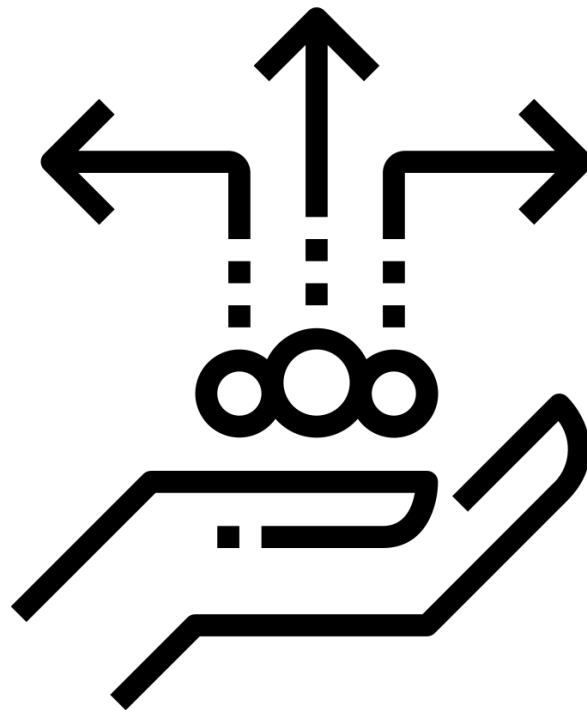




Universiteit Utrecht

Succesvolle open data governance

Een internationaal vergelijkend onderzoek naar de factoren die bijdragen aan de
ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata



Masterscriptie

Anne Dijkstra

Eerste lezer: Dr. H.J.M. Ruijer

Tweede lezer: Dr. S.C. Douglas

01-07-2019

Voorwoord

Vijf jaar geleden koos ik voor de bachelor Bestuurs- en Organisationswetenschap. Het was tijdens deze bachelor dat ik kennis maakte met open data. In een team van vijf studenten moesten we – door alleen maar open data te gebruiken – de zorg in Kloosterburen in kaart brengen. Een interessant en leerzaam traject, dat mijn interesse voor data heeft aangewakkerd. Ik werd dan ook meteen enthousiast toen ik de mogelijkheid zag om af te studeren op een thema gerelateerd aan open data.

Het laatste half jaar van de master heb ik als zeer leerzaam ervaren. Door mijn stage bij de Open State Foundation heb ik veel interessante mensen mogen ontmoeten en een kijkje gekregen in hoe het werkende leven er straks uit kan zien. Daarnaast zorgden de collega's bij Open State ervoor dat ik mij altijd gesteund voelde gedurende het proces. De uitdaging lag in het vinden van een balans: praktisch genoeg voor de Open State en wetenschappelijk genoeg voor de universiteit. Ik denk deze balans gevonden te hebben in de scriptie die nu voor u ligt.

Niet alleen de collega's bij de Open State Foundation, maar ook mijn begeleidster Erna heeft mij met een positief gevoel door het hele proces heen geholpen. De bemoedigende woorden, kritische vragen en concrete feedback hielpen mij enorm. Daarnaast wil ik mijn vrienden en familie bedanken voor de voortdurende steun de afgelopen maanden. Het was fijn om op moeilijke en mooie momenten mijn verhaal kwijt te kunnen en de vragen die eruit volgden hielpen mij altijd weer een stap verder onderweg.

Anne Dijkstra

Boskoop, 27 juni 2019

Managementsamenvatting

Opvallend in het open data-beleid is dat er geen sancties staan op het niet publiceren van data. Dit in tegenstelling tot de AVG, die boetes oplegt wanneer privacygevoelige informatie gedeeld wordt. De neiging om data niet te ontsluiten neemt hierdoor toe. De institutionele regelingen zijn in Nederland momenteel dus sterk afhankelijk van ‘goede wil’ van overheidsorganisaties. Dit onderzoek had het doel inzicht te verkrijgen in de politiek-bestuurlijke factoren die bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata om zo beter te begrijpen hoe de open data governance-structuur in Nederland verbeterd kan worden. De centrale vraag die daarbij centraal stond is: *Hoe kan open data governance bijdragen aan het ontsluiten en standaardiseren van overheidsdata?*

Deze vraag is beantwoord aan de hand van interviews, *rich pictures* en documentenanalyse. *Rich pictures* is een methode om de structuren en processen boven tafel te krijgen en af te beelden met het doel het in kaart brengen van het netwerk vanuit de visie van de respondenten. Daarnaast is een literatuuronderzoek uitgevoerd om een definitie van open data te geven en om succesfactoren in de open data governance te formuleren.

De ontsluiting en standaardisatie lijken – zoals verwacht vanuit de literatuur – positief beïnvloed te worden door het aanstellen van een centrale institutie, specifieke open data-wetgeving, duidelijk leiderschap met politieke betrokkenheid en een netwerk met een breed scala aan expertises. De financiering – een factor die tevens in de literatuur werd benoemd – lijkt minder van invloed op de ontsluiting.

Er is in de literatuur daarentegen weinig aandacht voor het belang van het netwerk aan organisaties rondom de overheid. Dit terwijl het netwerk ervoor lijkt te zorgen dat er pressie is op overheidsorganisaties om hun data te ontsluiten. De literatuur laat zien dat de mate van pressie sterk afhankelijk is van de bereidheid van overheidsorganisaties om te veranderen. Ten tweede lijkt open data gehinderd te worden door angst en een gebrek aan vaardigheden bij ambtenaren. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt dit opgevangen door het geven van trainingen. Tot slot lijkt de plaats waar de centrale institutie zich bevindt van belang. Wanneer deze institutie verbonden is aan de premier, lijkt dit positief van invloed te zijn op de ontsluiting van data. Dit kan echter komen door de reeds gecentraliseerde overheid, waardoor deze factor contextafhankelijk is.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	7
Transparantie.....	7
Open overheidsdata	8
Doel- en vraagstelling.....	9
Wetenschappelijke relevantie	10
Maatschappelijke relevantie.....	10
Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader.....	12
2.1 Open data	12
2.2 Mate van ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata.....	13
2.3 Open data governance structuren	14
2.3.1 Governance structuren	14
2.3.2 Stakeholders	15
2.3.3 Open data governance.....	16
2.4 Succesfactoren	18
2.5 Samenvatting	20
3. Methodologie	22
3.1 Kwalitatief onderzoek	22
3.2 Onderzoeksbenadering	22
3.3 Onderzoeksstrategie	22
3.4 Dataverzameling.....	23
3.5 Data-analyse.....	24
3.6 Sampling	24
3.7 Kwaliteitseisen.....	26
4. Politiek-bestuurlijke context	28
4.1 Politiek-bestuurlijke factoren.....	28
4.2 Sociaaleconomische factoren.....	29
5. Resultaten	30
5.1 Ontsluiting en standaardisatie van data.....	30
5.1.1 High value datalist.....	30
5.1.2 Kwaliteit	31
5.1.3 Dataportaal.....	32
5.1.4 Publieke betrokkenheid.....	32

5.1.5 Conclusie	33
5.2 Open data governance	33
5.2.1 Verenigd Koninkrijk	34
5.2.2 Frankrijk	35
5.2.3 Nederland.....	37
5.3 Succesfactoren	38
5.3.1 Verenigd Koninkrijk	38
5.3.2 Frankrijk	40
5.3.3 Nederland.....	41
5.4 Analyse.....	43
6. Conclusie	46
7. Discussie.....	48
7.1 Theoretische implicaties	48
7.2 Praktische implicaties.....	49
7.3 Methodologische reflectie en vervolgonderzoek.....	50
Literatuur	51
Bijlage 1 Documenten	57
Bijlage 2 Semigestructureerde vragenlijst.....	59
Bijlage 3 Codeboom	61
Bijlage 4 Stakeholderanalyse	64
Bijlage 5 Rol van de onderzoeker	65

Figuren- en tabellenlijst

Figuur 1 Proces en kwaliteitscriteria data ontsluiting en standaardisatie	14
Figuur 2 Open data governance	17
Figuur 3 Conceptueel model	20
Figuur 4 Stakeholderanalyse	26
Figuur 5 Proces en kwaliteitscriteria data-ontsluiting en standaardisatie	30
Figuur 6 Beoordeling ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata	33
Figuur 7 Netwerk Verenigd Koninkrijk	34
Figuur 8 Netwerk Frankrijk.....	35
Figuur 9 Netwerk Nederland.....	37
Figuur 10 Conceptueel model governance en data	46
Tabel 1 Beoordelingscriteria open data	13
Tabel 2 Specificatie beoordelingscriteria open data	13
Tabel 3 Succesfactoren open data governance	20
Tabel 4 Politiek-bestuurlijke factoren	28
Tabel 5 Sociaaleconomische factoren	29
Tabel 6 Succesfactoren open data governance	38
Tabel 7 Ontsluiting, standaardisatie en governance	43

Inleiding

Op 3 april 2019 heb ik met de Open State Foundation, Pointer KRO-NCRV en de Volkskrant alle uitslagen van de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen verzameld. Dat hield in dat voor 355 gemeenten is nagelopen of zij de uitslagen in *comma seperated value*-formaat [CSV-formaat] op hun website gepubliceerd hebben. Slechts 85 gemeenten bleken dit gedaan te hebben, ondanks de nadrukkelijke vraag van minister Ollongren op 20 februari dit jaar. Zij schreef: “Ik attendeer met nadruk op het belang van de digitale openbaarmaking en de terinzagelegging. Transparantie en controleerbaarheid van de uitslagberekening is immers van essentieel belang om vertrouwen te kunnen hebben (en te houden) in de uitslag van de verkiezingen. Ik verzoek u om óók actief een overzichtsbestand op de gemeentelijke website beschikbaar te stellen waarin de tellingen van de stembureaus zijn opgenomen. Hiervoor kunt u met OSV een zogenaamd CSV-bestand aanmaken. (Ollongren, 20 februari 2019)” Deze wens blijkt door de meeste gemeenten te zijn genegeerd.

De gemeenten die hadden verzaakt zijn vervolgens persoonlijk gebeld, waarbij de meest uiteenlopende redenen werden genoemd voor het niet publiceren van het CSV-bestand. De meest genoemde: “Het is privacygevoelig en dat mag niet met de AVG”, “Het is niet van ons en we weten niet van wie het wel is”, “Een CS-wat voor bestand?”, “Wij kunnen dat niet” en “Het is gevaarlijk om in CSV te publiceren, want dan kan het worden aangepast”. Daarbij komen dus twee problemen op: niet de juiste vaardigheden in huis en het concept open data botst met de AVG. Waar de AVG van (overheids)organisaties verlangt voorzichtig te zijn met het delen van gegevens, omdat deze privacygevoelige informatie kunnen bevatten, vraagt de open data-beweging juist om het delen van zoveel mogelijk informatie. Dit creëert een interessante spanning: de vraag naar transparantie in de vorm van data die vrij beschikbaar gesteld worden versus gegevens die beschermd moeten worden.

Transparantie

De toenemende vraag naar transparantie van overheden komt voort uit modernisering van staten (Meijer, 2015). Transparantie wordt in steeds grotere mate gezien als een vitaal onderdeel van *good governance* (Hood & Heald, 2006). Governance verwijst naar zelforganiserende, interorganisatorische netwerken (Rhodes, 1996). *Good governance* betekent dat deze netwerken leiden tot (onder meer) een uitvoerende macht [regering] die verantwoordelijk wordt gehouden door het publiek (World Bank, 1989, p. 12, in: De Graaf, Van Doeveren, Reynaers & Van der Wal, 2011). Traditioneel gezien is de regering alleen verplicht verantwoording af te leggen aan het parlement. Er komen echter steeds meer nieuwe vormen van openbaarheid. Dergelijke extra ogen zorgen voor druk bij overheidsorganisaties om efficiënter te werken, waardoor het vertrouwen van burgers in overheidsorganisaties zou toenemen (Van Eechoud, 2014). Deze trend, mogelijk gemaakt door moderne informatie- en communicatietechnologie, leidt ertoe dat steeds meer landen Open Overheid-trajecten starten (Meijer, 2015). Open Overheid staat voor een moderne methode van bestuur, die ruimte biedt voor openheid, transparantie en voortdurend dialoog tussen de overheid en de burger (Veljković, Bogdanović-Dinic & Stoimenov, 2014). Één van de principes onder de scope van deze openheid is data-transparantie: het openstellen van overheidsdata en het mogelijk maken voor burgers en ondernemers om deze data op een uniforme manier te gebruiken (Veljković et al., 2014).

Open overheidsdata

Één van de pijlers onder Open Overheid is open overheidsdata. Dit is alle opgeslagen data van de publieke sector die toegankelijk gemaakt kan worden door de overheid in het publieke belang zonder enige restricties voor gebruik en verspreiding (Geiger & Von Lucke, 2012). Naast het bevorderen van transparantie, wordt het openstellen van overheidsdata gelinkt aan grote mogelijkheden (Frankowski, Steen, Meijer & Van Twist, 2015). De data van het KNMI zijn hier een mooi voorbeeld van. De data leiden tot innovatieve ICT-oplossingen waardoor nieuwe inkomsten ontstaan (Kronenburg, Andreeva, Monasso, Boschker & Thaens, 2012). Een illustratie hiervan is Buienradar, een applicatie die de regenverwachting weergeeft. Daarnaast leiden de data tot nieuwe verhoudingen tussen burgers en het openbaar bestuur (Frankowski et al., 2015). Een Groninger heeft bijvoorbeeld een toepassing gemaakt die laat zien waar en wanneer aardbevingen van welke kracht zijn opgetreden, zodat hij aan de gemeente kon laten zien dat er daadwerkelijk aardbevingen in zijn tuin hadden plaatsgevonden. Dit maakte dat het gesprek tussen de inwoner en de gemeente niet langer een welles-nietes discussie was en dus kon gaan over de inhoud.

