over bussen aan Connexxion 92920v beschikbaar gesteld.

Deze casus laat zien dat de overheid verschillende doelen kan hebben met het creëren van open data, in dit geval een database met *real-time* informatie over het openbaar vervoer. Het gaat om het gemak van de reiziger, maar de database dient ook twee achterliggende doelen. Door vergelijkende informatie te geven over de reistijd over het spoor en over de weg, hoopt de overheid dat meer mensen de trein nemen. En door dezelfde database kunnen overheden die concessies verlenen voor openbaar vervoer de afspraken over punctualiteit beter controleren. De casus illustreert ook hoe lastig het kan zijn om data gestructureerd en real time ter beschikking te stellen. Zeker als, zoals in dit geval, er verschillende organisaties betrokken zijn en het niet gaat om overheidsorganisaties maar om organisaties waarmee de overheid een contract heeft. Welke rol ligt er dan voor de nationale overheid, hier het ministerie van Milieu en Infrastructuur. Moet zij – zoals eerst het plan was – een nationale database creëren of kan zij enkel in regels vaststellen dat real time informatie beschikbaar moet worden gemaakt en het verder aan de partijen overlaten. Moet en kan zij daarbij nog regels stellen over de manier waarop het beschikbaar gemaakt wordt?

Informatie over scholen

Er is al jaren beweging rond de informatie over scholen. De keuze voor een school is een belangrijke keuze in het leven van ouders en kinderen, waarbij talloze factoren een rol spelen. ‘Elk kind heeft recht op goed onderwijs’ stelt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

op haar website. Hoewel het schoolbestuur hier in de eerste plaats verantwoordelijk voor is, speelt de onderwijsinspectie een belangrijke rol in de borging van de kwaliteit van het onderwijs. De resultaten van de onderwijsinspectie waren jarenlang niet openbaar. In 1997 veranderde dat. De rechter dwong het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de data openbaar te maken naar aanleiding van een wob verzoek van de krant Trouw. De Trouw stelde hierop de 'Schoolprestaties' lijst op. Toenmalig staatssecretaris van onderwijs Netelenbos begreep dat de wereld was veranderd: „Wat wij weten, mag de burger weten... Dat hoort in een moderne maatschappij”.¹³ De onderwijsinspectie kwam daarna zelf met de jaarlijkse Kwaliteitskaart. Hierop staat of scholen onder basistoezicht of intensief toezicht (bijvoorbeeld in het geval van zwakke scholen) staan. De meeste onderliggende informatie werd niet gepubliceerd. Zoals het percentage allochtone leerlingen en het percentage leerlingen met een tegemoetkoming voor de studiekosten. De toenmalige hoofdinspecteur H. Meijerink zei bij het verschijnen van de Kwaliteitskaart in 2000 dat hij niet van plan was die percentages ooit te publiceren, omdat hij het stigmatiserend vindt voor de scholen.¹⁴

Inmiddels heeft de kwaliteitskaart de toezichtkaart van de inspectie vervangen en kan men zich digitaal abonneren op informatie over deze school. Uit recent onderzoek blijkt echter dat ouders maar zeer beperkt gebruik maken van de website van de Inspectie van het Onderwijs. De belangrijkste informatiebronnen voor ouders zijn een bezoek aan een school, persoonlijke gesprekken op school, schriftelijke informatie (waaronder de website van de school) en informatie van andere ouders. (Bekkers 2012:5).

Er wordt dus veel meer data over scholen gepubliceerd dan tien jaar geleden en er zijn eerste onderzoeken naar het gebruik verschenen. Er blijven zorgen over het versterkende effect dat van de publicatie van zulke data kan uitgaan. Het openbaar maken van het Inspectieoordeel kan van invloed zijn op belangrijke factoren in en rondom de school, zoals de motivatie van leerkrachten of het imago van de school in de wijk. Het gevolg van een negatief oordeel van de inspectie kan zijn dat de ouders de school mijden, waardoor het aantal leerlingen daalt en de financiën van de school beperkt worden. Zo kan de school in een negatieve vicieuze cirkel terecht komen, waardoor het steeds moeilijker wordt om er als school weer bovenop te komen (Van Twist e.a., 2011).

De data van de onderwijsinspectie heeft niet alleen invloed op de keuze van ouders en leerlingen, maar ook op het beleid van scholen. Scholen willen uiteraard niet onder aan de lijstjes staan en zullen zich op die zaken richten die ervoor zorgen dat zij daar niet terecht komen (zoals het slagingspercentage). Dit kan leiden tot de ‘performance paradox’, waarbij het lijkt alsof scholen het beter doen, omdat zij hoger staan op de lijstjes, maar in feite slechter onderwijs geven. Vanuit scholen is er ook af en toe kritiek op de werkwijze van de onderwijsinspectie. Zo zou de rol van de inspectie volgens de schoolleiders breder mogen zijn. De inspectie zou niet alleen moeten constateren, maar ook moet adviseren. Daarnaast richt de inspectie zich vooral op cognitieve resultaten, terwijl scholen ook aandacht besteden aan creativiteit en sociaal-emotionele ontwikkeling (Bekkers, 2012). De Onderwijsraad gaat een stap verder en waarschuwt in een recent advies voor een meetfixatie (Onderwijsraad 2012: 29). En stelt dat de focus op cijfers en testen de variëteit in het onderwijs onder druk zet en zaken die eveneens belangrijk zijn, maar minder makkelijk meetbaar over het hoofd ziet en verdrukt.

Op de website data.overheid.nl is ook informatie over scholen openbaar gemaakt, zoals alle adresgegevens van scholen. De combinatie van deze informatiebronnen heeft geleid tot de website 10.000.scholen.nl. Op deze website zijn alle scholen te vinden met het aantal leerlingen, het aantal leraren, de slagingspercentages, de gemiddelde cijfers bij de eindexamenvakken en het verschil tussen het centraal eindexamen en de schoolexamens.

Het verzamelen van informatie over scholen beperkt zich niet tot overheidsorganisaties, ook buiten de overheid wordt steeds meer informatie over scholen verzameld. Op de grens van samenleving en overheid deed de inmiddels niet meer bestaande organisatie Burgerlink een proef met het beoordelen van scholen op Wijwaarden.nl. Wijwaarden was begonnen als website om publieke dienstverlening te kunnen beoordelen. Burgerlink wilde deze site een stap verder helpen en koos voor een pilot met scholen. Omdat mensen, wanneer het om scholen gaat, een keuze hebben en het gaat om een dienstverlening met een hoge gevoelswaarde (Burgerlink 2010). Dit leidde echter direct tot een discussie met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit ministerie was van mening dat de scholen niet vielen onder overheidsdienstverlening (scholen zijn geen overheid), het initiatief van beoordelen van de scholen zelf moest uitgaan en dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waar Burgerlink onder viel, hier in ieder geval

geen taak had, omdat het ging om een beleidsveld van ocv. De proef werd daarom voortijdig stopgezet en leverde een beperkt aantal waarderings op en spanningen tussen overheidsorganisaties. Ondertussen bestond er buiten de overheid al een andere website die meer waarderings verzamelde en geen last had van deze discussies: www.beoordeelmijnleraar.nl. Op deze website kunnen leerlingen hun school en leraren een cijfer en een recensie geven. Zo staat er over een leraar ICT “Legt alles prima uit fijne docent. Houdt goed orde en heeft humor... voor de rest goeie docent om les van te hebben”, een andere leraar ICT kan op minder bijval rekenen: “Geeft heel heel heel saaie opdrachten” De site publiceert een lijst met de beste docenten. En volgens de oprichter is 70% van de beoordelingen positief.¹⁵ De beoordeling van alle scholen kan bekeken worden. Om de beoordeling van individuele leraren te lezen, dien je je op de site in te schrijven voor die school. In Amsterdam biedt de website van de Onderwijs Consumenten Organisatie de mogelijkheid om je mening over een basisschool of een school in het voortgezet onderwijs in Amsterdam te geven en één tot vijf sterren te geven.¹⁶ Zo zijn er dus in de loop van de tijd verschillende initiatieven ontstaan door verschillende partijen op verschillende niveaus. Er is nu meer data beschikbaar dan tien jaar geleden, tegelijkertijd is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorzichtig, zeker wanneer het gaat om data die door burgers wordt verzameld.

De casus laat zien dat de onderwijsinspectie terughoudend is geweest in het publiceren van informatie, maar daar door de rechter op basis van de Wet Openbaarheid Bestuur toch toe is gedwongen. De overheid heeft langzaam steeds meer informatie over het onderwijs vrij gegeven. De zorg dat daarbij in het bijzonder voor zwakke scholen een versterkende cirkel bestaat is niet weggenomen en niet irreëel. Dit moet echter worden afgewogen tegen het recht van ouders en leerlingen om te weten wanneer een school ondermaats presteert. Daarnaast ontstaat er hele andere kritiek op de onderwijsinspectie, kritiek op het eenzijdig focussen op bepaalde prestatie-indicatoren. Leidt dit tot werkelijke prestatieverbetering bij scholen of leidt het tot gaming en de prestatieparadox, waarbij volgens de indicatoren de school beter presteert, maar dat niet werkelijk zo is. Tegelijkertijd ontstaan er op het Internet initiatieven die aansluiten bij de belevingswereld van leerlingen, zoals beoordeelmijnleraar.nl. Dat werpt de vraag op voor de onderwijsinspectie of zij deze site in de gaten zou moeten houden om te kunnen zien waar zich incidenten voordoen. En waarom heeft de onderwijsinspectie geen knop op de website waarmee je mel-

dingen kunt doen over scholen, zoals je op de website van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit meldingen kunt doen over een restaurant of snackbar. De casus werpt ook de vraag op wie er geïnteresseerd is in welke gegevens. Zitten ouders wel te wachten op de rapporten van de onderwijsinspectie of horen zij liever wat de bureaus van de school vinden. En vinden leerlingen het interessant wat de inspectie vindt of geven ze liever zelfs cijfers aan hun leraren op de daarvoor ontwikkelde websites.

Informatie over de politie

Veiligheid op straat is een onderwerp dat iedereen aanspreekt, een onderwerp dat door velen belangrijk wordt gevonden. Het handhaven van de veiligheid ligt voor een belangrijk deel bij de politie, maar ook burgers hebben hier een taak. Zij worden opgeroepen andere burgers aan te spreken op verkeerd gedrag en mogen wanneer zij iemand op heterdaad betrappen, deze persoon aanhouden. Tegelijkertijd is de informatie over het werk van de politie vaak privacy-gevoelig. Het gaat soms om ingrijpende gebeurtenissen in het leven van personen en ook daders kennen in een rechtstaat bijzondere bescherming. Er wordt dus ook een zekere grens gesteld aan de betrokkenheid van burgers. Zelfrichting vindt men bijvoorbeeld over het algemeen geen goed idee.

Deze twee kanten uiteten zich in de verschillende initiatieven op het gebied van open data bij de politie. Al voordat open data en crowdsourcing bekende thema's waren, betrok de politie burgers met nieuwe media bij de opsporing. Zo is in de Verenigde Staten de AMBER Alert ontwikkeld, een landelijk waarschuwingssysteem via onder andere sms, e-mail en social media, dat in werking wordt gesteld bij vermissingen/ontvoeringen van kinderen, omdat de eerste uren na de vermissing het meest cruciaal zijn. De applicatie wordt in de Verenigde Staten breed ingezet en is ook in Nederland overgenomen. In Nederland bestaat het systeem sinds november 2008 en op dit moment hebben al meer dan één miljoen Nederlanders zich aangemeld voor AMBER Alert. Daarnaast bestaat er in Nederland burgernet. Daarvoor kunnen mensen zich in een specifieke stad aanmelden. Op het moment dat er een overval of een ander misdrijf is geweest krijgen mensen in de buurt een smsje of e-mail zodat zij mee kunnen kijken naar de overvaller of tips kunnen sturen naar de politie.

Ook via andere kanalen en op andere manieren is de politie meer informatie gaan delen, bijvoorbeeld door mee te werken aan programma's als Wegmisbruikers, of door wijkagenten die een twitterpagina bijhouden.

Ook het beschikbaar stellen van data speelt daarbij een rol. Op de website “hoe veilig is mijn wijk?” van het politiekorps Haaglanden wordt op basis van het aantal aangiften op een kaart weergegeven hoe vaak bepaalde criminaliteit voorkomt in de Haagse wijken. Om de privacy te waarborgen, kan niet verder dan op wijkniveau worden ingezoomd. Wel kan op jaartal en op maand worden gezocht, zo kan een indruk worden verkregen van de ontwikkeling van de criminaliteit in een wijk over tijd. En er kan op verschillende delicten worden gezocht. De achterliggende data wordt echter niet openbaar gemaakt door de politie in de vorm van open data. Er wordt dus geen volledig overzicht gegeven van alle meldingen. Tegelijkertijd is het op een website als 112meldingen wel mogelijk om continu alle meldingen van politie, brandweer en ambulance te volgen. Waar mensen vroeger thuis een scanner nodig hadden om de meldingen te volgen, staan deze nu simpelweg op het net. En staat er op misdadaadkaart.nl wel een overzicht van misdaden in Nederland op straatniveau. Deze website baseert zich op de persberichten van alle politiekorpsen. Deze persberichten worden door een zoekrobot doorzocht, zo worden het soort misdaad, plaatsnaam, straat en type misdaad gelezen. Er ontstaat een database met de misdaden, die op een kaart te zien zijn.

In Engeland is de website MyPolice opgezet. MyPolice is een online platform waar burgers in Engeland hun ervaringen met lokale agenten kunnen opschrijven. Het verhaal mag uit maximaal 140 tekens bestaan. Naast het verhaal kan men een beoordeling geven van de politie. Bezoekers kunnen tevens reageren op verhalen van anderen en ze delen. Het is de bedoeling dat het verhaal door de website ook wordt verstuurd naar de betreffende wijkagent. In samenwerking met de lokale politie in Tayside doet de website een pilot. De agenten uit de wijk plaatsen reacties op de verhalen over Tayside. Opvallend is dat een officieel overheidsorgaan die de prestaties van de politie beoordeelt, in 2010 bekendmaakte een eigen website te starten, onder de naam My Police, die vergelijkbaar is met het private initiatief MyPolice. De HMIIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary), wilde hiervoor tevens een domeinnaam gebruiken die weinig verschilt van die van Mypolice. Vanwege de kritiek die daarop kwam, heeft de HMIIC uiteindelijk een andere naam gekozen.

De politie is dus op verschillende manieren bezig met een ‘open politie’. Burgers wordt om hulp bij opsporen gevraagd, de wijkagent tuitert en per wijk wordt er informatie over criminaliteit gedeeld. Tegelijkertijd laat de casus ook zien dat de politie deze informatievoorziening niet helemaal in

de hand heeft. Op websites als [112meldingen](#) en [misdadaadkaart.nl](#) wordt data aangeboden die de politie zelf liever niet op deze manier presenteert. Alle persberichten van de politie worden automatisch gelezen en tot een database van misdaden in Nederland verwerkt. Bij de politie zijn eveneens zorgen over mogelijke versterkende effecten. Leidt het publiceren van negatieve data over een wijk niet tot een verdere neergang van deze wijk?

Informatie over volksvertegenwoordigers

Eens in de vier jaar worden de volksvertegenwoordigers gekozen, zij representeren de burgers in het Parlement. Zij leggen over hun keuzes verantwoording af aan partij en kiezer. Omdat de parlementsleden de schakel vormen tussen de burger en het bestuur, is het niet verwonderlijk dat de open data beweging in Nederland zich ook richt op deze volksvertegenwoordigers.

De vraag richt zich op verschillende data rond volksvertegenwoordigers; persoonlijke informatie over politici, stemgedrag, declaraties of afspraken die Kamerleden hebben met lobbyisten. Rond de verkiezingen is er altijd relatief veel informatie beschikbaar over de potentiële Kamerleden, zowel politieke partijen als media besteden veel aandacht aan de lijsttrekker en de meest aansprekende namen.

In 2006 waren er twee initiatieven die juist data wilden aanbieden over alle Kamerleden, niet alleen over de belangrijkste Kamerleden. [150Volksvertegenwoordigers](#) heeft door middel van interviews korte beschrijvingen en feitelijke informatie over alle Kamerleden op het Internet gezet. De site heeft een aantal jaar bestaan, maar is inmiddels opgehouden. Min of meer tegelijkertijd ontstond [wiekiesjij.nl](#), een website die middels een enquête data verzamelde over alle potentiële Kamerleden voor de verkiezingen in 2006 en op basis daarvan een kieswijzer ontwikkelde die je niet een partij, maar een specifieke kandidaat aanraade.

Ook op het gebied van stemgedrag zijn er burgerinitiatieven geweest. In het voorjaar van 2005 werd [Politix](#) gelanceerd, een website die wekelijks het stemgedrag van de politieke partijen in de Tweede Kamer bijhield.¹⁷ Op deze site konden bezoekers ook zelf stemmen over wetsvoorstellen. De site werd onder andere door de Tweede Kamer zelf veelvuldig bezocht, maar ligt inmiddels alweer een aantal jaar stil. [Politix](#) haalde het stemgedrag handmatig uit de Kamerverslagen die in die tijd in pdf werden gepubliceerd. Er ontstonden ook websites die de Kamerverslagen automatisch tot databases ombouwden, zoals [ikregeer.nl](#) en [publitiek](#). [Openkamer.tv](#) bood de beelden van de tv debatten aan, verrijkt met

data. De website heeft in 2009 en 2010 gedraaid en ligt nu stil. Een andere speler in open data over volksvertegenwoordigers is de Universiteit van Amsterdam. Voor eigen onderzoek ontwikkelden zij eveneens een database op basis van de verslagen van de Tweede Kamer. Een van de voorwaarden voor het onderzoeksgeld was dat de data beschikbaar moet zijn voor anderen om te gebruiken. Onder andere op basis hiervan wordt op het moment door de Open State Foundation 'volgmijnstem' ontwikkeld, een website waarop je de werkzaamheden van politici moet kunnen volgen.