Alhoewel deze beloften van open data – vertrouwen van burgers, nieuwe inkomsten en maatschappelijke participatie – enthousiast worden omarmd door regeringen over de hele wereld (Van Eechoud, 2014), blijkt dat de Nederlandse overheid nog kansen onbenut laat (Algemene Rekenkamer, 2016). Zowel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK] als de Algemene Rekenkamer denkt dat een minder vrijblijvende aanpak nodig is om het aanbod aan open data te vergroten en verbeteren (p. 34). Een belangrijke stap in het minder vrijblijvend ontsluiten van data is het voorstel voor de Wet open overheid dat in januari 2019 bij de Tweede Kamer is ingediend (Eerste Kamer der Staten-Generaal, z.d.). Deze wet zou toegang tot publieke informatie verankeren als recht van burgers. Verder stelt het openbaarmaking uit eigen beweging verplicht voor bepaalde categorieën informatie.

De Wet open overheid zou dienen ter vervanging van de Wet openbaarheid van bestuur, waarin openbaarheid een meer passieve taak was. Onder de Wob heeft iedereen het recht een verzoek om informatie in te dienen. Overheidsorganisaties zijn verplicht deze informatie te delen, tenzij wetgeving bepaalt dat de gevraagde informatie niet geschikt is voor openbaarmaking (Rijksoverheid, z.d.). Daarnaast is de Europese *PSI Directive* van kracht, die lidstaten aanmoedigt zoveel mogelijk overheidsdata beschikbaar te stellen voor hergebruik (Europese Commissie, 24 januari 2019). Opvallend in deze wetgeving is dat er geen sancties staan op het niet publiceren van data. Dit in tegenstelling tot de AVG, die boetes oplegt wanneer privacygevoelige informatie gedeeld wordt (Autoriteit Persoonsgegevens, z.d.). De neiging om data niet te ontsluiten neemt hierdoor toe; het kan immers een boete opleveren wanneer het gedeeld wordt (Versmissen, 2013).

Open data governance

De institutionele regelingen zijn in Nederland momenteel dus sterk afhankelijk van ‘goede wil’ van overheidsorganisaties (Open Overheid, 22 juni 2017). Wanneer Nederland de ontsluiting en standaardisatie van open overheidsdata naar een meer ontwikkeld niveau wil tillen, is het van belang adequate governance-kaders te creëren (OECD, 2018). Frankrijk heeft bijvoorbeeld

het open data-beleid een wettelijke status gegeven, waardoor het minder afhankelijk is van de vrijwillige aanpassing van overheidsorganisaties. Landen waar open data-beleid wettelijk is vastgelegd scoren dan ook hoger op benchmarks van open data-beleid en -impact. Zulke internationale ervaringen kunnen een bruikbare empirische basis vormen voor het verbeteren van de ontsluiting en standaardisatie van open data in Nederland (Huijboom & Van der Broek, 2011; Zuiderwijk & Janssen, 2014).

Interessante landen om informatie uit op te halen zijn het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Op basis van benchmarks, zoals de *Global Open Data Index* en *Open Data Barometer* (Attard, Orlandi, Scerri & Auer, 2015), en diverse wetenschappelijke onderzoeken kan namelijk worden geconcludeerd dat het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk vergevorderd zijn in hun open data-beleid (Huijboom & Van der Broek, 2011; Koznov et al., 2016; Peled & Karine, 2015). Ervaringen uit deze landen kunnen daarom bijdragen aan het verbeteren van de Nederlandse open data governance-structuur.

Doel- en vraagstelling

Open overheidsdata is alomtegenwoordig, maar er is tot nog toe weinig aandacht uitgegaan naar de governance-structuren die daarbij komen kijken en die het publieke sector lichamen verplichten of vergemakkelijken om open data te leveren aan burgers. Shepherd et al. (2019) stellen dat de verantwoordelijkheid voor open data-beleid, de beroepen die daarbij betrokken zijn en organisatiestructuren, beleid en guidance zeer inconsistent zijn. De Groot & Hogendoorn (2018) laten zien dat deze resultaten ook gelden voor Nederland. De huidige governance-structuur van open data is namelijk zeer vrijblijvend, waardoor de ontsluiting en standaardisatie van open data achterblijven (Algemene Rekenkamer, 2016). Dit leidt ertoe dat de beloften van open data – meer vertrouwen van burgers in de overheid, nieuwe inkomsten en maatschappelijke participatie – niet maximaal worden waargemaakt. Dit onderzoek heeft daarom het doel inzicht te verkrijgen in de politiek-bestuurlijke factoren die bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata om zo beter te begrijpen hoe de open data governance-structuur in Nederland verbeterd kan worden.

De centrale vraag die hieruit voortvloeit is: *Hoe kan open data governance bijdragen aan het ontsluiten en standaardiseren van overheidsdata?*

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van theoretische en empirische deelvragen.

Theoretische deelvragen:

- Wat is het ontsluiten en standaardiseren van overheidsdata?
- Welke verschillende open data governance structuren kunnen worden onderscheiden?
- Hoe dragen governance structuren volgens de theorie bij aan het ontsluiten en standaardiseren van data?

Empirische deelvragen:

- Hoe ziet de ontsluiting en standaardisatie van data er in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland uit?

- Hoe ziet de open data governance er in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk uit?
- Hoe beïnvloeden de governance structuren de ontsluiting en standaardisatie van data in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk volgens stakeholders?

De theoretische deelvragen zijn beantwoord door middel van een literatuurstudie. Aan de hand van deze literatuurstudie is een model met theoretische succesfactoren opgesteld voor de analyse van de governance-structuur. De theoretische succesfactoren zijn daarna getest in interviews in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk scoren ruim boven Nederland in de Open Data Barometer. Deze Barometer beoordeelt landen op basis van een peer-reviewed expert survey, een gesimplificeerde versie van de survey die door overheden zelf wordt ingevuld en wordt aangevuld met secundaire data van het World Economic Forum, de World Bank, Verenigde Naties en het Freedom House (Open Data Barometer, 2017). De interviews zijn gehouden met stakeholders rondom het open data-beleid. Een stakeholder is elke persoon, groep en organisatie die invloed kan uitoefenen op of beïnvloed wordt door het realiseren van ondernemingsdoelen (Freeman, 1984).

Wetenschappelijke relevantie

Over open data is het afgelopen decennium een groot aantal onderzoeken verschenen. Toch is er slechts beperkt onderzoek gedaan naar open data-strategieën van verschillende landen. Wanneer dat wel het geval was werd Nederland alleen kort aangestipt (Huijboom & Van den Broek, 2011; Ingrams, Zouridis & Leijtens, 2018). Daarnaast is de governance van open data-ontsluiting en -standaardisatie in deze onderzoeken ondergeschikt. Er is op dit gebied nadere verkenning en onderzoek nodig (De Groot & Hogendoorn, 2018). Dit onderzoek haakt daarop in.

In de huidige wetenschappelijke literatuur over open data zijn slechts drie artikelen gevonden met een expliciete focus op open data governance (Zuiderwijk en Janssen, 2014; Safarov, 2018; Welle Donker & Van Loenen, 2017). Deze modellen zijn uitsluitend beschrijvend van aard en eenzijdig op open data governance gericht. In dit onderzoek is daarentegen een model ontwikkeld waarin de relatie tussen de governance-structuur en de kwaliteit en mate van ontsluiting van overheidsdata wordt weergegeven. Dit model is vervolgens getest door middel van een kwalitatief internationaal vergelijkend onderzoek. De bestaande onderzoeken zijn grotendeels theoretisch van aard (Saxena & Janssen, 2017). Door te kiezen voor een empirische methode, kan meer aandacht worden besteed aan de perceptie van respondenten binnen de context. Iets wat tot nog toe schaars is in de literatuur.

Maatschappelijke relevantie

Een groot aantal overheden is op dit moment bezig met het ontsluiten van hun data (Van Eechoud, 2014), omdat zij verwachten dat daar onder andere economische en democratische waarde uit voortkomt (Frankowski et al., 2015). Om deze waarde daadwerkelijk optimaal te creëren is er kennis nodig over de governance structuren die ten grondslag liggen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Het governance model dat in dit onderzoek is ontwikkeld bestaat uit een aantal politiek-bestuurlijke factoren die positief van invloed

zouden zijn op de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Door het model te testen in meerdere landen konden deze factoren worden aangescherpt. De conclusies van dit onderzoek geven inzicht in welke elementen uit een governance-structuur bijdragen aan open data. Overheidsorganisaties kunnen deze inzichten meenemen in de ontwikkeling van hun governance-structuur op het gebied van open data, zodat het potentieel van open data nog beter benut kan worden.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat het theoretisch kader, waarin een theoretische beschrijving wordt gegeven van open data, de ontsluiting en standaardisatie van data en (open data) governance. Het sluit af met een aantal factoren die bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. In hoofdstuk 3, de methodologie, wordt de onderzoeksmethode en positionering uiteengezet. Dit wordt gevolgd door een contextomschrijving met de politiek-bestuurlijke en sociaaleconomische factoren in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (hoofdstuk 4). Vervolgens worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd (hoofdstuk 5). Een conclusie op basis van deze resultaten vormt het zesde hoofdstuk. De scriptie sluit af met een discussie met een interpretatie van de resultaten, een methodologische reflectie en mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk geeft duiding aan de theoretische concepten uit de hoofdvraag en deelvragen. Het hoofdstuk wordt ingeleid met een definitie van open data (paragraaf 2.1). Vervolgens worden de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata geëxpliciteerd (paragraaf 2.2). Het tweede concept in de hoofdvraag is de governance-structuur. Daarom worden in paragraaf 2.3 de algemene governance-structuren uiteengezet. De concepten worden samengebracht in een model voor open data governance (paragraaf 2.4). In de laatste paragraaf wordt vanuit de twee concepten beschreven hoe open data governance optimaal kan worden ingericht volgens de huidige literatuur.

2.1 Open data

Wanneer overheden hun data ontsluiten, wordt deze data open data genoemd. De meest simpele definitie van open data is data die is gepubliceerd op het internet op zo'n manier dat iedereen het vrij kan gebruiken, hergebruiken en herdistribueren (Open Knowledge Foundation, 2012; uit Kucera & Chlapek, 2014). Een meer precieze definitie – die in de meeste onderzoeken wordt gehanteerd (Welle Donker & Van Loenen, 2017; Kucera & Chlapek, 2014) – is die van de Sunlight Foundation (2010). Zij stellen dat open data moet voldoen aan tien principes: compleet, actueel, eerstelijns, toegankelijk, machine verwerkbaar, niet-discriminerend, permanent, licentievrij, zonder eigendomsrecht en bij voorkeur gratis.

De definities zijn door Frankowski et al. (2015) en De Hoog, Van Twist, Meijer, Van der Steen en Scherpenisse (2012) herleid tot drie kenmerken, namelijk technisch, juridisch en economisch open. Technisch open staat voor data die technisch toegankelijk is; er moet een format gehanteerd worden dat door computers leesbaar is en zonder beperkingen te gebruiken is. Juridisch open betekent dat de data door iedereen zowel gebruikt als gedeeld mag worden. In Nederland bestaan databaserechten die bepalen of data juridisch open is (Hoog et al., 2012). Economisch open behelst dat data gratis toegankelijk is (Frankowski et al., 2015). Ondanks dat het verzamelen, beheren en openbaar beschikbaar houden van data geld kost, moeten de datasets wel (vrijwel) gratis gedeeld worden om geïdentificeerd te worden als open data (Hoog et al., 2012).

Dit onderzoek focust zich specifiek op open data van de overheid. Dit zijn overheidsdata van publiek belang die beschikbaar zijn zonder enige restricties, die makkelijk gevonden kunnen worden en waar vrij toegang toe verkregen kan worden (Veljković, Bogdanović-Dinic & Stoimenov, 2014). Alhoewel open overheidsdata in de meeste onderzoeken wordt aangeduid als data die is geproduceerd door of in opdracht van de overheid of door de overheid gecontroleerde entiteiten (Open Government Data, z.d.), zijn Geiger en Von Lucke (2012) meer precies in hun definitie. Deze auteurs definiëren open overheidsdata als: “alle opgeslagen data van de publieke sector die toegankelijk gemaakt kan worden door de overheid in het publieke belang zonder enige restricties voor gebruik en verspreiding.” Deze definitie omvat ook data die door private entiteiten wordt gerapporteerd, maar is verzameld en opgeslagen door overheidsagentschappen (Sayogo, Pardo & Cook, 2014). Het open dataportaal van de overheid noemt dan ook als criterium dat de data zijn bekostigd uit publieke middelen (Frankowski et al., 2015).

Op basis van de bovenstaande alinea's wordt open overheidsdata in dit onderzoek gedefinieerd als: "Alle opgeslagen data van de publieke sector die toegankelijk gemaakt kan worden door de overheid in het publieke belang zonder enige restricties voor gebruik en verspreiding, die voldoet aan de tien principes: compleet, actueel, eerstelijns, toegankelijk, machine verwerkbaar, niet-discriminerend, permanent, licentievrij, zonder eigendomsrecht en bij voorkeur gratis."

2.2 Mate van ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata

Attard, Orlandi, Scerri & Auer (2015) hebben door middel van een systematische review van open data-initiatieven een raamwerk ontwikkeld om deze initiatieven te beoordelen (tabel 1).