Een ander recent initiatief is Schaduwkamer.nl. Een website waarop stemmingen over belangrijke moties werden bijgehouden en een internetpanel werd gevraagd om mee te stemmen over de moties. De site had tot doel de kloof tussen Kamer en burger te verkleinen. Het was een initiatief van Maurice de Hond en zijn zoon Marc de Hond. Deze site is in juni 2010 begonnen en er in maart 2012 mee opgehouden. De site was niet kostendekkend te krijgen en er was geen animo vanuit politieke partijen om de standpunten bij de moties toe te lichten, zo luidde de toelichting op de website bij sluiting.

De informatievoorziening van de Tweede Kamer zelf over kamerstukken is in die jaren veranderd. Van pdf documenten op Parlando, zijn de verslagen nu als tekst beschikbaar op officielebekendmakingen.nl. Maar het is nog geen database. Andere informatie over de Tweede Kamer, zoals declaraties en afspraken met lobbyisten zijn niet beschikbaar.

Op Europees niveau bestaat It's your parliament. Deze website publiceert het stemgedrag van parlementsleden en politieke groepen in het Europees Parlement. Verder biedt de site de mogelijkheid aan bezoekers om commentaren te plaatsen bij stemmingen en individuele Parlementsleden, in de vorm van een tekst en/of een rapportcijfer. Op basis hiervan worden ranglijsten gepresenteerd met de meest/minst populaire Parlementsleden en stemmingen.

Deze case laat zien dat ook als de overheid, of in dit geval de Tweede Kamer, beperkt initiatief neemt op het gebied van open data, de samenleving niet stil blijft zitten. Daar worden tal van initiatieven ontwikkeld die de data van de Tweede Kamer inzichtelijker moeten maken. Tegelijkertijd zijn er weinig initiatieven die overeind blijven, vele hielden er mee op na een paar jaar. De vraag is of dat een fase is die typisch bij Internet hoort, veel proberen en selecteren, waarbij uiteindelijk een goede site zal ontstaan of dat de sites tegen structurele tijdsproblemen of geldproblemen oplopen. De case laat ook zien dat je door middel van open data de 'long tail' kunt

bedienen. Mensen die informatie willen over de lijsttrekkers worden over het algemeen al behoorlijk bediend door de massamedia, maar mensen die juist in Kamerleden onderaan de lijst geïnteresseerd zijn, krijgen geen informatie door deze media. Daar springen deze initiatieven op in.

Informatie over ontwikkelingshulp

Het rapport 'Resultaten in ontwikkeling' is een tweejaarlijkse publicatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarin het kabinet verslag doet van de Nederlandse inzet op de millenniumdoelen. Het is een gezamenlijk product van het ministerie, de ontwikkelingsorganisaties en het bedrijfsleven. Jarenlang werd in de rapporten aan de hand van tabellen en figuren de stand van zaken op de verschillende pijlers weergegeven. Echter, in de meest recente publicatie wordt aangekondigd dat het ministerie de informatie ook als open data beschikbaar wil gaan maken.¹⁸ Op 13 september worden dan ook de resultaten van de inzet van Nederlandse ngo's, het bedrijfsleven en de overheid voor ontwikkelings samenwerking over de periode 2009-2010 openbaar gemaakt. Hierover waren afspraken gemaakt met de International Aid Transparency Initiative (IATI), een samenwerkingsverband tussen donorlanden en betrokken organisaties, met als doel om informatie over de uitgaven van ontwikkelingsgelden transparanter te maken en makkelijker te vergelijken.

De open data over ontwikkelingshulp werd ook opgenomen in de databank data.overheid.nl. Dit heeft ertoe geleid dat er nieuwe applicaties worden gemaakt om de uitgaven van ontwikkelingshulp inzichtelijker te maken. Voor de wedstrijd 'Apps voor Nederland' is de applicatie 'where does my aid go' ontwikkeld, geïnspireerd door het Amerikaanse 'where does my money go?'. Deze smartphone app maakt per ontwikkelingsland inzichtelijk hoeveel geld eraan wordt besteed en naar welke projecten dit gaat. Ook is te zien hoeveel geld de verschillende hulporganisaties ontvangen.

Naast deze initiatieven van de overheid, zijn er ook in de samenleving initiatieven op dit gebied. Deze vorm van open data combineert zich met de trend om meer rechtstreekse hulp te geven aan concrete scholen of andere projecten in ontwikkelingslanden. Bij de 1%club bijvoorbeeld staat informatie over veel concrete projecten. Zo'n project kun je steunen en als je op reis bent kun je ook een project bezoeken en

daar foto's over plaatsen. Zo vindt zowel het selecteren, financieren als controleren van projecten door bezoekers plaats. Vergelijkbaar, maar net iets anders is nabuur.com. Op deze site kunnen dorpen in ontwikkelingslanden zelf een oproep om hulp plaatsen, de site vertrouwt dan op het regelend vermogen van de bezoekers, zoals deze bezoekers waarschijnlijk ook hulp zouden regelen wanneer het om hun burens zou gaan.

Hier is te zien dat initiatieven van de overheid en initiatieven van de burgers uiteen kunnen lopen, in ieder geval op dit gebied. Waar de overheid zich richt op meer transparantie over de klassieke vorm van ontwikkelingshulp, gebruiken burgers het Internet om een nieuwe manier van ontwikkelingshulp te organiseren. Deze hulp gaat meer via rechtstreekse hulp aan concrete projecten of dorpen. Dataverzameling is hier niet het doel, maar een bijkomend effect van het platform waarop dit gebeurt.



7 Organiseren van openheid

De cases laten zien op welke verschillende manieren open data vorm krijgt. Er zijn veel verschillende spelers actief en er spelen hele verschillende logica's een rol. De openstelling, koppeling en benutting van data is een proces dat vanuit verschillende richtingen wordt gevoed: door overheidsorganisaties, bedrijven en burgers. Er wordt vaak gesproken over de 'open data beweging', waarmee verwezen wordt naar een activistische groep 'voorstanders'. Die term werkt verhullend. Open data is inderdaad een beweging, maar niet in de zin van een groepering. Het is een beweging van veel verschillende organisaties, een beweging die het resultaat is van de handelingen van deze verschillende organisaties, maar waar niemand een doorslaggevende invloed op heeft. Achter de beweging gaan een divers gezelschap en zeer verschillende logica's schuil.

Divers gezelschap

Er zijn veel verschillende organisaties met open data bezig. De verschillende ministeries, met verschillende doelen; vakdepartementen zoals Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Milieu en Volksgezondheid, Welzijn en Sport werken aan toepassingen van open data om de dienstverlening in hun veld te verbeteren. Zo kan open data bijvoorbeeld bijdragen aan de inzichtelijkheid van de prestaties van onderwijsinstellingen en zorgverleners. Het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie richt zich op open data die waarde oplevert voor ondernemers of de administratieve lasten voor hen beperkt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is geïnteresseerd in de wijze waarop open data de interactie tussen burgers en bestuur verandert. Lokale overheden, verzelfstandigde overheidsorganisaties, bedrijven, ngo's, hackers en allerhande verbanden van burgers zijn ook betrokken. Ook hier lopen de motieven en belangen uiteen. Ze willen geld verdienen, aan de publieke zaak bijdragen, regels overbodig maken, aantonen dat regelgeving tekort schiet, de overheid transparanter maken, aantonen dat er zaken verkeerd gaan, laten zien dat het goed gaat. Steeds geldt dat er variëteit is en dat er geen eenduidige richting in te ontdekken valt.

Bij de open data beweging rond het openbaar vervoer willen overheden graag de burger bewegen om vaker het openbaar vervoer te nemen en

willen zij kunnen zien of openbaar vervoerorganisaties hun afspraken nakomen. De openbaar vervoerbedrijven willen service bieden aan de reizigers, maar zijn tegelijkertijd huiverig voor intensievere controle door de overheid die open data mogelijk maakt. Reizigers willen weten hoe laat hun trein gaat en hackers zijn simpelweg verbaasd dat de data niet gewoon gedeeld wordt, zodat zij er 'coole' dingen mee kunnen doen. Rond een eenvoudig fenomeen als informatie over hoe laat treinen en bussen rijden, komen allerlei verschillende belangen, doelen en inzet samen. En in die complexe combinatie van perspectieven komt de verdere ontwikkeling van open data van de grond.

De term 'open data' biedt een paraplu voor zeer uitlopende bewegingen. Het is een soms onwaarschijnlijk gezelschap van overheden, de creatieve industrie, grote bedrijven, start-ups, ondernemende studenten, onderzoeksjournalisten, kritische burgers, techneuten, activisten en 'grote overheid'-critici. De e-participatie beweging van een aantal jaar geleden heeft zich deels heruitgevonden als open data beweging. Maar ook oudere bewegingen, zoals rond de roep om meer openheid in het bestuur, en om meer kunstwerken in het publieke domein, varen verder onder de vlag van open data. Steden die de creatieve sector willen laten bloeien, hopen dat op het moment met open data te bereiken. Groeperingen vinden in open data een nieuw label om hun oude en soms klassieke strijd voort te zetten. Techneuten zien het als een onvermijdelijke technische ontwikkeling, waarbij we de boot niet moeten missen. Tegelijkertijd geldt dat de uiteindelijke belanghebbenden of gebruikers van open data niet goed in kaart te brengen zijn. Het is niet altijd te voorspellen wie van specifieke data gebruik gaan maken. Het gaat gedeeltelijk om het inschatten van een latente en toekomstige vraag.

Verschillende logica's

Naast de verschillende spelers, spelen ook hele verschillende logica's een rol rond open data. Een gedeelte van de open data beweging ziet open data bijvoorbeeld als een eerste stap naar een overheid die heel anders moet gaan functioneren. De overheid als een platform, waarop burgers en organisaties verder kunnen bouwen. Zoals de app store iedereen zijn eigen applicaties laat bouwen en gebruiken, zou de overheid zijn burgers een platform moeten bieden.

Maar er spelen nog veel meer logica's een rol. Open data als doel op zich, open data als publiek goed, open data als manier om de overheid trans-

paranter te maken, open data als manier om geld te verdienen, open data als kostenpost, open data als bron van maatschappelijke waarde, open data als de manier om taken van de overheid naar de burger te verschuiven, open data als platform voor eigen initiatief en zelfredzaamheid, open data als onvermijdbare technische ontwikkeling, open data om de overheid te controleren, open data als organisatieverandering, open data als administratieve lastenverlichting, open data als alternatief voor de databaserechten, open data als eerste stap naar een overheid die functioneert als platform.

Deze verschillende perspectieven roepen verschillende vragen en afwegingen op. Als open data het doel is, werpt dat de vraag op hoeveel databases al openbaar zijn en hoeveel nog gesloten. De logica van transparantie roept al snel de vraag op naar de effecten van die transparantie. Krijgen burgers er meer vertrouwen door? Verandert transparantie het functioneren van organisaties in goede of in slechte zin? Het economische perspectief roept de vraag op wie er geld verdient met de open data en of dat ook niet de organisaties zouden moeten zijn die de kosten voor open data moeten dragen. Gekeken vanuit de maatschappelijke waarde, is de vraag hoe open data verbonden kan worden met maatschappelijke vraagstukken. Wanneer open data als publiek goed van de eenentwintigste eeuw wordt gezien, roept dat de vraag op wie er toegang hebben tot de data en bij wie het eigendom van de data ligt. Afhankelijk van het perspectief worden verschillende aspecten benadrukt en andere over het hoofd gezien.

Tegelijkertijd creëert open data een eigen logica. Data die economisch, juridisch en technisch toegankelijk is vergt coördinatie tussen organisaties, nieuwe inrichting van technische en niet-technische processen binnen organisaties, open standaarden waar een ieder zich aan houdt, andere verdienmodellen en een cultuur van openheid, samenwerking en – geborgd – vertrouwen. Dit botst vaak met de bestaande logica's in overheidsorganisaties. Daarmee heeft open data ook een effect op overheidsorganisaties; hier komen we later op terug.

8

Onbeheersbaarheid van open data

Voordat we ingaan op mogelijke strategieën voor open data, is het belangrijk om de onbeheersbaarheid van open data goed op het netvlies te hebben. Waar komt de onbeheersbaarheid vandaan? Waarom is het zo'n complex vraagstuk? De complexiteit is gelegen in het feit dat er veel verschillende actoren betrokken zijn en uiteenlopende logica's een rol spelen. De onbeheersbaarheid schuilt in het feit dat de belangrijkste effecten van open data niet in de database zelf zitten en ook niet in het bekijken van de database, maar in alles wat daarna komt en moeilijk voorspelbaar is. Het gaat niet zozeer om wat er in eerste instantie gedaan wordt, maar wat er vervolgens in volgende rondes en op latere momenten allemaal nog meer mee gebeurt. De effecten van de effecten dus, en daarvan weer de effecten. De zogeheten tweede, derde en misschien zelfs vierde orde effecten. Een complicerende factor daarbij is dat spelers reflexief zijn, zij passen hun handelen aan.

Effecten van de effecten

Open data is als een steen die in het water wordt gegooid. De eerste rimpelingen betreffen veranderingen in de *informatie*, maar de cirkel van invloed is wijder. De *informatie* heeft effect op het handelen van partijen, *coördinatie* en soms uiteindelijk op de achterliggende *organisatie*.¹⁹ Een voorbeeld kan dit illustreren. Een aantal taxi's in Den Haag is bezig met het testen van de gouden koets. In plaats van een taxicentrale te moeten bellen, kun je een app downloaden waarop je kunt zien waar de taxi's door de stad rijden en welke vrij is. Zo kun je direct een taxi bestellen via je telefoon buiten de taxicentrale. In Amsterdam is een vergelijkbare app net gelanceerd, maar dan alleen van de Taxi Centrale Amsterdam. In deze app is het ook mogelijk de individuele chauffeurs te beoordelen. De open data, in dit geval de locatiegegevens van de taxi's, leidt direct tot *informatie* voor de klanten. Zij kunnen op hun scherm zien of er een vrije taxi in de buurt is. Dit leidt uiteraard tot *coördinatie* van gedrag. De klant weet of hij snel een taxi kan krijgen of beter met het openbaar vervoer kan gaan, de taxi-chauffeurs weten waar al veel vrije taxi's rondrijden en kunnen hun eigen stuk in de stad zoeken en zo kan de bezettingsgraad verhoogd worden.

Tenslotte heeft het ook gevolgen voor de *organisatie*. In Amsterdam, waar de app van één taxibedrijf is, zal het op termijn leiden tot het verkleinen van de meldkamer en is het een manier om de prestaties van taxichauffeurs in de gaten te houden en daarop te sturen. In Den Haag, waar de app niet eigendom is van één taxibedrijf, maar waar alle taxi's zich op kunnen aansluiten, zal het juist leiden tot een minder belangrijke rol voor de taxicentrales, klanten hebben immers zelf direct zicht op waar een lege taxi rondrijdt en taxi's besparen zich graag het dure abonnement op een taxicentrale.

Dit voorbeeld laat zien dat niet alleen open data van de overheid effect zal hebben op de samenleving. Data wordt continu gecreëerd, niet alleen door overheden of grote bedrijven, de effecten continu gegenereerd. Lang niet alle datasets veroorzaken grote effecten. Integendeel, meestal gaat het om een klein effect of helemaal geen effect. In ieder geval in eerste instantie, want door een nieuwe techniek of een nieuwe koppeling, kan de 'slapende' dataset opeens wel voor grote gevolgen zorgen. Is het erg dat sommige datasets 'niets doen'? Kenmerk van activiteiten op het Internet is dat veel initiatieven nergens toe leiden en geen enkel gevolg krijgen. Weblogs zonder lezers, websites zonder hits en filmpjes zonder kijkers; het is regel, geen uitzondering. Toch hebben alle op het Internet geplaatste foto's gezamenlijk, hoe weinig sommige foto's ook bekeken worden, het de professionele fotografen lastig gemaakt. Tegenover alle onbekeken video's, staat een video van een amateur die het eerst op de plek van een ramp was of die goed gemaakt is, waardoor deze binnen een paar dagen een miljoenenpubliek bereikt. Een veel groter publiek dan kranten of televisieprogramma's kunnen bereiken.

Versterkende en dempende processen

Op het Internet kunnen kleine dingen groot worden en grote dingen klein. Als een initiatief eenmaal verkeer genereert, bijvoorbeeld veel bezoekers op een site of veel downloads van een app, dan trekt dat automatisch meer en nieuw verkeer aan. En aansprekend initiatief kan zich razendsnel door een netwerk verspreiden. Zo kan een versterkend mechanisme ontstaan. Het toegenomen verkeer zorgt dat er meer over geschreven en naar gelinked zal worden, dat de site beter vindbaar wordt, dat er meer mensen betrokken zijn. De groei is dan niet gradueel, maar juist explosief en expansief: gevolgen dijen snel uit, tot een niveau en breedte die vooraf moeilijk te voorzien was.