Data	Aard van data	Verantwoording	
Portaal	Transparantie	Toegang tot informatie	Openheid
Externe factoren	Juridische verplichting	Institutionele afspraken	
Publieke betrokkenheid	Participatie	Samenwerking	

Tabel 1 Beoordelingscriteria open data

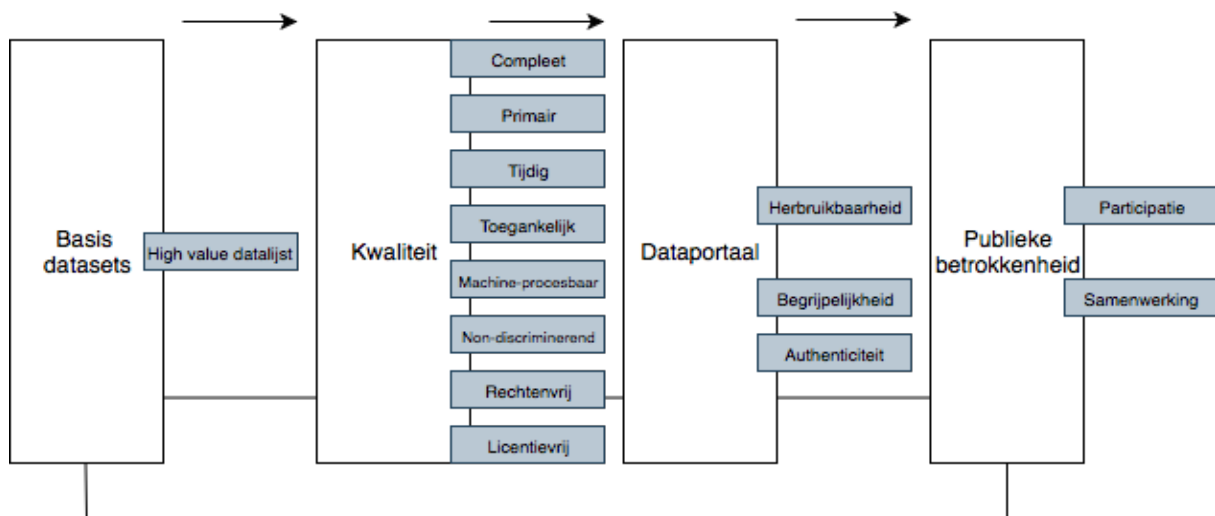
Om dergelijke aspecten meetbaar te maken hebben Kubler, Robert, Neumaier, Umbrich & Le Traon (2018) een instrument ontwikkeld voor de beoordeling van de kwaliteit van de data en het portaal. Zij stellen dat voor de data gekeken moet worden naar "*the presence of a predefined set of high value open data*" (p.3). Een *high value datalist* zou bijdragen aan de kwaliteit van de data. Dit is een lijst met data die prioriteit heeft wat betreft ontsluiting. De auteurs hebben op basis van een literatuurstudie kwaliteitscriteria geformuleerd, welke zijn weergegeven in de onderstaande tabel (tabel 2).

Data openheid	Compleet	"the presence of a data meta description, the possibility of data downloading, whether the data are machine readable and whether the data are linked, to ease data accessibility"
	Primair	"data is as collected at the source, with the highest possible level of granularity, not in aggregate or modified forms."
	Tijdig	"data is made available as quickly as necessary to preserve the value of the data"
	Toegankelijk	"the dataset can be directly downloaded by a client without any authentication. "
	Machine-procesbaar	"the provided data formats can be considered as non-proprietary and machine processable"
	Non-discriminerend	"data is available for all to use, without requiring any registration"
	Zonder eigendomsrechten	"data is available in a format over which no entity has exclusive control"
	Licentievrij	"data is not subject to any copyright, patent, trademark or trade secret regulation. Reason- able restrictions may be allowed."
Transparantie	Herbruikbaarheid	"5 Star open data scale is widely used to evaluate data reusability"
	Begrijpelijkheid	"existence of textual description, searchable tags and links for a dataset"
	Authenticiteit	"government should publish information about data sources on portal, and provides possibility of reviewing datasets published by a specific data source"

Tabel 2 Specificatie beoordelingscriteria open data (Kubler et al., 2018)

Kubler et al. (2018) geven in hun artikel aan er niet in geslaagd te zijn de publieke betrokkenheid mee te nemen in hun meetinstrument, omdat nationale wetten en statuten dit onmogelijk maakten. Zowel Kubler et al. (2018) als Attard et al. (2015) geven echter wel aan dat het van belang is dit aspect mee te nemen in de beoordeling. In dit onderzoek naar open data governance zal daarom de publieke betrokkenheid bij de ontsluiting van data worden beoordeeld op basis van de interviews.

Concluderend kunnen de ontsluiting en standaardisatie van open data beoordeeld worden op basis van vier dimensies: basis datasets, kwaliteit, het dataportaal en de publieke betrokkenheid bij de ontsluiting van data (figuur 1).



Figuur 1 Proces en kwaliteitscriteria data ontsluiting en standaardisatie

2.3 Open data governance structuren

Om te kunnen bepalen hoe open data governance bijdraagt aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata, is het van belang inzicht te hebben in wat open data governance is. Open data is reeds gedefinieerd in paragraaf 2.1, maar governance zal worden toegelicht in paragraaf 2.3.1. Een veel voorkomend begrip in governance structuren is stakeholders, daarom geeft paragraaf 2.3.2 een definitie van stakeholders. Tot slot worden open data en governance samengenomen in paragraaf 2.3.3 om te komen tot een raamwerk voor open data governance.

2.3.1 Governance structuren

Het is moeilijk een precieze definitie te geven van governance; in de literatuur is namelijk een groot aantal definities te vinden. Één van de meest geciteerde artikelen over governance is afkomstig van Rhodes (1996). Hij beargumenteert dat governance verwijst naar zelforganiserende, interorganisatorische netwerken. Deze netwerken hebben als karakteristieken dat er een afhankelijkheidsrelatie is tussen organisaties, dat er voortdurende interactie plaatsvindt tussen netwerkleden die is geworteld in vertrouwen en wordt gereguleerd door de regels van het spel en waar de staat een aanzienlijke mate van autonomie heeft. Koppenjan en Klijn (2004, p. 69-70) hebben hier een meer werkbare definitie van gemaakt: “min of meer stabiele patronen van sociale relaties (interacties, cognities, regels) tussen wederzijds afhankelijke (publieke, semipublieke en/of private) actoren, die opkomen en opbouwen rondom complexe beleidskwesties of beleidsprogramma’s.” De voortdurende

interactie tussen netwerkleiden leidt tot de formulering van een kader van regels, normen, waarden en ideeën (Sørensen & Torfing, 2009). De doelen worden dan ook ontwikkeld gedurende de interactie en het besluitvormingsproces. Governance biedt houvast aan stakeholders bij het vraagstuk van implementatie van beleid en de zekerheid over de realisatie ervan (Bossert, 2002). Open data is in het geval van governance zowel een middel als een doel. De volgende alinea's lichten dit nader toe.

Enerzijds kan open data gezien worden als doel op zich; open data moet zelf georganiseerd (ofwel: gegoverned) worden. Dat betekent dat het van belang wordt geacht dat data wordt ontsloten en gestandaardiseerd. Om dit te bereiken is een adequate governance-structuur van belang (OECD, 2018). De governance structuren verschillen tussen landen, bestuursniveaus en beleidsdomeinen (Sørensen & Torfing, 2009). Dit kan het best verklaard worden door de aanwezigheid van verschillende bestuurlijke discoursen, institutionele tradities en politieke culturen.

Anderzijds kan open data worden gezien als middel. Overheden zijn in de afgelopen jaren meer afhankelijk geworden van maatschappelijke actoren om hun doelen te behalen door de toenemende complexiteit van de kwesties die zij tegenkomen (Klijn, 2012). Het governance perspectief stelt dat verschillende actoren moeten worden betrokken bij beleidsvorming en -implementatie. Alhoewel het meestal gaat om een horizontale beweging, kan dit afhankelijk van de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren ook gaan om een verticale beweging. Governance en netwerktheorieën zijn sterk gefocust op deze verandering in besluitvorming (Edelenbos & Klijn, 2006). Open data is een middel om dit te bereiken. Zoals in paragraaf 2.1 is benoemd, kunnen burgers door gebruik te maken van open data actiever deelnemen in het besluitvormingsproces.

Concluderend betekent governance dat er sociale relaties zijn tussen wederzijds afhankelijke actoren. De afhankelijkheid van de overheid jegens maatschappelijke actoren is gegroeid. Deze actoren kunnen ook worden aangeduid als stakeholders. De volgende paragraaf geeft daarom een definitie van stakeholders.

2.3.2 Stakeholders

Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken, is het van belang welke actoren of stakeholders worden betrokken in het netwerk. Om dat te kunnen bepalen, geeft deze paragraaf een definitie van het begrip 'stakeholder'. De meeste geciteerde definitie van een stakeholder is die van Freeman (1984): "Elke persoon, groep en organisatie die invloed kan uitoefenen op of beïnvloed wordt door het realiseren van ondernemingsdoelen." Dit is een ruime definitie van het begrip stakeholder, een verdere specificatie kan worden gemaakt door de stakeholders te prioriteren. Een mogelijke prioritering wordt gegeven door Savage, Nix, Whitehead en Blair (1991). Zij verdelen de stakeholders in primaire en secundaire stakeholders. Een primaire stakeholder definiëren zij als (p. 62): "zij die formele, officiële of contractuele relaties hebben en een directe, noodzakelijke impact." Donaldson en Preston (1995) verdelen stakeholders daarentegen in een negental rollen: leverancier, klant, investeerder, medewerker, overheidsinstelling, politieke groepering, handelsorganisatie of belangenorganisatie. Er kunnen

echter ook andere groeperingen zijn waartoe een stakeholder behoort, de indeling van Donaldson en Preston (1995) is dus niet sluitend (Gonzalez-Zapata & Heeks, 2015). De indeling laat wel zien dat de groep stakeholders groot en divers kan zijn.

Het toepassen van een stakeholderbenadering kent een aantal voordelen (Slack, Chambers & Johnston, 2007). Allereerst is het binnen een *governance regime* handig om voldoende partijen betrokken te houden vanaf een vroeg stadium (Emerson et al., 2012). Dit voorkomt namelijk problemen en conflicten later in het traject. Daarnaast kan het inzichtelijk maken van de visies van stakeholders bijdragen aan het verbeteren van een project (Slack et al., 2007). Het vroeg betrekken van stakeholders leidt over het algemeen tot meer draagvlak (Emerson et al., 2012). De richting van het project is meer gedragen door stakeholders, wat de kans op succes verhoogt (Weber, Driessen & Runhaar, 2014).

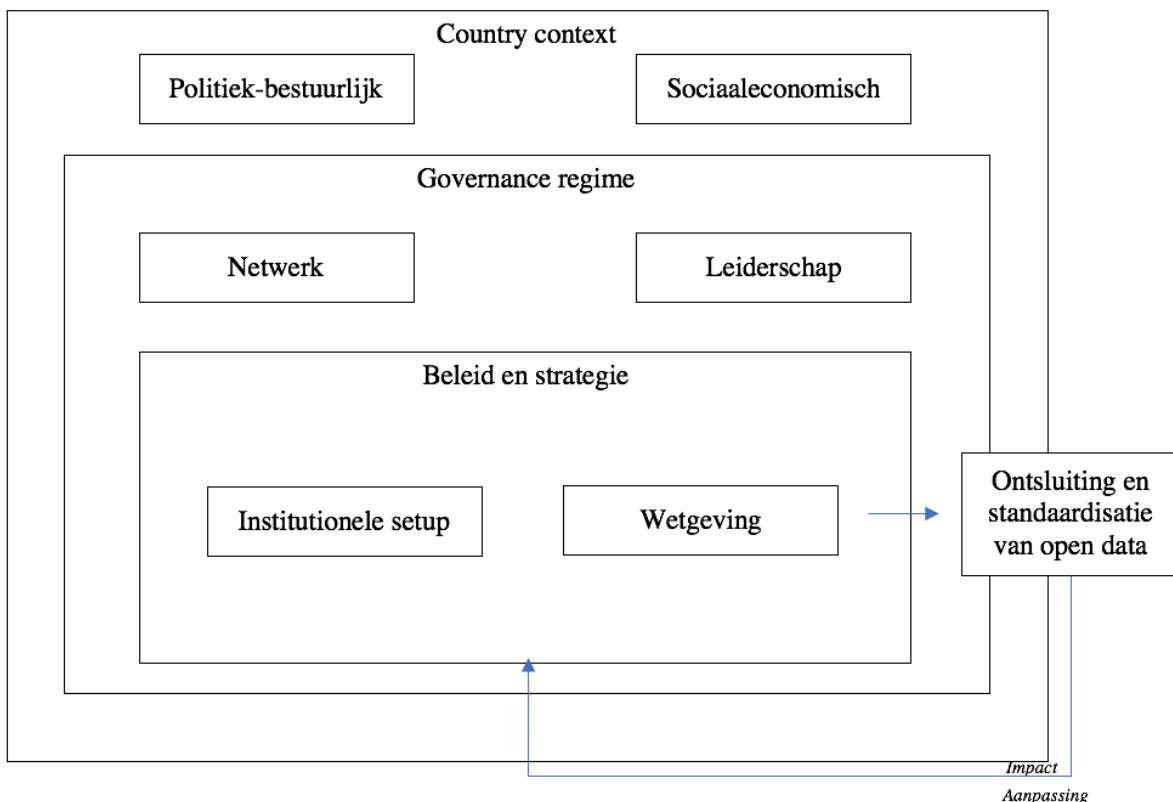
2.3.3 Open data governance

Gedurende het literatuuronderzoek is een drietal artikelen gevonden met een expliciete focus op open data governance, waarin de auteurs van de artikelen aan de hand van een raamwerk de governance-structuur van een land trachtten bloot te leggen: Zuiderwijk en Janssen (2014), Safarov (2018) en Welle Donker en Van Loenen (2017). De dimensies die in de drie artikelen worden gebruikt om open data-governance te beschrijven, zijn in deze paragraaf vergeleken om tot een conceptueel model te komen om landen te vergelijken. Dit conceptuele model bestaat uit drie dimensies: context, governance regime, en beleid en strategie.