Door de onvoorspelbaarheid van deze processen kunnen grote dingen geen gevolgen hebben en kunnen op iets dat heel klein begint juist majeure consequenties volgen. Data kan op een heel ander terrein van betekenis blijken dan oorspronkelijk bedoeld. Het is nooit duidelijk uit welke hoek de grote verandering zal komen. *Ushahidi* bijvoorbeeld is een online platform dat werd opgericht in Kenia om de rellen in het land te kunnen registreren na de verkiezingen in 2007. Iedereen kon op een kaart toevoegen waar rellen waren. Het werd daarna ook gebruikt om de hulp op gang te krijgen na de aardbeving in Haiti. Door het tonen van een kaart met noodsituaties, ziekenhuizen, hulpposten, veiligheidsrisico's. Het werd eveneens gebruikt tijdens de Arabische lente, na de aardbeving in Japan en in Nederland om de beste plaatsen te laten zien waar je, als de ijskoorts toeslaat, op natuurijs kunt schaatsen. Hoewel het voorbeeld in Nederland wat onbelangrijk lijkt bij de andere manieren waarop *Ushahidi* gebruikt wordt, is het significant omdat het omgekeerde even snel kan gebeuren. Een website voor sportvissers zou ineens gebruikt kunnen worden om watervervuiling in kaart te brengen, *oudersonline* kan een politieke kracht worden.

Ook zonder veel bezoek voor een database kunnen de indirecte effecten groter zijn. Zo werd de website *politix.nl*, een website die het stemgedrag van de Tweede Kamer bijhield, zo'n 600 keer per dag bezocht. Dat zijn geen enorme aantallen, maar het effect was verstrekkender dan het informeren van deze 600 mensen. Veel gebruikers waren Tweede Kamerleden, die zo andere Tweede Kamerleden op hun stemgedrag konden aanspreken. Gebruikers waren ook journalisten, die met de informatie op de site heel gemakkelijk inzicht kregen in het stemgedrag van politici en dat in hun berichtgeving opnamen. Lokale politici volgden op de site de nationale politici van hun partij en spraken hen aan op het stemgedrag in de Tweede Kamer. 600 bezoekers is niet veel, behalve als het precies de goede bezoekers zijn. De maat voor gevolg is dus breder dan het directe gebruik. De voorspelbaarheid van de effecten is gering. Open data kan in dat verband eenzelfde ontwikkeling oproepen als andere zich versterkende processen: waterdruppels kunnen een steen doen splijten, zeker als ze geholpen worden door weersverandering en de vrieskou.

Reflexieve spelers

Het publiceren van data kan leiden tot veranderingen in diezelfde data. De betrokken actoren zijn reflexief, zij reageren op de data die gepubliceerd wordt. Neem het voorbeeld van open data over scholen. Bij het publiceren van beoordelingen van scholen komt er meer informatie beschikbaar voor

ouders. Dit leidt tot afstemming van gedrag, ouders zullen hun kinderen niet zo snel naar scholen sturen die slecht beoordeeld worden. Omdat het budget van scholen afhankelijk is van het aantal leerlingen en omdat velen bovenaan de goede lijstjes willen staan, zullen zij goed uit de beoordelingen willen komen. Zij veranderen de organisatie en daarmee verandert weer de informatie. Er is niet van te voren te zeggen of dit een positief of negatief effect zal zijn. De verandering kan leiden tot de prestatieparadox. Organisaties die het in de database beter lijken te doen, omdat de organisatie zich daarop richt, maar feitelijk niet beter of zelfs slechter presteren. Uit de ervaringen met New Public Management hebben we geleerd dat indicatoren een eigen rol kunnen gaan spelen die de organisatie niet altijd ten goede komt. Dat kan ook gelden voor de indicatoren die in open data zijn opgenomen. Soms leidt toegenomen transparantie tot een oprechte inspanning om beter te presteren, soms is het de aanleiding tot toenemende verborgenheid en strategisch gedrag rond de vooraf bekende indicatoren.

Open data initiatieven kunnen daarmee ook slachtoffer worden van het eigen succes. Een illustratie hiervan vormen succesvolle recensiesites. Denk aan recensiesites als *Tripadvisor* of *lens*. Een goede recensie is zo belangrijk geworden dat hier flessen wijn en andere zaken voor worden geboden.²⁰ *Tripadvisor* moest de slogan 'reviews you can trust' weghalen nadat het onderzoeksbureau *KwikChex Ltd in London* een klacht had ingediend omdat veel van de recensies vals bleken. Inmiddels wordt de betrouwbaarheid van deze sites door meerdere partijen in twijfel getrokken. Juist omdat de site veel effect heeft, leidt dit tot valse recensies. Zo wordt gedeeltelijk het oorspronkelijke effect van de site weer uitgedoofd. Dat levert weer een reactie op van de sites; Amazon werkt bijvoorbeeld continu aan technieken om valse recensies eruit te kunnen filteren. Bijvoorbeeld door te verwijzen naar andere recensies van dezelfde gebruiker: iemand die veel reageert op verschillende boeken is waarschijnlijk 'echt', iemand die slechts de boeken van een bepaalde uitgever aanprijst, is daar waarschijnlijk werkzaam. Tegelijkertijd kan het grote succes niet alleen het probleem, maar ook de oplossing zijn. Als voldoende verschillende gebruikers recensies schrijven en de bezoekers de recensies beoordelen, ontstaat een zelf aangebrachte selectie in de beoordelingen. Bezoekers ontwikkelen ook nieuwe strategieën of vinden oude strategieën opnieuw uit, zij zullen zich eerder richten op aanbevelingen uit hun eigen sociale netwerk, online of offline om zo voor hen meer betrouwbare informatie te verzamelen dan enkel een bezoek aan een anonieme recensiesite. Recensiesites maken op hun beurt weer koppelingen met deze sociale netwerken om zo relevanter te

zijn voor de bezoekers. Dat betekent dat de strijd om invloed zich naar de sociale netwerken zal verplaatsen, de reflexiviteit van dit type systemen is groot, net als de belangen.

Open data is dus in verschillende opzichten een onbeheersbare ontwikkeling. De effecten van open data zitten niet alleen in de directe effecten, maar vooral in de effecten daarvan en de effecten daarvan. Er is sprake van versterkende en dempende processen waarvan de werking vooraf niet voorzien kan worden en de spelers passen hun gedrag op de data aan, waardoor de data zelf en het belang van die data verandert.

Effecten op het openbaar bestuur

Nu we meer zicht hebben gekregen op de organisatie van open data en de onbeheersbaarheid van de ontwikkeling, kijken we naar de effecten op het openbaar bestuur. Ons vermoeden is dat de effecten die nu zichtbaar zijn, slechts een klein deel zijn van de effecten die open data uiteindelijk zal hebben. Niet alleen omdat de overheid data beschikbaar stelt, maar juist ook omdat de beweging buiten de overheid, in de samenleving zelf, zo krachtig is. Open data zal in samenspel met andere technologische en sociale ontwikkelingen de komende jaren de interactie tussen burger, bestuur, bedrijfsleven en gemeenschap op onvoorzienbare manieren veranderen. Bij het bekijken van de eerste effecten van open data hebben we bijzondere aandacht voor de interactie tussen burger en bestuur en de invloed op de overheidsorganisatie.

Patronen van interactie

Een van de vragen die we ons aan het begin van het essay stelden is hoe open data de interactie tussen burger en bestuur verandert. Omdat er rond open data binnen de overheid veel verschillende organisaties actief zijn met verschillende logica's, zijn de effecten natuurlijk niet eenduidig. Daarbij zijn de effecten niet steeds voorspelbaar. In de diverse ontwikkelingen is een aantal patronen zichtbaar.

Een eerste patroon is dat de overheid praktische informatie beschikbaar stelt die de burger direct kan gebruiken in zijn handelen en in afwegingen. Zoals de informatie over openbare toiletten, over de hoogte van de bruggen in de Amsterdamse grachten of over de locatie van gehandicaptenparkeerplaatsen in een stad. Het beschikbaar stellen van deze praktische informatie roept weinig vragen op, al valt niet uit te sluiten dat zulke informatie opeens heel belangrijk blijkt te zijn voor een ander gebied. Open data ligt hier dicht aan tegen voorlichting of tegen bijvoorbeeld de al lang bestaande gemeentegidsen.

Het tweede patroon is dat de overheid met open data het gedrag van burgers of organisaties op zachte wijze probeert te sturen. Dat gebeurt

bijvoorbeeld door informatie over het openbaar vervoer en files beschikbaar te maken, in de hoop dat burgers vaker het openbaar vervoer zullen kiezen als ze inzicht hebben in de exacte reistijden. Een ander voorbeeld is het sturen van organisaties door open informatie te verstrekken over de prestaties. Bijvoorbeeld door de prestaties van scholen inzichtelijk te maken, als prikkel om prestaties te verbeteren en ouders te helpen bij hun keuze. Openheid is dan een middel om te sturen. Een andere variant hiervan is dat overheidsorganisaties zelf data publiceren, om burgers te vragen om feedback en eventueel zelfs adviezen om hun eigen organisatie te verbeteren. Het gaat dan om zelfgekozen disciplinerende, al zijn de voorbeelden hiervan (nog) schaars. De politie betreft soms mensen via burgernet om de opsporing te verbeteren. Het Amerikaanse patent office publiceerde data over patentaanvragen om de achterstand te helpen wegwerken.

Een volgend patroon is aan de orde als de overheid open data gebruikt om terug te treden en sturing over te laten aan het spel tussen burgers en anderen (organisaties, bedrijven). Zo kan er bijvoorbeeld data over gevaarlijke stoffen worden gepubliceerd door de nationale overheid zodat er op lokaal niveau discussie ontstaat tussen burgers, lokale overheden en bedrijven. Open data is dan een platform voor het veranderen van sturingsarrangementen, in dit geval als middel om zelfsturing te ondersteunen. De overheid opent de data, met als doel om een dynamiek in gang te zetten waarin het zelf kan terugtreden.

Burgers laten van zich horen

Initiatieven die bij burgers beginnen, laten ook zo hun eigen patronen zien. Het kan gaan om burgers die data verzamelen en beschikbaar stellen om overheidsorganisaties en andere organisaties op subtiel wijze te sturen of kritisch te volgen. Denk aan geluidsnets, waar burgers geluidsmetingen verzamelen, onder andere rond Schiphol. Of zie mypolice.org, waar commentaar wordt geleverd op de politie, met als doel om het politieoptreden te verbeteren. Niet door alleen kritiek te leveren, maar ook om de politie soms te complimenteren en dialoog aan te gaan – al is het in 160 tekens. Burgers kunnen data ook gebruiken om de overheid overbodig te maken en zelf concrete problemen die ze waarnemen op te lossen; zo gaat verbeterdebuurt.nl mogelijkheden bieden aan burgers om zichzelf te organiseren en iets op te pakken in de buurt. Burgers sturen dan niet alleen overheidsorganisaties – door het toevoegen van verbeterpunten in de wijk – maar gebruiken een platform van open data als startpunt voor zelforganisatie.

Ze melden niet alleen dat het plantsoen verwaarloosd is, maar kunnen zelf de kracht mobiliseren om het plantsoen te onderhouden.

Tot op zekere hoogte zijn de hier genoemde patronen variaties op bestaande relaties. Maar de ontwikkelingen kunnen verder gaan, zij kunnen nieuwe vormen van organisaties en samenwerking tussen vrijwilligers en professionals, tussen burgers en overheid mogelijk maken. De grootste verandering die tussen burgers en overheid plaatsvindt, vindt misschien wel op de achtergrond plaats. Open data leidt samen met andere technische ontwikkelingen tot een andere cultuur, andere verwachtingen, andere spelregels voor de omgang tussen overheid en burgers.²¹ Achter de concrete toepassingen van open data gaat een dieper liggend spel schuil: hoe kunnen overheidsorganisaties zich aanpassen aan een wereld waarin openheid de norm wordt en waarin andere partijen dan de overheid assertiever en interactiever worden? Het openstellen van data is één, maar het er naar handelen is een tweede.

Overheidsorganisaties onder spanning

Open data heeft niet alleen effect op de interactie tussen burger en bestuur, het heeft ook effecten op de interne organisatie van de overheid. We schreven al dat open data een eigen logica heeft. Het open stellen van data, helemaal als dit *real-time* gebeurt, vergt aansluiting bij de werkprocessen, het vergt coördinatie tussen organisaties, open standaarden en een cultuur van openheid. Daarnaast moeten overheidsorganisaties leren gebruik te maken van data die andere overheidsorganisaties beschikbaar stellen.

Dit botst vaak met de bestaande logica's van overheidsorganisaties. Het samenwerken is bijvoorbeeld lastig als organisaties vooral hun eigen autonomie nastreven. Daarmee is het 'openen' van data veel meer dan het omzetten van een informatiesysteem en het neerlaten van een paar schermen: het is ook een interventie in de organisatie en cultuur van organisaties, ketens en netwerken. Open data ligt niet in het verlengde van het bestaande organisatiemodel van de publieke sector. Open data vergt soms een andere informatiehuishouding, maar minstens zo belangrijk, een andere cultuur.

De logica van overheidsorganisaties heeft weer effect op de manier waarop open data tot stand komt. De fragmentatie van organisaties zorgt ervoor dat de data per organisatie openbaar gemaakt moet worden en er niet in één keer heel veel data beschikbaar komt. Het heeft ook tot gevolg

dat de databases vaak op verschillende technische wijzen en onder verschillende licenties beschikbaar komen, wat lastig is voor het op grote schaal automatisch gebruiken van de gegevens.

IO

Door met open data

De eerste stappen op het pad van open data zijn gezet. Net als in andere landen maken ook Nederlandse overheidsorganisaties op relatief grote schaal datasets openbaar. Hergebruik door derden wordt daarmee mogelijk. Een Europese richtlijn om open data nog meer te stimuleren is in de maak. De beschikbaarheid van datasets en helderheid over de juridische en economische status van data die open is, zijn belangrijke voorwaarden voor volgende stappen. Daarmee is open data nog niet direct wijdverbreid, maar is wel een begin gemaakt met een nieuwe ontwikkeling.

Aan de hand van een aantal voorbeelden uit de praktijk van open data, hebben we gezien welke vragen open data voor het bestuur oproept. We zagen ook dat er in de open data beweging hele verschillende spelers betrokken zijn en verschillende logica's een rol spelen. We beschreven dat het proces rond open data onbeheersbaar is, effecten maar beperkt voorzienbaar en gebruikers niet altijd bekend. Dat roept de vraag op wat een goede handelingsstrategie is voor de overheid. Hoe moet de overheid verder met open data?

Beperkte regie

Duidelijk is in ieder geval dat de overheid maar zeer beperkt de regie heeft. Hoewel de overheid als beheerder van veel datasets een belangrijke rol heeft, vindt de ontwikkeling ook voor een belangrijk deel buiten de overheid plaats. Er moet in deze geen overheid verondersteld worden die de doelen kan bepalen en de regie kan voeren. Ter illustratie: De onderwijsinspectie is terughoudend in het geven van data, tegelijkertijd bloeien websites als beoordeelmijnleraar.nl. De discussie over het elektronisch patiëntendossier liep in de politiek vast. Tegelijkertijd kiezen sommige burgers ervoor zelf medische informatie te delen op websites als [patientslikeme](http://patientslikeme.nl). Een website waarop mensen hun ervaringen kunnen delen en contact kunnen leggen met lotgenoten.

In Engeland kwamen we het voorbeeld *mypolice* tegen. Op deze website kunnen burgers hun ervaringen met lokale agenten opschrijven. De politie realiseerde zich dat zij dit initiatief niet zomaar links kon laten liggen en voerde in samenwerking met de website een pilot uit, waarbij agenten

reacties plaatsten op de ervaringen. De HMIC (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*), de overheidsorganisatie die de prestaties van de politie beoordeelt, is hierop een vergelijkbare website gestart. Verschillende gemeenten werden op de kaart van verbetermijnbuurt.nl geconfronteerd met rode vlaggen in hun buurten. Deze rode vlaggen stonden voor losliggende stoeptegels en gevaarlijke situaties. Zij wilden in eerste instantie vaak niet in het initiatief stappen, maar vervolgens ontstond al snel de vraag 'Hoe krijgen we de rode vlaggen weg?'

Zo zal de ontwikkeling rond open data voor een groot deel van buiten de overheid komen. De overheid stuurt daar niet op, maar wordt er mee geconfronteerd. Daar staat tegenover dat de overheid een belangrijke speler zal blijven. De overheid bezit zelf grote datasets en kan via de weg van de wetgeving bovendien de openstelling van andere datasets maken en breken. De overheid is niet de sturende partij, maar ook niet een partij die zomaar gemist kan worden.

Open data als doelzoekend proces

De overheid heeft dus niet de regie, maar moet haar strategie bepalen. Verschillende overheidsorganisaties moeten hun strategie en handelingen op het gebied van open data bepalen. Wat is strategie in een domein dat zo sterk in ontwikkeling is en zo onvoorspelbaar is. Waar inzicht ontbreekt in de randvoorwaarden, de doelgroep, de maatschappelijke vragen en toekomstige ontwikkelingen. Waar de kosten en de baten niet altijd helder zijn en in veel gevallen bij verschillende organisaties liggen. De condities voor een planmatige aanpak zijn afwezig. Dat maakt strategische planning tot een moeizame exercitie. Een andere optie is om het proces volledig open te gooien. Zet maar genoeg online en de gebruikers zullen wel aan de slag gaan. Die optie heeft ook zijn eigen problemen. Openen van data kost geld en de middelen zijn niet onbeperkt. Omdat niet alles tegelijk kan, moet er gekozen worden. Het massaal openstellen van data lijkt verleidelijk, omdat het de vraag van selectie en keuze vooraf omzeilt, maar in de praktijk duiken die vraagstukken vanzelf weer op. Weer een andere optie is de incrementele strategie, kleine stappen, aanpassen waar nodig. Dat heeft het voordeel dat er tijd is om te leren van de eigen stappen, van voorbeelden uit het buitenland. Maar met ontwikkelingen die zo snel gaan, is de vraag of de overheid daarmee niet te ver komt te staan van de maatschappelijke werkelijkheid.