De context van open data-governance wordt door zowel Safarov (2018) als Zuiderwijk en Janssen (2014) van belang geacht voor de ontsluiting en standaardisatie van open data. Het komt tevens terug in vergelijkende onderzoeken over open data, zoals in Huijboom en Van der Broek (2011) en Saxena en Janssen (2017), en algemene governance literatuur (Emerson et al., 2012). Het proces van open innovatie-projecten is mede afhankelijk van de politieke en sociaaleconomische context (Nakamura, Vertinsky & Zietsma, 1997). Het gaat dan over een beschrijving van de instituties en organisaties rondom het openbaar bestuur (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2012), de politiek-bestuurlijke factoren en factoren in het beleidsveld (NVVR, 2014). Aangevuld met informatie over de sociaaleconomische status van een land, zoals het opleidings- en inkomensniveau (RIVM, 2019). Dit beschrijft in welke cultuur het openstellen van data is geïnstitutionaliseerd (Zuiderwijk & Janssen, 2014).

Deze context is van invloed op het netwerk rondom open data (Dawes, Vidiasova & Parkhimovich, 2016), ook wel het governance regime genoemd (Emerson et al., 2012). Dit regime definieert Safarov (2018) als organisationele afspraken, waaronder hij sterk leiderschap, stakeholderbetrokkenheid en een adequate open organisatiecultuur verstaat. Welle Donker en Van Loenen (2017) benoemen dit als communicatie, stimulatie, leiderschap, controle en zelf-organiserend vermogen. Uit de twee artikelen kan geconcludeerd worden dat er twee dimensies van belang zijn: leiderschap en het netwerk. De dimensie leiderschap definieert welke actoren de leidende rol op zich nemen in het netwerk van organisaties dat met open data bezig is (Welle Donker & Van Loenen, 2017). Het netwerk verwijst naar de betrokken actoren en de in- en externe relaties (Dawes, Vidiasova & Parkhimovich, 2016).

De context en het governance-regime zijn gezamenlijk van invloed op het beleid en de strategie ten aanzien van open data governance (Safarov, 2018; Zuiderwijk en Janssen, 2014). Alhoewel Safarov (2018) het beleid en de strategie naast de wettelijke grondslag voor het beleid plaatst, is er in dit onderzoek gekozen voor de benadering van Huijboom en Van den Broek (2011) en Zuiderwijk en Janssen (2014). In deze benadering is wetgeving onderdeel van het beleid en de strategie. Met wetgeving wordt verwezen naar de regulering van open data (Safarov, 2018). Wanneer er geen wetgeving van kracht is, kan het zijn dat open data-initiatieven volledig berusten op vrijwillige aanpassing (Huijboom & Van den Broek, 2011) of plaatsvinden via educatie en training (Safarov, 2018). Daarbinnen is de financiering van het beleid van belang (Welle Donker & Van Loenen, 2017). In een vergelijking tussen governance-structuren moet aandacht worden besteed aan de lange termijn financiering van open data-initiatieven en de economische instrumenten die worden ingezet ter bevordering van de ontsluiting en standaardisatie van open data (Welle Donker & Van Loenen, 2017; Huijboom & Van den Broek, 2011). Tot slot is de strategie van belang (Safarov, 2018; Zuiderwijk & Janssen, 2014). Dit verwijst naar de visie van actoren op het open data-beleid (Welle Donker & Van Loenen, 2017). Vragen die daarbij aan de orde zouden moeten komen zijn: waarom wordt data opengesteld, is er een sterk open data-programma beschikbaar en hoe wordt open data gestimuleerd? Aangezien strategie deze lading niet geheel meer lijkt te dekken, wordt gekozen voor de dimensie ‘institutionele setup’ zoals gebruikt door de OECD (2018).



Figuur 2 Open data governance

Zoals hierboven beschreven begint het uiteenzetten van de open data governance-structuur in een land bij een beschrijving van de *country context* in termen van politiek-bestuurlijk en sociaaleconomische factoren. Deze context is van invloed op het *governance regime*, bestaande

uit het netwerk (van stakeholders) en leiderschap binnen het regime. Dit heeft vervolgens weer invloed op het beleid en de strategie die gevoerd worden, te beschrijven in termen van de institutionele setup en wetgeving. Dit geheel leidt tot een actie: de ontsluiting en standaardisatie van open data. De manier waarop dat gebeurt, heeft op zijn beurt weer impact op het *governance regime* en het beleid en de strategie, wat op basis daarvan kan worden aangepast. Dit is een continu proces, zoals weergegeven in figuur 2.

2.4 Succesfactoren

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de politiek-bestuurlijke factoren die bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Nadat in 2.1 en 2.2 de ontsluiting en standaardisatie beschreven zijn en in 2.3 de governance structuren, staat in deze paragraaf de relatie tussen deze twee variabelen centraal. Deze paragraaf definieert de factoren in de governance-structuur die – volgens de literatuur – positief van invloed zijn op de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Deze factoren worden beschreven aan de hand van de vier categorieën uit het conceptueel model (paragraaf 2.3.3): institutionele setup, wetgeving, leiderschap en netwerk.

Ten eerste is de institutionele setup van belang voor het succes van de open data governance. De OECD (2018) stelt op basis van een enquête onder OECD-landen dat het de voorkeur heeft om een centrale institutie in te stellen waar de verantwoordelijkheid ligt voor het formuleren van open data-beleid. Deze institutie opereert idealiter op landelijk niveau (Zuiderwijk & Janssen, 2014) en formuleert en coördineert het beleid onder andere overheden (Zuiderwijk & Janssen, 2013). Een nationale centrale institutie leidt namelijk tot meer begrip van het open data-proces en kan resulteren in gecoördineerde actie, verbeterde prestaties en verbeterd beleid. De institutie zou dan ook richtlijnen moeten opstellen voor de publicatie van data, andere overheden stimuleren tot het delen en hergebruiken van data, en trainingen en ondersteuning bieden aan overheidsorganen (Susha, Zuiderwijk, Charalabidi, Parycek & Janssen, 2015). Deze centrale institutie heeft een wettelijke basis nodig, om over meer autoriteit te beschikken. Dit zorgt onder andere voor een meer duurzaam open data-beleid. De Vries et al. (2011) onderschrijven dit: *“open data requires a long-term commitment to generate change”*, daarvoor achten zij het van belang dat er sterke en meer systematische coördinatie is tussen open data-initiatieven. De initiatieven moeten niet gefragmenteerd zijn, maar worden verbonden.

Daarnaast zijn zowel leiderschap als politieke steun een belangrijke factor in het open data-beleid (Susha et al., 2015). Leiderschap draagt bij aan het verkrijgen van politieke steun en betrokkenheid, waardoor de ontsluiting en standaardisatie van open data geprioriteerd wordt en er geld en mensen beschikbaar komen. Het aanstellen van een ‘hoofdofficier’ open data, die de administratieve acties coördineert en de implementatie monitort, lijkt dan ook sterk verband te houden met succesvol open data-beleid (Neuroni, Fraefel, Estermann, Jarchow & Golliez, 2016). De locatie van deze officier is essentieel; hij zou zich moeten bevinden binnen de centrale overheid, moet een strategische visie hebben op data-governance en voldoende autoriteit hebben (Zuiderwijk & Janssen, 2013; Zeleti, Ojo & Curry, 2016; Huijboom & Van den Broek, 2011). Op die manier zorgt een officier open data voor een meer gesynchroniseerd

en gestructureerd open data-beleid. De hoofdofficier zou moeten worden aangevuld door een netwerk van data-aanjagers binnen elk ministerie en/of agentschap (Neuroni et al., 2016). Dit draagt ertoe bij dat initiatieven kunnen worden opgeschaald en het stimuleert horizontaal beleid.

Het belang van horizontaal beleid sluit aan op de volgende factor: samenwerking (Geiger & Von Lucke, 2012). Ook Susha et al. (2015) concluderen op basis van een multiple case study onder lokale initiatieven dat samenwerking tussen netwerkactoren zeer belangrijk is voor het succes van een open data-initiatief. Om deze samenwerking te verbeteren, stellen Masser (1999) en Janssen, Charalabidis en Zuiderwijk (2012) dat sturende instrumenten nodig zijn. Dit zou bijvoorbeeld een stuurgroep kunnen zijn, bestaande uit ambtenaren en vertegenwoordigers van civil society organisaties, lokale overheden, de private sector en academici. Susha et al. (2015) benadrukken dat het netwerk zou moeten bestaan uit actoren met verschillende expertises.

Voor de commitment van het gehele netwerk is het daarnaast van belang dat open data of transparantie niet als het doel worden gezien, maar dat open data wordt gezien als middel voor een doel als het verbeteren van publieke diensten (De Vries et al., 2011). Dit past bij het perspectief van Frankowski et al. (2015) dat open data een middel is om verschillende vormen van waarde te leveren. De commitment van het netwerk is daarin belangrijk, omdat het niet de overheid is die problemen gaat oplossen door middel van open data maar juist de gebruikers en stakeholders in het netwerk. Dit laat zien dat ook de visie bepalend is voor het succes. Allereerst moet de visie niet alleen zijn dat het transparanter moet of dat er economische waarde moet worden toegevoegd (OECD, 2018), maar ook dat de publieke diensten verbeterd moeten worden door middel van open data (Clarke & Margetts, 2014). Daarnaast is het in een vroeg stadium opstellen van een strategie een factor die het succes bepaalt (Geiger & Von Lucke, 2012). Het draagt namelijk bij aan de verdere stappen voor het open data-beleid en zou moeten bestaan uit richtlijnen voor het openstellen van data.

Er is echter vaak de neiging om transparantie- en vrijheid van informatie-wetgeving aan te halen op het gebied van open data (Ubaldi, 2013). Huijboom en Van den Broek (2011) stellen dan ook dat het hebben van sterke privacywetgeving en daarop terugvallen voor open data een negatieve invloed heeft op het succes van open data. Het beperkt namelijk de proactieve ontsluiting van data en de betrokkenheid van actoren in het ecosysteem om data te hergebruiken voor waardecreatie (Ubaldi, 2013). Het is daarom van belang om wettelijke instrumenten in te zetten, gewijd aan digitalisering van de publieke sector en meer specifiek open data. Er moet een gespecialiseerde institutionele omgeving zijn (Susha et al., 2015), waarin (permanente) financiering beschikbaar is en waarin er een duidelijk beleidsraamwerk is (Gurstein, 2011).

Concluderend betekent dit dat de governance bij voorkeur een top-down structuur kent. Idealiter is er een centrale institutie binnen de Rijksoverheid met een wettelijke basis die het leiderschap op zich neemt en initiatieven binnen overheidsorganisaties coördineert, stimuleert en monitort. Deze institutie zet tevens een netwerk op met daarin stakeholders met verschillende expertises. Dit duidt erop dat een governance-structuur van interactieve besluitvorming leidt tot een meer succesvolle ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata.

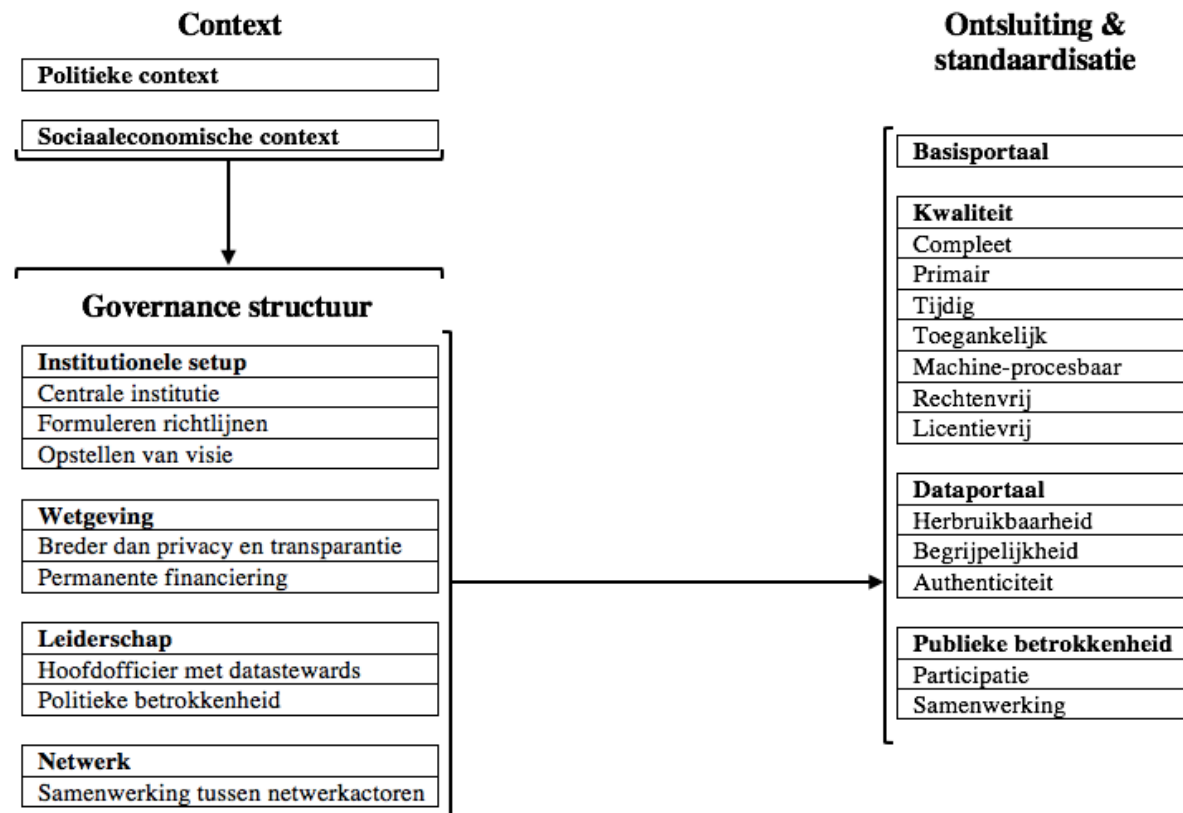
Een onderdeel van de Rijksoverheid is de trekkende partij binnen het netwerk, de andere stakeholders hebben al vroeg in het besluitvormingsproces een stem.

Concluderend kunnen er vier categorieën van succesfactoren worden onderscheiden, die overeenkomen met de dimensies in het conceptueel model in paragraaf 2.2. Tabel 3 geeft hiervan een overzicht.

Institutionele setup	Wetgeving
Centrale institutie <ul style="list-style-type: none"> ○ Stimuleren ○ Ondersteunen ○ Richtlijnen opstellen ○ Coördinatie van initiatieven Formuleren van richtlijnen Opstellen van visie (in vroeg stadium)	Inzet wettelijke instrumenten Breder dan privacy en transparantie Permanente financiering Duidelijk juridisch raamwerk
Leiderschap	Netwerk
Hoofdofficier <ul style="list-style-type: none"> ○ Administratieve acties coördineren ○ Monitoren van implementatie ○ Coördineren datastewards Politieke betrokkenheid	Samenwerking tussen netwerkactoren <ul style="list-style-type: none"> ○ Collectief orgaan ○ Verschillende expertises ○ Commitment

Tabel 3 Succesfactoren open data governance

2.5 Samenvatting



Figuur 3 Conceptueel model

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe open data governance volgens de literatuur bijdraagt aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Daarvoor is allereerst een definitie gegeven van open data: “Alle opgeslagen data van de publieke sector die toegankelijk gemaakt kan worden door de overheid in het publieke belang zonder enige restricties voor gebruik en verspreiding, die voldoet aan de tien principes: compleet, actueel, eerstelijns, toegankelijk, machine verwerkbaar, niet-discriminerend, permanent, licentievrij, zonder eigendomsrecht en bij voorkeur gratis.” Om de ontsluiting van deze data te beoordelen, moet worden gekeken naar vier aspecten: een lijst met datasets, het dataportaal, de kwaliteit van de data en de publieke betrokkenheid. De verwachting is dat bepaalde elementen in een governance-structuur bijdragen aan deze ontsluiting en standaardisatie en dus leiden tot een hogere beoordeling daarvan (figuur 3). Een governance-structuur kan worden beschreven aan de hand van de institutionele setup, wetgeving, leiderschap en het netwerk. Daarop van invloed zijn tevens de politieke en sociaaleconomische context. Het hoofdstuk sloot af met de ‘succesfactoren’ binnen de governance-structuur die de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata bevorderen.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk is de methodologische verantwoording uitgewerkt. Allereerst wordt de onderzoeksopzet uiteengezet (3.1), waarna de onderzoeksbenadering (3.2) en -strategie (3.3) worden beschreven. Vervolgens worden de onderzoeksmethoden (3.4), de wijze waarop de data geanalyseerd zijn (3.5) en de selectie van respondenten en documenten (3.6) behandeld. Tot slot worden de kwaliteitscriteria van dit onderzoek toegelicht (3.7).

3.1 Kwalitatief onderzoek

De centrale vraag in dit onderzoek was: *Hoe kan open data governance bijdragen aan het ontsluiten en standaardiseren van overheidsdata?* Dit was een explorerend onderzoek, waarin is onderzocht welke politiek-bestuurlijke factoren bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van de kwalitatieve benadering in een internationaal vergelijkend onderzoek. Kwalitatief onderzoek heeft als doel onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en interpreteren (Reulink & Lindeman, 2005). De onderzoeker moet hierbij objecten zien zoals de onderzochte actoren deze zien. Het perspectief van de actoren moet vervolgens worden omgezet in geobjectiveerde begrippen (Wester, 2003, p.11). Dit sluit aan op de doelstelling van dit onderzoek om te beschrijven welke politiek-bestuurlijke factoren bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata.

3.2 Onderzoeksbenadering

De onderzoeksvraag vraagt om een positivistische onderzoeksbenadering (Deetz, 1996). In het theoretische hoofdstuk zijn factoren geformuleerd die volgens de literatuur bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. De factoren die volgens de literatuur van invloed zijn op de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata, zijn in interviews en documentenanalyse vervolgens getest. De positivistisch benadering betekent dat de vergelijking tussen cases tot doel heeft het governance-raamwerk bloot te leggen dat de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata beïnvloedt. Ondanks dat er op basis van kwalitatief sociaalwetenschappelijk onderzoek geen causale verbanden hard gemaakt kunnen worden, is het doel van dit onderzoek toch uitspraken te kunnen doen over mechanismen die binnen het onderzochte fenomeen tot uiting komen (George & Bennett, 2004, p. 147-148).

3.3 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is ingericht als een internationale *multiple casestudy*, waarin Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk met elkaar worden vergeleken. Volgens Baarda, De Goede & Teunissen (2009, p. 113) is het goed om een *casestudy* uit te voeren als je het totaalbeeld van een fenomeen in zijn context wil schetsen. Het doel van een *casestudy* is het exploreren van de verbanden tussen bepaalde beleidsinstrumenten en de waardering van het open data-beleid door de open barometer en de stakeholders. Er is sprake van beïnvloeding door en interactie met een veelheid aan factoren, daarom moet het vraagstuk in de context worden bekeken. De bevindingen uit de verschillende cases zijn gecombineerd tot een totaalbeeld van succesfactoren. Specifiek is dit een *theory confirming and infirming* casestudie, waarbij de huidige theorie wordt getoetst aan de empirie door te onderzoeken of er ondersteuning gevonden kan worden voor proposities (Swanborn, 2010).

Het is een holistisch design (Yin, 1994), ofwel *single unit analysis*, omdat de case wordt beschouwd als een eenheid. Nederland wordt dus gezien als geheel wat betreft beleid, de *casestudy* wordt niet opgedeeld in meerdere elementen. Een beperking die vaak wordt genoemd bij een *casestudy* is de generaliseerbaarheid van de resultaten (Bryman, 2012, p. 69). Om de generaliseerbaarheid te verhogen, raden Glaser en Strauss (1967) aan om te zoeken naar cases die in de basis relatief gelijk zijn maar die van elkaar verschillen op een bepaald gebied. In het geval van dit onderzoek is gekozen voor drie cases die in de politiek-bestuurlijke context redelijk op elkaar lijken. Het zijn drie West-Europese democratische landen, die te maken hebben met dezelfde EU-regelgeving. Vervolgens is het zaak om te maximaliseren, dus om cases te kiezen die van elkaar verschillen. Er is gekozen voor twee landen die het volgens de Barometer goed doen op het gebied van open data: het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Nederland doet het ten opzichte van de andere Europese landen minder goed. Wat dat betreft zijn de cases dus verschillend.

3.4 Dataverzameling

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: documentenanalyse, interviews en tekeningen. Een combinatie van meerdere methoden wordt ook wel triangulatie genoemd (Yin, 1994). Dit vergroot de (interne) validiteit en betrouwbaarheid van een onderzoek. Informatie die via de ene methode is verkregen kan namelijk worden gecheckt via de andere methoden. Hiermee is een zo volledig mogelijk beeld verkregen.

Allereerst is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van een documentenanalyse. De documenten gaven meer inzicht in de achtergrond van de open data governance (Bryman, 2012, p. 295). Ten eerste is de *country context* in termen van de politiek-bestuurlijke en sociaaleconomische dimensie beschreven aan de hand van documenten. Hiertoe zijn met name beleidsdocumenten en onderzoeken gebruikt. De beleidsdocumenten zijn gevonden via Google en geselecteerd op het onderwerp open data-beleid, voor de onderzoeken is gebruik gemaakt van Google Scholar. Dezelfde documenten zijn daarnaast gebruikt als voornaamste databron voor de stakeholderanalyse. De lijst van gebruikte documenten is toegevoegd als bijlage (bijlage 1).

De voornaamste methode van dataverzameling was het mondelinge semigestructureerde interview. Deze vorm van interviews kenmerkt zich door het relatief open karakter, waarbij alleen onderwerpen vooraf worden vastgelegd (Baarda et al., 2013, p. 150). Het gebruik van mondelinge interviews gaf de mogelijkheid om door te vragen, waardoor inzicht kon worden verkregen in het open data-beleid en de succesfactoren. De semigestructureerde opzet droeg bij aan de vergelijkbaarheid van de interviews om tot meer gedragen conclusies te kunnen komen (Bryman, 2012, p. 472). De interviews zijn gehouden aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst (bijlage 2), gebaseerd op de theorie in hoofdstuk 2. Het gebruik van een semigestructureerde vragenlijst gaf de mogelijkheid sturing te geven aan de interviews en door te vragen (Rubin & Rubin, 2005). De respondenten waren wel geheel vrij om onderwerpen (niet) te behandelen (Bryman, 2012, p. 471). Bij ieder interview is toestemming gevraagd voor het opnemen ervan, zodat deze later getranscribeerd kon worden. Er zijn achttien interviews afgenomen met medewerkers van overheden, publieke- en maatschappelijke organisaties.

Tot slot is tijdens de interviews gevraagd om – samen met de onderzoeker – het netwerk rondom open data vanuit het perspectief van de respondent te tekenen. De tekeningen zijn gebruikt als laatste methode van dataverzameling. Het gebruik van tekeningen in combinatie met interviews helpt om ideeën van mensen over netwerk te exploreren (Köse, 2011). Het kan helpen om gedachten die onderdrukt worden door het bewuste brein te achterhalen (Edgar, 1999, p. 207). In dit onderzoek is het gebruikt om de data uit de semigestructureerde interviews te verrijken.

De tekeningen zijn gemaakt aan de hand van de *rich picture*-methode (Monk & Howard, 1998). Een *rich picture* beeldt de primaire stakeholders en de relaties daartussen af (p. 22). Het is behulpzaam in het verzamelen van informatie over complexe situaties en interacties (Checkland, 1981) en geeft de mogelijkheid de interpretaties van verschillende stakeholders met elkaar te vergelijken (Bell, Berg & Morse, 2019). Er wordt in de literatuur aangeraden om respondenten te laten tekenen zonder enige structuur van de onderzoeker (Matthews, 2012). In dit onderzoek is het netwerk daarentegen getekend met behulp van de onderzoeker. Om te voorkomen dat de respondent direct vast zou lopen, is door de onderzoekster gevraagd of de respondent vanuit zijn standpunt het netwerk wilde tekenen of laten tekenen door de onderzoeker.

3.5 Data-analyse

Zowel de documenten als de interviews zijn gecodeerd met behulp van het analyseprogramma NVIVO. Allereerst zijn de succesfactoren uit de literatuur toegevoegd aan NVIVO als codes en werd aan stukken tekst een code toegekend wanneer het relevant was voor het onderzoek (Boeije, 2006, p. 98). Vervolgens is axiaal gecodeerd; de codes werden samengevoegd en/of opgesplitst. Dit is gedaan met behoud van een open blik voor eventuele overige voor het onderzoek relevante uitspraken. Hieruit is een codeboom voortgekomen, die is bijgevoegd in bijlage 3. Vervolgens zijn de interviews selectief gecodeerd om de samenhang tussen codes te bepalen (Boeije, 2006, p. 109).

De tekeningen, tot slot, zijn geanalyseerd aan de hand van *educative interpretation*. Dit is een verfijnde, systematische en systemische manier om *rich pictures* te analyseren (Bell et al., 2019). Het is in feite een vorm van content analyse voor visualisaties. De analyse bestaat uit drie stappen. Allereerst een open analyse van de thema's die voorkomen in de tekening: stakeholders en relaties. In deze open analyse is geïnventariseerd hoe de respondenten de thema's hebben ingevuld: welke stakeholders en relaties zijn getekend? Vervolgens is een vergelijking gemaakt tussen de tekeningen van de verschillende respondenten om te komen tot dominante stakeholders en interacties, en om opvallendheden te vinden. Tot slot is dit meer ingekleurd door de analyse aan te vullen met uitspraken uit de interviews.