De overheid moet deze keuzes ook nog maken binnen een veld van divergerende logica's. Wie open data als vorm van transparantie van de over-

heid ziet, zal menen dat het tempo van de openstelling van data omhoog moet. Wie kijkt vanuit het oogpunt van maatschappelijk nut, vraagt zich af wat gebruikers met al die data moeten. Inzicht in de behoefte van potentiële gebruikers is dan een zinvolle eerste stap, waarna stapsgewijs datasets kunnen worden open gesteld. Wie kijkt vanuit het perspectief van kosten en baten, ziet weer iets anders. Het openen van datasets levert op de lange termijn mogelijk geld op, maar op de korte termijn kost het geld. Systemen moeten aangepast worden, data moet bewerkt worden om voor externe lezers begrijpelijk te zijn en soms zijn er ook (re)organisatiekosten, bijvoorbeeld voor het aanpassen van interne processen.

Soms is er een duidelijke vraag vanuit de markt – bijvoorbeeld door een bedrijf dat data voor een dienst wil gebruiken – en kan de overheid vraaggericht werken. Dat heeft als voordeel dat er een beeld is van het gebruik en dus ook van wat er met de data moet gebeuren. Maar vaak is die helderheid er niet en moeten overheden gissen naar wat er nodig is.

Dat maakt evaluaties, zoals recent door de Audit Office in het Verenigd Koninkrijk, ingewikkeld: er is niets mis met het achteraf vaststellen dat weinig doelen gehaald zijn en dat veel informatie ‘zomaar’ en zonder integraal strategisch doel is geopend, maar tegelijkertijd is dat maar een half verhaal. Dat doelen zich gaandeweg ontwikkelen en Internet een andere logica heeft, wordt in dergelijke metingen niet meegenomen. Er is geen tekort in de planning vooraf, dat is de kern van de ontwikkeling. Open data is gedeeltelijk een doelzoekend proces.

Belangrijk is daarom dat bij het bepalen van een strategie rond open data overheden variëren naar het doel en de waarde, die ze met hun verschillende inspanningen nastreven. Open data kan vele doelen dienen. Wie vooral inzet op transparant bestuur en openbaarheid zal andere keuzes maken dan wie open data ziet als een motor van toekomstige economische activiteiten. Net zoals open data als platform voor andere interacties tussen overheid en samenleving – en mogelijk zelfs als platform voor eigen initiatief en zelfredzaamheid – iets anders betekent en andere strategische stappen impliceert. Wij pleiten niet voor een keuze tussen deze verschillende perspectieven, maar voor een erkenning voor het bestaan ervan. Dit gebeurt gedeeltelijk al, bijvoorbeeld doordat binnen de overheid verschillende ministeries met open data bezig zijn, elk met hun eigen perspectief. Feitelijk is open data een onderwerp in heel verschillende debatten, het is een noemer voor sterk verschillende processen. Er moet zicht gehouden worden op die variëteit.

Open data door experimenteren en corrigeren

De weg van open data heeft onverwachte, onvoorspelbare wendingen. We bespraken hoe lastig het is voor de overheid om de strategie rond open data hierop af te stemmen. Te weinig informatie en teveel onzekerheden voor een planmatige aanpak, te weinig tijd voor een incrementele aanpak en alle data tegelijkertijd opengooien is praktisch onmogelijk. Experimenteren en corrigeren lijkt dan het meest voor de hand te liggen. Werken met doelen en bedoelingen, met geplande stappen, maar zonder deze stappen in beton te gieten. Aanpassen op wat zich aandient is minstens zo belangrijk als het vooraf in gang zetten van zaken. Eigen acties zijn nodig, maar vooral ook het mogelijk maken van de beweging van anderen is van belang. Dit kan door een combinatie van grote en kleine interventies. Een grote interventie kan zijn het stellen van normen voor overheidsinformatie en het bronhouders bewegen tot actieve openbaarmaking. Maar daarnaast gaat het ook om het zetten van kleine stappen, bijvoorbeeld door in te spelen op opkomende vragen en gaandeweg het proces gevoel te ontwikkelen voor wat aanslaat, wat gebruikt wordt, wie de gebruikers zijn, wat impact heeft en welke andere datasets in analogie daarmee ook versneld openbaar gemaakt moeten worden.

Experimenteren en corrigeren is dan een proces van leren: handelen, maar tegelijkertijd opletten welke consequenties de eigen inzet heeft, welke volgende stappen er op volgen en daar het eigen vervolg op aanpassen. Leren kan in dit geval ook prima van het buitenland. Een initiatief dat in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk of Duitsland goed werkt, is geen garantie voor Nederlands succes, maar vormt daarvoor wel een indicatie. Misschien ontstaat zo langzaam zicht op patronen in gebruik en impact. Dat kan later benut worden voor de planning van de eigen inzet. Belangrijk hierbij is ook dat overheidsorganisaties nadenken over het soort resultaten waarop ze willen sturen en welke maatstaven ze nemen voor succes. Wordt het succes gemeten aan de hand van het aantal geopende databases, het aantal ontwikkelde applicaties, het gebruik van de applicaties? En worden niet alleen de directe gebruikers van de database meegenomen, maar ook de indirecte gebruikers, bijvoorbeeld de lezers van een krantenartikel van een datajournalist. Is economisch rendement het criterium, de mate van beïnvloeding van het publieke debat, de maatschappelijke waarde? En hoe valt deze dan te meten. Ook op dit punt is het belangrijk om te variëren.

Open data als organisatieverandering

Open data is niet alleen een technisch proces, maar ook een organisatie-

verandering. Zowel in de klassieke zin van het woord, overheidsorganisaties moeten zich aanpassen, als in bredere zin. Door open data moet over nieuwe vormen van organisatie nagedacht worden. De grootste uitdaging de komende jaren wordt waarschijnlijk om overheidsorganisaties die met open data werken te veranderen in open organisaties. Open data is nu nog een soort etalage van de organisatie, waar al dan niet objecten (datasets) in geplaatst worden. Maar wil het een duurzame ontwikkeling zijn, dan moet deze etalage verbonden worden met de achterliggende processen. De primaire processen van organisaties zullen om open informatie te kunnen genereren en om te kunnen gaan met de gevolgen ervan, anders ingericht moeten worden. Meer nog dan het 'buiten zetten' van de gegevens gaat het om het veranderen van het binnenwerk van de organisatie voor open data. Open data is daarmee net zozeer een element van sturing en interactie met de buitenwereld als een breekijzer voor organisatieontwikkeling binnen. Hoewel open data in eerste instantie gaat over het openen van gegevens voor de buitenwereld – met open gevolgen aldaar – zouden de belangrijkste en meest ingrijpende gevolgen voor de overheid zich wel eens binnen kunnen afspelen.

Daarnaast maakt open data in samenspel met andere genoemde ontwikkelingen hele andere vormen van organisatie mogelijk. De scheidslijn tussen professional en vrijwilliger vervaagt, tussen binnen- en buitenwereld. Dat heeft grote gevolgen, omdat veel van onze organisatievormen en interactiemodellen juist sterk op die gestolde grenzen gestoeld zijn. We werken nu vaak samen vanuit de idee dat overheid en samenleving verschillende en gescheiden entiteiten zijn. Open data is een platform waarop dergelijke onderscheiden vervagen tot nieuwe organisatievormen die zich nog niet hebben uitgekristalliseerd, maar zich vanzelf zullen ontwikkelen. De uitdaging zal zijn om de gestolde organisatievormen hiermee te verbinden.

Besluit: zoeken naar de effecten van effecten

We hebben in dit essay de gevolgen verkend van open data voor het openbaar bestuur. We hebben geprobeerd om inzicht te bieden in de patronen en ontwikkelingen van open data, de betrokken spelers, de dynamiek van het debat en in de daaruit voortvloeiende handelingsopties.

We begonnen ons essay met de serie 'Nederland van Boven'. De serie laat zien hoe data en de combinatie van data tot nieuwe visualisaties kan leiden, tot nieuwe inzichten. Deze belangstelling voor databronnen maakt

onderdeel uit van een bredere beweging, de 'open data' beweging. Al werkt die naam in zekere zin verhullend voor de grote variëteit aan spelers en logica's die achter de roep om open data schuil gaan.

De 'open data' beweging moet begrepen worden tegen de achtergrond van bredere technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Internet heeft een nieuw niveau van interactie mogelijk gemaakt en andere manieren van organiseren. Internet biedt een platform waarop individuen steeds meer, beter en hoogwaardiger met elkaar kunnen samenwerken. Tegelijkertijd spelen op het internet databases een steeds grotere rol en nemen de mogelijkheden om data te verzamelen en de hoeveelheid verzamelde data snel toe. Voor de relatie tussen burger en bestuur betekent dat soms een sterkere positie voor de burger, maar soms ook een meer kwetsbare, hij kan continu worden gemonitord.