3.6 Sampling

Er is in dit onderzoek op drie niveaus gebruik gemaakt van *sampling*. De selectie van documenten, ten eerste, is in paragraaf 3.4 reeds besproken. Ten tweede was er sprake van *sampling* op contextniveau. De eerste case die in dit onderzoek centraal stond was Nederland. Dit kwam op praktisch niveau voornamelijk voort uit de wens van de Open State Foundation om op basis van dit onderzoek lessen te kunnen trekken voor de Nederlandse open data

governance-structuur. Daarnaast had dit als voordeel dat interviews met respondenten face-to-face konden plaatsvinden, waardoor de non-verbale communicatie beter kon worden opgevangen. Het theoretische model is ook getest met een beperkte respondentengroep in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

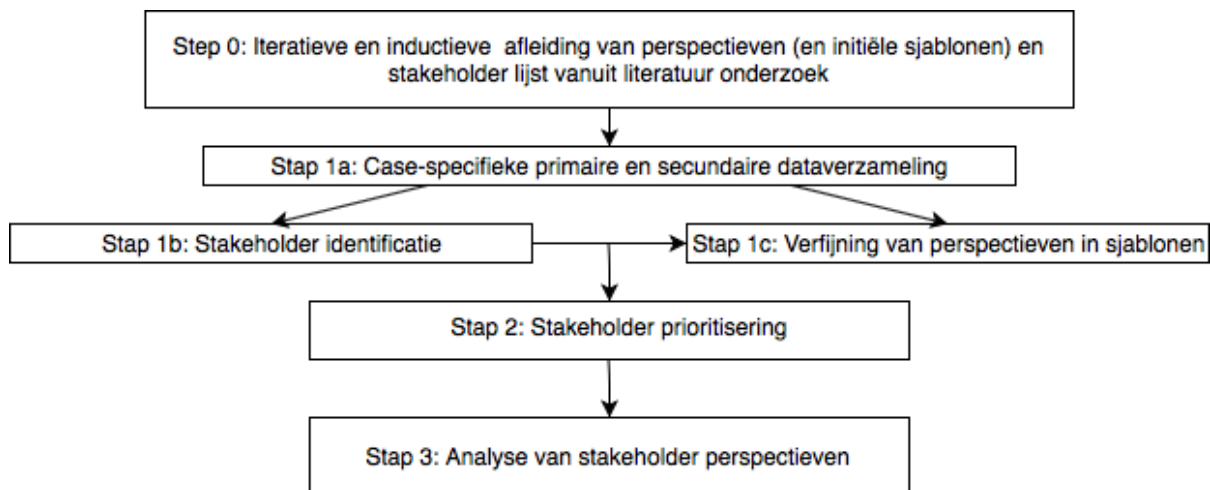
Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn gekozen op basis van de Open Data Barometer (ODB), OECD-onderzoek (ODB, 2016; OECD, 2017) en wetenschappelijke onderzoeken die stellen dat dit vergevorderde landen zijn op het gebied van open data governance (Huijboom & Van der Broek, 2011; Koznov et al., 2016; Peled & Karine, 2015). In beide benchmarks kwamen deze landen zeer positief naar voren; het Verenigd Koninkrijk scoorde op de Open Data Barometer zelfs 100/100 (ODB, 2016). Hiermee zijn het binnen Europa de hoogst scorende landen, waardoor succesfactoren het best in deze landen getest kunnen worden. De onderzoekster achtte het van belang de keuze te maken voor landen binnen Europa, omdat de vergelijkbaarheid met Nederland dan hoger is wat betreft politiek-bestuurlijke context.

Tot slot was er sprake van *sampling* op respondent-niveau. In de eerste fase van het onderzoek zijn verkennende gesprekken gehouden met PhD'ers op het gebied van open data om een beter begrip te krijgen van het onderzoeksveld. Gedurende het onderzoek zijn verdiepende gesprekken gevoerd bij Studiekeuze123, een uitvoerende organisatie op basis van open data, en een IT-specialist, om meer inzicht te verkrijgen in de data-vaardigheden die een training aan ambtenaren en gebruikers zou moeten bevatten. In de laatste fase van het onderzoek is een internationale videoconferentie georganiseerd met ambtenaren uit Brazilië en Canada en wetenschappelijke experts Danny Lämmerhirt en Stefaan Verhulst om het model nogmaals te testen. Deze respondenten zijn gekozen op basis van *expert sampling* (Crossman, 28 september 2018). De gesprekken zijn overigens niet opgenomen en getranscribeerd, wel heeft de onderzoekster na afloop van ieder gesprek een gespreksverslag opgesteld.

Vervolgens is er in aanloop naar de fase van dataverzameling een stakeholderanalyse uitgevoerd, op basis van de methode van Gonzalez-Zapata en Heeks (2015). De analyse is gebruikt om tot een lijst met betrokken stakeholders te komen (bijlage 4). Deze lijst heeft geen directe invloed gehad op de *rich pictures* die in de interviews zijn getekend, de *pictures* zijn geanalyseerd op basis van wat respondenten hebben getekend. Er is wel een indirecte invloed, omdat de respondenten uiteraard de organisatie waar zij werkzaam zijn tekenden in het netwerk dat zij zagen. De *rich pictures* en stakeholderanalyse staan dus los van elkaar, maar de *rich pictures* zijn mogelijk wel beïnvloed door de stakeholderanalyse.

De stakeholderanalyse bestond uit drie fasen (figuur 4). Allereerst is op basis van literatuuronderzoek vastgesteld welke groepen stakeholders betrokken zouden kunnen zijn bij het open data-beleid in Nederland. De literatuur bestond uit artikelen over Nederland, zoals Zuiderwijk en Janssen (2014), waaruit belangrijke instituties gedestilleerd konden worden, en artikelen over het buitenland, zoals Dawes, Vidasova & Parkhimovich (2016), waardoor mogelijk betrokken stakeholders konden worden geïdentificeerd. In de volgende stap is op basis van een documentenanalyse gekeken welk beleid rondom open data in Nederland van kracht is en welke stakeholders daarbij betrokken zijn. Op basis van de uiteindelijke lijst is een

prioritering gemaakt; de primaire stakeholders zijn onderscheiden van de secundaire stakeholders. De primaire stakeholders zijn zij die een formele relatie hebben met de organisatie en via die formele relatie invloed uitoefenen op het beleid (Savage et al., 1991). Deze lijst is vervolgens voorgelegd aan Tom Kunzler (Open State Foundation) en Albert Meijer (Universiteit Utrecht) voor verbeteringen, aanvullingen en mogelijke contactpersonen. Via Google is gezocht naar contactgegevens van de primaire stakeholders en zijn hiermee interviews ingepland. Er zijn elf interviews gehouden in Nederland met medewerkers van gemeenten, ministeries en overheidsorganisaties. Het is in verband met de anonimiteit van de respondenten niet mogelijk een specificatie te geven wat betreft functies en organisaties.



Figuur 4 Stakeholderanalyse (Op basis van: Gonzalez-Zapata & Heeks, 2015)

Voor de respondenten uit het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk is dezelfde methode gebruikt, maar minder extensief. Op basis van literatuuronderzoek en vervolgens documentenanalyse is een lijst met stakeholders opgesteld. Via Google en Helen Turek (Open Government Partnership) zijn vervolgens contactgegevens verzameld om interviews in te kunnen plannen. Er zijn twee interviews gehouden met Franse respondenten; één respondent is werkzaam bij de Rijksoverheid, één is werkzaam bij een ondersteunende organisatie. In het Verenigd Koninkrijk zijn vijf interviews gehouden met medewerkers van gemeenten, maatschappelijke organisaties, de Rijksoverheid en het Open Data Instituut.

3.7 Kwaliteitseisen

Deze paragraaf analyseert het onderzoek aan de hand van de kwaliteitscriteria van Lincoln & Guba (1985, in: Bryman, 2012, p. 390-393): *trustworthiness* en *authenticity*.

Het criterium van *trustworthiness* is door Lincoln en Guba (1985, in: Bryman, 2012) opgedeeld in vier dimensies: *credibility*, *transferability*, *dependability* en *confirmability*.

De *credibility* betreft de geloofwaardigheid van het onderzoek. Hierbij is het van belang dat de werkelijkheid van meerdere kanten wordt bekeken (Lincoln & Guba, 1985, in: Bryman, 2012). In dit onderzoek is de *credibility* vergroot door, zoals eerder benoemd, triangulatie toe te passen (Bryman, 2012, p. 392). Daarnaast is gedurende het onderzoek tweewekelijks contact geweest

met een intervisiegroep, waarin keuzes en tussenresultaten zijn besproken (Maso & Smaling, 1998).

De *transferability* betreft de mate waarin de bevindingen van een onderzoek zich zouden herhalen wanneer het onderzoek uitgevoerd zou worden met dezelfde of vergelijkbare respondenten of context (Lincoln & Guba, 1985, in: Bryman, 2012). Door de context van de onderzochte cases uitgebreid te beschrijven, kan de lezer de overweging te maken of de onderzoekssituatie overdraagbaar is naar de eigen te onderzoeken situatie (Maso & Smaling, 1998).

De *dependability* betreft de mate waarin de bevindingen van het onderzoek zich zouden herhalen in een onderzoek met vergelijkbare respondenten of context (Lincoln & Guba, 1985, in: Bryman, 2012). De *dependability* kan worden vergroot door zo transparant mogelijk te zijn over het onderzoeksproces en de data-analyse (Bryman, 2012, p. 392). Daartoe is de semigestructureerde vragenlijst die is gebruikt tijdens de interviews bijgevoegd in bijlage 2 en de codeboom die is opgesteld aan de hand van de data-analyse bijgevoegd in bijlage 3.

De *confirmability* betreft de mate waarin men kan vaststellen dat de bevindingen van het onderzoek bepaald zijn door respondenten en omstandigheden en niet door de subjectiviteit van de onderzoekster, zoals haar belangen, voorkeuren en perspectieven (Lincoln & Guba, 1985, in: Bryman, 2012). De mate van objectiviteit is in dit onderzoek vergroot door gebruik te maken van triangulatie en systematische peer review zoals beschreven onder *credibility*. Een meer uitgebreide reflectie op de rol van de onderzoeker is bijgevoegd in bijlage 5.

In aanvulling op de vier criteria voor *trustworthiness*, duiden Lincoln en Guba (1985, in: Bryman, 2012) op vijf criteria voor *authenticity*. Deze criteria werpen kwesties op rondom de politieke impact van het onderzoek. De *fairness* wordt door de auteurs beschreven als de mate waarin verschillende oogpunten en oriëntaties aan bod gekomen zijn. In dit onderzoek is gesproken met respondenten uit verschillende landen en organisaties om zo verschillende visies te belichten. De *ontological authenticity* is de mate waarin de respondenten ondersteund zijn bij het begrip van het onderzoeksonderwerp. Respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij het open data-beleid. Zij hebben dus vanuit hun functie al een bepaalde mate van kennis van het onderwerp, wanneer zij een vraag niet begrepen is deze verhelderd. De *catalytic authenticity* en *tactical authenticity* verwijzen naar de mate waarin het onderzoek leden van de cultuur heeft aangespoord aanpassingen te maken in hun omgeving en de mate waarin het onderzoek de leden van de cultuur de *empowerment* heeft gegeven om aanpassingen te bewerkstelligen. Het onderzoek is naderhand samengevat en omgezet in een advies voor de Open State Foundation. Deze organisatie gebruikt dit document om leden van de cultuur – ambtenaren bij de Rijksoverheid, provincies en gemeenten - aan te sporen aanpassingen te maken (*catalytic authenticity*). Het heeft de leden van de cultuur echter niet zozeer handvatten geboden om de benodigde stappen te kunnen zetten (*tactical authenticity*).

4. Politiek-bestuurlijke context

Zoals aangegeven in de methodologie, beschrijft dit hoofdstuk de politiek-bestuurlijke context van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland. Allereerst worden de politieke en bestuurlijke kenmerken uiteengezet (tabel 4). Daarna worden de sociaaleconomische factoren geëxpliciteerd, die volgens La Porte, Demchak en De Jong (2002) van invloed zijn op de openheid van de overheid (tabel 5). De factoren zijn gebaseerd op een documentenanalyse.

4.1 Politiek-bestuurlijke factoren

<i>Dimensie</i>	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk
<i>Overheidstype</i>	Parlementaire constitutionele monarchie	Parlementaire constitutionele monarchie	Semi-presidentiële republiek
<i>Overheidslagen</i>	Drie overheidslagen: - Rijksniveau - Provincie - Gemeente	Drie overheidslagen: - Rijksniveau - County councils - District councils	Vier overheidslagen: - Rijksniveau - Regio's - Ministeries - Gemeenten
<i>Dominante politieke kleur</i>	Liberaal progressief	Conservatief democratisch	Liberaal progressief
<i>Politiek model</i>	Poldermodel	Conflictmodel	Van conflictmodel richting poldermodel

Tabel 4 Politiek-bestuurlijke factoren (Gebaseerd op: ProDemos, 2016; Montesquieu Instituut, z.d.)

De overheidslagen in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kennen andere verhoudingen dan in Nederland. In Nederland houdt de provincie (financieel) toezicht op de gemeenten. De gemeenten beschikken over lokale taken, zoals huisvesting, verkeer, openbare orde, cultuur en onderwijs, maar voeren ook landelijke taken uit, zoals jeugdzorg (De Nederlandse Grondwet, 2019). Het Nederlandse poldermodel wordt zichtbaar in de relatie tussen de nationale overheid en gemeenten. Er is bijvoorbeeld een *high value datalist* opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken (Data.overheid.nl, z.d.). Dit is in samenwerking gegaan met VNG en de Digitale Stedenagenda. De gemeenten hebben, via de VNG, dus kunnen meebeslissen over de inhoud van de lijst.

In het Verenigd Koninkrijk hebben de lokale overheden een relatief omvangrijk beleidsterrein (VNG, z.d.). Op nationaal niveau is er een Ministerie van Gemeenten en Lokale Overheid, dat verantwoordelijk is voor het ondersteunen van de lokale overheden bij hun taken en verantwoordelijkheden. Ondanks het omvangrijke beleidsterrein van lokale overheden, heeft het ministerie zeggenschap over de data die gedeeld moeten worden. In 2015 is bijvoorbeeld de *Local Transparency Code* actief geworden, een minimale lijst met te publiceren data door lokale overheden (Department for Communities and Local Government, 2015).

Frankrijk, aan de andere kant, kent geen hiërarchische relatie tussen overheidslagen (ProDemos, 2017). Alhoewel het Franse bestel zeer gecentraliseerd is - de gedachte is dat er één en een ondeelbaar Frankrijk is (Cachet, Daemen, Noppe, Ringeling & Schaap, 2002) - zijn gemeenten relatief zelfstandig; het toezicht op besluiten van gemeenten is beperkt en de controle achteraf is ook gering. De nationale overheid heeft ook op het gebied van data-

ontsluiting weinig te zeggen over gemeenten, gemeenten zijn daarin relatief zelfstandig. Daarnaast is het land de enige parlementaire constitutionele monarchie. Een semi-presidentiële republiek betekent dat het van groot belang kan zijn voor het open data-beleid dat niet alleen het parlement, maar ook de president open data van belang acht.

De politiek-bestuurlijke context indiceert dat Frankrijk de beste ontsluiting en standaardisatie van open data zal hebben op nationaal niveau. Het land is gecentraliseerd, waardoor ontsluiting van overheidsdata goed neergezet kan worden. Op gemeentelijk niveau is er in zowel Frankrijk als het Verenigd Koninkrijk een onduidelijke relatie met de nationale overheid. De Nederlandse overheid lijkt relatief veel zeggenschap te hebben over de taken van gemeenten. Er kan daarom verwacht worden dat de ontsluiting van data op gemeentelijk niveau beter is in Nederland dan in de andere twee landen.

4.2 Sociaaleconomische factoren

<i>Dimensie</i>	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk
<i>Reëel bbp per capita</i>	€41.600	€32.400	€32.900
<i>Inkomensongelijkheid</i>	28,2	33,1	29,3
<i>Educatie-index</i>	0,894	0,860	0,816

Tabel 5 Sociaaleconomische factoren

Volgens La Porte et al. (2002) is er een positief verband tussen het nationale welzijn van een land en de openheid van de overheid. Onder nationaal welzijn wordt verstaan: het opleidingsniveau en het inkomen. Opvallend is het relatief hoge reële bbp per inwoner in Nederland. Dit is het bbp, gecorrigeerd voor inflatie, per hoofd van de bevolking. Dit indiceert dat Nederland het wat betreft welvaart zeer goed doet ten opzichte van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Dit komt ook terug in de inkomensongelijkheid, waarvoor de Gini coëfficiënt is gebruikt (Eurostat, 2019). Hoe lager de coëfficiënt, hoe gelijkjer de samenleving in dat land is wat betreft inkomen. In lijn met het Angelsaksische sociaaleconomische model, waarin de overheid meer aan de markt overlaat (Cnossen, 2009), is het Verenigd Koninkrijk het minst gelijk. Nederland en Frankrijk vallen onder het continentale model, waarin meer verantwoordelijkheid bij de overheid ligt, en zijn dan ook gelijkjer. Tot slot scoren de landen alle drie redelijk hoog op de educatie-index (United Nations Development Programme, 2013). Deze index bestaat uit twee componenten: het gemiddelde aantal jaren dat mensen naar school gaan en het verwachte aantal jaar dat zij naar school gaan. Hoe hoger de index, hoe hoger het (verwachte) gemiddelde opleidingsniveau is.

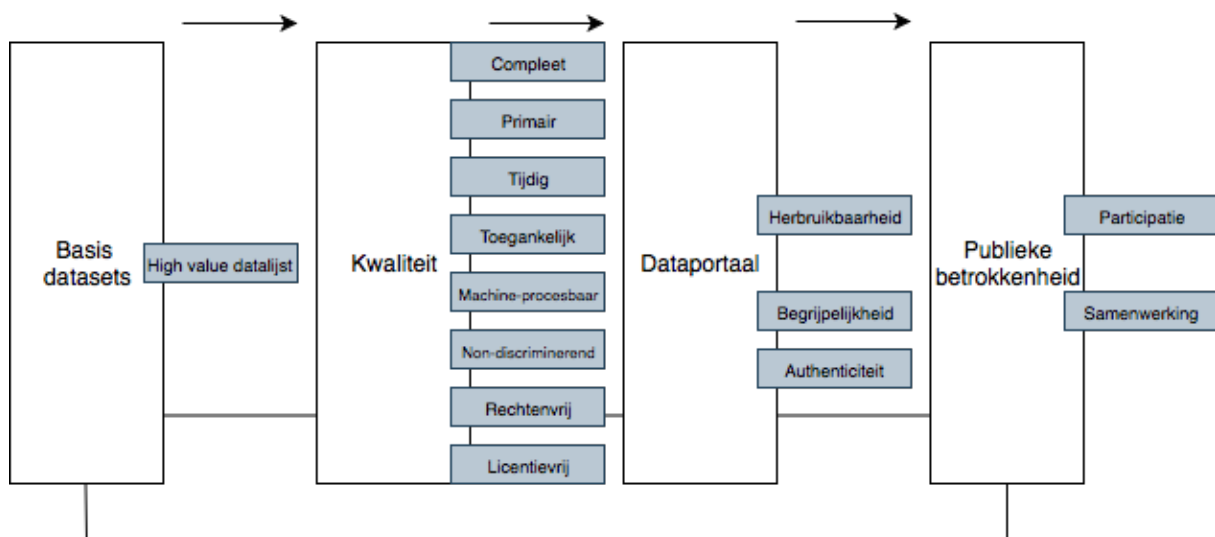
De gegevens indiceren dat alle drie de landen het goed zullen doen wat betreft de openheid van de overheid. Zij scoren goed op zowel inkomen als educatie. Het educatieniveau is tevens interessant voor de vaardigheden van hergebruikers; een hoger onderwijsniveau betekent waarschijnlijk dat mensen beter in staat zijn om data te hergebruiken.

5. Resultaten

Op basis van de Open Data Barometer is in de inleiding gesuggereerd dat de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata in Nederland, ten opzichte van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, achterblijft. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het theoretisch raamwerk uit hoofdstuk 2 beoordeeld in hoeverre de ontsluiting en standaardisatie van Nederland inderdaad achterblijft bij de andere twee landen. Vervolgens schets ik hoe de open data governance eruitziet in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Daarna wordt vanuit de interviews gekeken naar de succesfactoren en op welke manier deze aanwezig zijn in de landen. Om aan het eind van dit hoofdstuk te komen tot een analyse van de bijdrage die de verschillende politiek-bestuurlijke factoren leveren aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata.

5.1 Ontsluiting en standaardisatie van data

In het theoretisch kader is een procesdiagram opgesteld voor de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata (figuur 5). Dit diagram bevatte voor elke stap indicatoren om te meten in welke mate kwalitatief goede data worden ontsloten. De dimensies uit het diagram vormen de basis voor het eerste deel van het resultatenhoofdstuk om de volgende deelvraag te beantwoorden: *hoe ziet de ontsluiting en standaardisatie van data er in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland uit?* De vraag wordt beantwoord aan de hand van zowel documenten als de interviews.



Figuur 5 Proces en kwaliteitscriteria data-ontsluiting en standaardisatie

5.1.1 High value datalist

Het Verenigd Koninkrijk heeft een *single data list* voor lokale overheden met data die zij zouden moeten ontsluiten. Ook op nationaal niveau is er een dergelijke lijst. Rond 2012 is de *national information structure* gepubliceerd, “*kind of a list of all the critical national data that we have that we can make openly available. (R16)*” Er is echter geen verplichting verbonden aan deze lijst; de overheidsorganisaties worden alleen gestimuleerd deze data daadwerkelijk te publiceren.

In Frankrijk is er meer verplichting verbonden aan de *data lijst*. In Frankrijk is in 2016 de *Digital Republic Bill* aangenomen, een wet die mede tot doel heeft dat data en kennis breder gedeeld worden (République Française, z.d.). Om dat doel te bereiken is een lijst met referentiedata opgesteld (Foulquier-Gazagnes, 5 oktober 2016). De datasets in deze lijst zijn bepaald op basis van publieke consultatie, waardoor de kans op hergebruik groter is. Het creëert druk op overheidsorganisaties om de data daadwerkelijk te publiceren. Datasets die het publiek graag open wilde hebben waren bijvoorbeeld de nationale adressenlijst, een lijst van verenigingen en de Kadaster-informatie. De overheidsorganisaties die over de referentiedata beschikken, zijn verplicht deze te publiceren.

Het kabinet heeft in Nederland aangegeven de ambitie te hebben “*zoveel mogelijk overheidsgegevens als open data beschikbaar te stellen. (Data.overheid.nl, 2019)*” Om deze ambitie waar te maken, is er een gemeentelijke en provinciale ‘*high value* datalijst’ opgesteld. De datalijst voor gemeenten is opgesteld in samenwerking met gemeenten, de Digitale Stedenagenda en VNG, de lijst voor provincies in samenwerking met provincies (Data.overheid.nl, 2019). De datasets die op deze lijst staan krijgen prioriteit in de ontsluiting. De lijst biedt een aanknopingspunt voor provincies en gemeenten waar te starten met het openen van datasets. Op nationaal niveau is er geen datalijst, er is alleen een data-inventarisatie gedaan om in kaart te brengen over welke data de ministeries beschikken.

5.1.2 Kwaliteit

De kwaliteit van de data wordt tweejaarlijks gemeten door de Open Data Barometer. Op basis van een peer-reviewed deskundigenonderzoek en een gedetailleerde beoordeling voor 15 soorten data, geven zij een score per land. Voor dit onderzoek wordt slechts gekeken naar het cijfer dat de Barometer geeft voor de implementatie van open data, omdat de vragen die daar gesteld worden overeenkomen met de indicatoren van de Sunlight Foundation (2010) en Kubler et al. (2018). Het Verenigd Koninkrijk heeft in 2016 – de meest recente Open Data Barometer waarin ook Nederland beoordeeld is – een score van 100/100 gekregen (Open Data Barometer, 2016). Uit interviews werd echter duidelijk dat de hoge score te danken is aan data die verkocht is, een voorbeeld is de nationale adressenlijst: “*we don’t have access to the addresses of where houses are. Because the government in it’s wisdom [...] sold to Royal Mail. (R13)*”

Frankrijk scoorde 71/100 in 2016 (Open Data Barometer, 2016), wat voor de invoering van de *Digital Republic Bill* was. De kans is dus groot dat de score van nu hoger zou zijn. De hoogste scores kreeg Frankrijk voor haar demografische data. Over het algemeen kwamen de data van de primaire bron, waren machine-procesbaar en compleet. De data op het gebied van overheidsfinanciën en landeigenaarschap scoorden daarentegen laag. Daarnaast misten datasets achtergrondinformatie, gegevens-ID’s en updates.

Nederland heeft een score van 64/100 gekregen (Open Data Barometer, 2016). Nederland scoort volgens de Barometer vooral hoog op de tijdigheid. De datasets zijn zowel up-to-date als regelmatig geüpdatet. Daarnaast komen de data grotendeels van de primaire bron, dus de data-eigenaar is ook degene die de data publiceert. Wat daarentegen opvalt in de negatieve zin is de lage mate van machine-leesbaarheid van de Nederlandse datasets.

5.1.3 Dataportaal

De Europese Commissie (november 2018) heeft de dataportalen van alle lidstaten beoordeeld op basis van vier kernelementen: functionaliteiten, gebruik, data provisie en duurzaamheid van het portaal. De gemiddelde score van lidstaten was 63%. Het dataportaal van het Verenigd Koninkrijk scoorde 64%. Het gebruik van het portaal werd hoog beoordeeld (79%), het aantal geüploade datasets relatief laag (56%, M=64%). Het rapport geeft aan dat het Verenigd Koninkrijk in 2018 werkte aan een strategie om het portaal te verbeteren. In de interviews werd evenwel aangegeven dat de Brexit momenteel een grote stempel drukt op de gang van zaken, waardoor het te verwachten is dat de strategie voor het portaal op zich laat wachten.

Het Franse dataportaal kreeg een totaalscore 80%. Evenals het Verenigd Koninkrijk, scoort Frankrijk hoog op het gebruik van het portaal (96%) en lager op het aantal geüploade datasets (63%, M=64%). De hoge score van Frankrijk is waarschijnlijk te danken aan de mogelijkheid voor gebruikers om hun eigen dataset te uploaden op het nationale portaal en om datasets te verbeteren: *“Consumers of open data also contribute to data quality by making corrections and improvements to the datasets they use. (Brans, 22 april 2016)”*

In het rapport krijgt het Nederlandse portaal een score van 70%. Opvallend daarbij is dat Nederland de volle punten heeft gescoord op gebruik van het portaal (100%/100%). Daarnaast scoort Nederland ver boven gemiddeld op de duurzaamheid van het portaal (71%, M=49%). De score op functionaliteiten van het portaal is onder gemiddeld (54%, M=64%). Dit zou kunnen komen, doordat het portaal weinig opties heeft. Sinds 2016 zijn er overigens wel stappen gemaakt bij het Nederlandse open data portaal, zoals de mogelijkheid om te reageren op datasets.