'Open data' kan niet los gezien worden van alle andere 'open' bewegingen die er op het moment bestaan. *Open source*, *open content*, *open access*, open overheid. Open is de nieuwe *moral highground*. Openheid wordt daarmee de standaard voor een goede overheid, het werkt richtinggevend. Tegelijkertijd legt het een standaard op, waaraan moeilijk is te voldoen. Het kan altijd meer en beter open, transparantie is nooit volledig. Achter de populariteit van het woord 'open', gaan verschillende betekenissen schuil. In het geval van open data gaat het om data die technisch, juridisch en economisch open is. Voor alle drie geldt dat openheid niet vanzelfsprekend is. Technische openheid stelt eisen aan de kwaliteit van de data. Juridische openheid vergt afstand doen van bescherming die wetten soms bieden en heldere kaders stellen voor hergebruik. En er zijn kosten verbonden aan het verzamelen van data en het openen van datasets; de kosten en opbrengsten van open data liggen niet bij dezelfde partij.

De initiatieven op het gebied van open data zijn van recente datum, talrijk en divers. De ontwikkeling is volop bezig. Nadere bestudering van een aantal casus laat zien hoe verschillend de organisaties en de belangen zijn die spelen. Hoe divers de vragen zijn, waarmee het openbaar bestuur geconfronteerd wordt. Hoe zeer verschillende logica's in het geding zijn. Open data is een onbeheersbaar proces, de effecten van open data zijn onvoorspelbaar. De belangrijkste effecten zullen niet in de directe effecten zitten, maar in de effecten daarvan en de effecten daarvan. Het openen van data leidt tot gebruik, bewerking, verandering van gedrag, verandering van de data. De verschillende spelers, ook de overheid, moeten steeds

opnieuw positie kiezen. Binnen onbekende contouren en met onvoorspelbare gevolgen.

De opgave die uit dit essay naar voren komt voor overheidsorganisaties is het organiseren en strategiseren voor het onbekende. De strategie moet bepaald worden zonder dat het einddoel, de gebruikers, de maatschappelijke vraag en de effecten bekend zijn. Het enige dat gezegd kan worden is dat net als bij andere ICT-ontwikkelingen de gevolgen op korte termijn waarschijnlijk overschat zullen worden en op lange termijn onderschat. Wij pleiten voor strategisch experimenteren en corrigeren, waarin het zoeken gepaard gaat met het geven van richting en het zetten van eerste stappen. Actie en reactie lopen daarin gelijk op. De overheid onderneemt, maar met open ogen voor de gevolgen en ruimte om te leren en corrigeren. Daarbij moet voor ogen gehouden worden dat open data niet slechts een technische verandering is. Het is een beweging die gaande is, met of zonder overheid en die niet alleen effecten zal hebben op de informatiesystemen, maar op overheidsorganisaties als geheel. Open data is niet alleen een technisch, maar vooral ook een sociaal en cultureel fenomeen.

Dit deel was bewust benoemd als 'ten besluit'. Dat is het ook, maar in de geest van dit essay is ook dit einde open. Onze zoektocht komt tot een voorlopig einde, maar is zeker niet volbracht. De zoektocht naar de gevolgen van open data en de interventies van de overheid die daarbij passen, moet nader vorm krijgen in gesprek en handelingspraktijken. De inzet van dit essay is om een bijdrage te leveren aan dat proces. Met een open einde, op weg naar een open vervolg.

Referenties

Bekkers, V., D. de Kool en G.F.M. Straten (2012), Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject 4: Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid. Eindrapport, januari 2012.

Berlo, Davied van (2008), Ambtenaar 2.0: Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken in overheid 2.0, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Berlo, Davied van (2009), Zes trends voor een overheid 2.0, ambtenaar20.nl, 17 juni 2009.

Binnenlands Bestuur, 27 januari 2012, Open data van kadaster niet zonder voorwaarden, www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal-besturen/nieuws/nieuws/open-data-van-kadaster-niet-zonder-voorwaarden.3792524.lynkx
Binnenlands Bestuur, 6 oktober 2011, Geografisch beeldmateriaal wordt open data, www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal-besturen/nieuws/nieuws/geografisch-beeldmateriaal-wordt-open-data.2217700.lynkx

Brown, Brad, Michael Chui and James Manyika (2011), Are you ready for the era of 'big data'? In: McKinsey Quarterly 2011 no. 4.

Burgerlink (2010), Evaluatie pilot wij waarden.nl, 21 oktober 2010.

EPSI platform, 5 maart 2010, 'Europe, Denmark and Norway Considering the Economic Potential of Open Data', epsiplatform.eu/content/europe-denmark-and-norway-considering-economic-potential-open-data

Frissen, Valerie (2012, forthcoming), Big Society, Big Data: De radicalisering van de netwerksamenleving. In: A. van Dam, T. Kwakkelstein & A. van Ravenzwaaij (red.), Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving. Boom.

The Guardian, 9 maart 2006, 'Give us back our crown jewels' www.guardian.co.uk/technology/2006/mar/09/education.epublic

Kroes, Neelie, weblog 12 december 2011, Unlocking the goldmine: new legal proposals to open up Europe's public sector, blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/opendata/

Leadbeater, Charles (2011), The Civic longtail, Demos, London.

Meijer, Albert Jacob (2007), Publishing public performance results on the Internet. Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public organizations to account? In: Government Information Quarterly 24, 2007, p. 165-185.

Meijer, Albert Jacob & Marcel Thaens (2010), Alignment 2.0: strategic use of new Internet technologies in government. In: Government Information Quarterly 27, 2010, p. 113-121.

Measuring European Public Sector Information Resources, final report, juni 2006

Morozov, Evgeny, (2011), The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom, Public Affairs, United States.

Ombudsman, 2012, Visie van de Nationale ombudsman op een open overheid.

Onderwijsraad (2012), Geregelde Ruimte, 16 februari 2012.

Pariser, Eli (2011), The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You, The Penguin Press, New York.

Rathenau (2012), Voorgeprogrammeerd, Rathenau Instituut.

Shirky, Clay (2010), Cognitive surplus: How technology makes consumers into collaborators, Penguin press.

Shirky, Clay (2008), Here comes everybody: the power of organizing without organization, Penguin Press.

TNO (2012), Open Overheid: Internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid, 12 januari 2011.

Trouw, 13 oktober 2011, Begeleidend artikel bij 'Schoolprestaties'.

Twist, Mark van, Martijn van der Steen, Marieke Kleiboer en Jorren Scherpenisse (2011), Coping With Very Weak Primary Schools: Towards 'Smart Intervention' in Dutch Education Policy. Paper presented at the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) conference: "Effective Governance From the Centre" First GCES Thematic Conference, The Hague, Netherlands, 21-22 November 2011.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009), De Menselijke Beslissers, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011), iOverheid, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Webwereld, 1 juni 2011, Ministerie: geld vragen over ov data dik in orde.

- ¹ www.youtube.com/user/NLvanBoven
- ² The Guardian, 9 march 2006.
- ³ Weblog Neelie Kroes, 12 december 2011
- ⁴ Weblog Neelie Kroes, 12 december 2011
- ⁵ Zie bijvoorbeeld de definities Open Knowledge Foundation opendefinition.org/okd/
- ⁶ Binnenlands Bestuur, 27 januari 2012
- ⁷ Binnenlands Bestuur, 6 oktober 2011
- ⁸ Zie bijvoorbeeld www.zuid-holland.nl/opendata, www.openeindhoven.nl/, opendataenschede.nl/, www.rotterdamopendata.org/, www.appsforamsterdam.nl, denhaagopendata.nl en www.appsvoornoordholland.nl
- ⁹ EPSI platform, 5 maart 2010
- ¹⁰ Algemeen overleg dd. 12 november 2009
- ¹¹ Antwoord minister 18 juni 2010
- ¹² Webwereld, 1 juni 2011
- ¹³ Trouw, 13 oktober 2001.
- ¹⁴ Trouw, 13 oktober 2001.
- ¹⁵ www.beoordeelmijnleraar.nl
- ¹⁶ www.onderwijsconsument.nl
- ¹⁷ Het initiatief was van een van de auteurs van dit stuk.
- ¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Resultaten in ontwikkeling 2009-2010; bijdrage van de Nederlandse hulp aan internationale ontwikkelingsdoelen*.
- ¹⁹ Vergelijkbaar met Shirky die stelt dat de drie stappen van online samenwerken delen, coördineren collectieve actie zijn. Shirky, 2008:49-51.
- ²⁰ 'Restaurant wil negatieve internetrecensies te lijf', *de Gelderlander*, 8 maart 2011
- ²¹ Vgl. RMO, 'De nieuwe regels van het spel', 2011 en Leadbeater, 2011:9.