5.1.4 Publieke betrokkenheid

Wat betreft de publieke betrokkenheid lijkt het Verenigd Koninkrijk inwoners in het begin sterk betrokken te hebben bij het proces. Er was bijvoorbeeld een *transparency board*, dat met inwoners in gesprek ging over hoe data bruikbaar zou zijn voor hen (R16). Nu wordt alleen nog in los verband gesproken met maatschappelijke organisaties: *“they are a particular kind of groups that have been working with us to try and understand what data can we make available. (R16)”* Deze consultaties zijn sterk locatie-gebonden: *“A lot of policy tends to be very London focused, I think. [...] Proximity is actually really important. (R13)”* Wanneer de bijeenkomsten in Londen zijn, is het duur voor mensen van veraf om daarbij aanwezig te zijn.

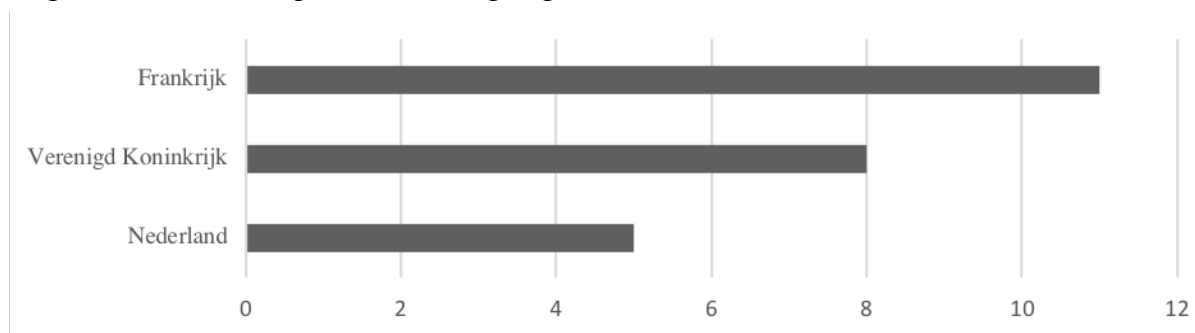
De Franse overheid heeft inwoners betrokken bij het beslissen over de *referentiedata*. Daarnaast geeft het dataportaal gebruikers de mogelijkheid om datasets te uploaden. Hierdoor is het systeem meer interactief dan in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Inwoners krijgen de kans om zowel on- als offline inspraak uit te oefenen of datavoorstellen te doen, waardoor niemand wordt uitgesloten op basis van de afstand tot Parijs (waar de centrale overheid gevestigd is).

In Nederland worden gebruikersbijeenkomsten georganiseerd door data.overheid.nl. Dat gaat echter meer over het gebruik van open data, dus bijvoorbeeld toepassingen die ermee gemaakt

zijn, en het dataportaal. Deze bijeenkomsten zijn niet gericht op het samenbrengen van gebruikers om in kaart te brengen wat hun wensen zijn. Dit is iets waar BZK momenteel wel aan werkt: “*fysieke locatie, opzet van de bijeenkomst, je kunt aan allerlei dingen denken hoe het anders zou kunnen, maar dat je veel beter dat gesprek op gang krijgt: waar ben je nou naar op zoek? (R2)*” Dit zijn tot nog toe slechts plannen, er is nu voornamelijk participatie door dataverzoeken via het dataportaal of door de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties.

5.1.5 Conclusie

In deze paragraaf zijn het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland beoordeeld op de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Per categorie is een eerste, tweede en derde plek aangewezen, waaraan respectievelijk, drie, twee of één punten aan gekoppeld zijn. Daaruit volgt de onderstaande puntenverdeling (figuur 6).



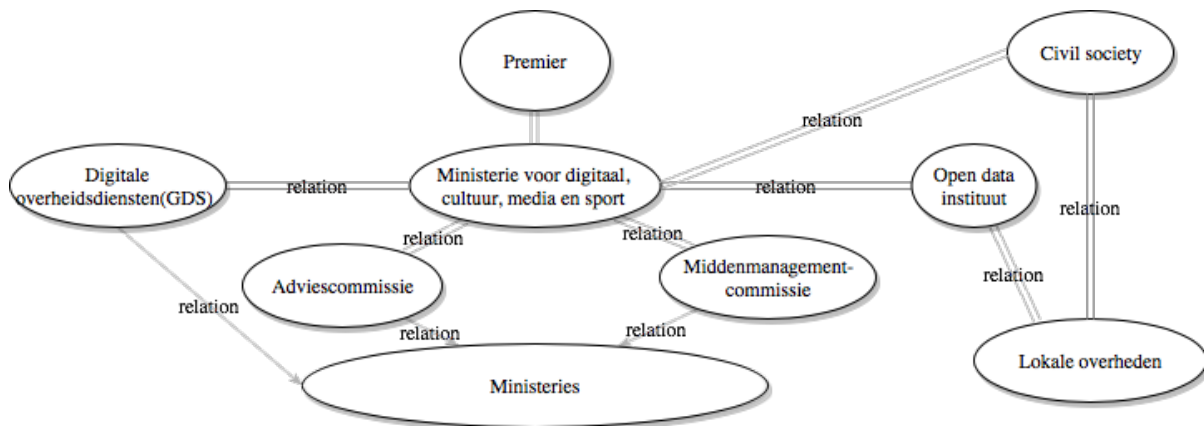
Figuur 6 Beoordeling ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata

Frankrijk heeft de hoogste beoordeling wat betreft de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Het land beschikt door de *Digital Republic Bill* over een lijst met data, opgesteld door hergebruikers, die ontsloten moet worden. Daarnaast scoort het Franse open data portaal ver boven gemiddeld in de Europese Unie en is de data van relatief hoge kwaliteit. Het Verenigd Koninkrijk scoort een tweede plek. Het land heeft een *high value datalist*, zonder verplichting, en de data wordt wat betreft kwaliteit het hoogst beoordeeld. Het land kan zich voornamelijk verbeteren wat betreft het dataportaal en de publieke betrokkenheid. Waar gebruikers oorspronkelijk actief werden betrokken bij de ontsluiting van overheidsdata, is dat de laatste jaren verminderd. Ook in Nederland is de publieke betrokkenheid momenteel gering, alhoewel het ministerie van Binnenlandse Zaken bezig is om dit te verbeteren. Daarnaast beschikt Nederland niet over een *high value datalist* op nationaal niveau.

5.2 Open data governance

In de interviews is aan respondenten gevraagd het netwerk aan actoren rondom open data te tekenen dan wel te omschrijven. In deze paragraaf worden deze tekeningen vergeleken om per land tot een gedeelde governance-structuur te komen en opvallende verschillen in de omschrijvingen of tekeningen te analyseren.

5.2.1 Verenigd Koninkrijk



Figuur 7 Netwerk Verenigd Koninkrijk

Op basis van de interviews is voor het Verenigd Koninkrijk de bovenstaande tekening ontstaan (figuur 7). Deze tekening geldt voor het moment van schrijven. Oorspronkelijk lag de eindverantwoordelijkheid bij de prime minister en de uitvoerende bevoegdheid bij het cabinet office, het uitvoerende kantoor van de premier (R5). Open data kwam in het Verenigd Koninkrijk al in 2006 op, relatief vroeg, toen er een politieke kwestie speelde rondom de verantwoording van de overheid (R5). De formatie van ideeën gebeurde toentertijd binnen de *cabinet office*.

In 2010 kwam er een minister voor de *cabinet office*, Francis Maude, die zorgde voor een sterke mate van politieke steun bij het open data-beleid. Hij ging bijna met pensioen en leek daardoor meer bereid risico te nemen ten behoeve van de digitale agenda:

“He didn’t mind losing anything about it [his career, red.]. He was the minister of the cabinet office at the time and he really felt the digital agenda was his thing that he really wanted to land. So in the early days he was very kind of bullish about this thing, I must say: ‘look this is important, it needs to happen, if it doesn’t happen, know you’re coming in front of me and I will tell you what happens. (R16)”

Onder zijn leiding zijn twee commissies aangesteld: een ministeriële en een transparantie commissie. Daarnaast beschikte ieder ministerie over een eigen transparantie commissie, die beoordeelde welke data geschikt was om te ontsluiten. Deze commissies zijn intussen vervangen door een senior adviescommissie en een middenmanagementcommissie. Zij moeten ervoor zorgen dat het open data-beleid binnen hun ministerie goed blijft verlopen. Daarbij is de verantwoordelijkheid voor open data-beleid verschoven naar het Ministerie van Digitaal, Cultuur, Media en Sport. De *Government Digital Service (GDS)* is verantwoordelijk geworden voor de implementatie van het open data-beleid. Dit leidt ertoe dat er fragmentatie is ontstaan met een gebrek aan coördinatie: *“The Cabinet Office was probably the only department who had the power to go out. And kind of get other departments to do something. [...] That really helped that high level leadership on it. (R5)”*

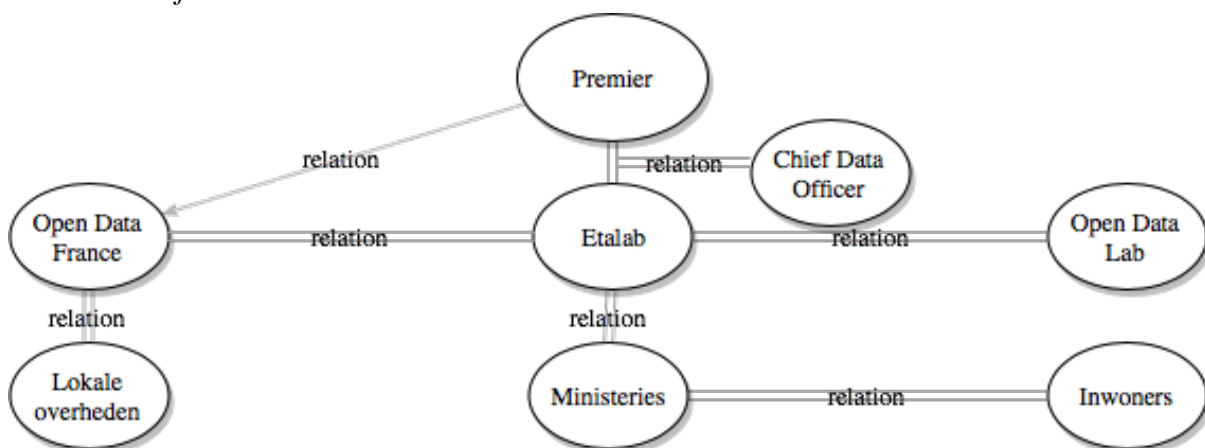
Het lijkt alsof het leiderschap van het *cabinet office* met de politieke steun ertoe hebben geleid dat er een stevig open data-beleid met bijbehorende structuur staat. Nu de verantwoordelijkheid is verschoven naar het Ministerie van Digitaal, Cultuur, Media en Sport, is het netwerk nog altijd relatief gecentraliseerd, maar structuren zijn minder geformaliseerd. Het ministerie van DCMS hoeft niet meer continu anderen te stimuleren en krijgt zelf regelmatig telefoontjes. *“I keep getting phone calls saying: hey, we got some data. That is an autonomous thing right? That's not something that I'm making happen. That is something that is happening anyway and I'm just supporting it happening. (R16)”* Het feit dat het ontsluiten van data routine geworden lijkt te zijn, maakt dat de kans op duurzame data ontsluiting groter is.

Zowel op nationaal als lokaal niveau werken overheidsorganisaties samen met het Open Data Instituut (ODI) om meer *guidance* te krijgen (R7, R17). Het ODI beschrijft zichzelf als de ‘kritische vriend’ van de overheid. Zij geven advies bij de ontwikkeling en implementatie van open data-initiatieven, maar reiken ook tools aan om het makkelijker te maken. Het voordeel is dat zij bij veel gemeenten en ministeries worden ingehuurd, waardoor zij de uitvoering van het beleid binnen deze organisaties op elkaar kunnen afstemmen.

Daarnaast worden civil society groepen en inwoners betrokken bij de ontsluiting van overheidsdata. Een medewerker van de gemeente Bristol stelt dat open data in grote mate betekent *“trying to work with stakeholders externally, out of the council, like students, developers, charity, to make them aware of the benefits, trying to do it in a way that we engage citizens, rather than telling them what we are doing. (R7)”* Dit is bedoeld om te zien waar inwoners prioriteit aan geven.

Concluderend lijkt het netwerk in het Verenigd Koninkrijk relatief gefragmenteerd sinds de verantwoordelijkheid voor open data is verschoven. Dit lijkt geen negatieve gevolgen te hebben voor de ontsluiting van data. Dit impliceert dat wanneer er een structuur is neergezet en open data onderdeel van de werkprocessen is geworden, een meer gefragmenteerde structuur geen probleem vormt. Daarnaast lijkt het netwerk per vraagstuk te verschillen. De samenstelling van de groep stakeholders is afhankelijk van de context.

5.2.2 Frankrijk



Figuur 8 Netwerk Frankrijk

Op basis van de interviews in Frankrijk is het netwerk in figuur 8 vormgegeven. Interessant is dat het netwerk in Frankrijk sterk gecentraliseerd lijkt te zijn. Het vorige kabinet heeft geprobeerd open data op de kaart te zetten in Frankrijk. Er is een duidelijke open data-structuur neergezet: aan het hoofd de premier met als uitvoerend team Etalab. Daaronder staan de *Chief Data Officers*, die door elk ministerie zijn aangesteld en die verantwoordelijk zijn voor de verspreiding van het open data-beleid binnen hun eigen ministerie. De *Chief Data Officers* hebben onderling contact om hun werkzaamheden af te stemmen en ervaringen uit te wisselen: *“People from different ministries do gather together each 2 months on the meeting of ministerial CDO’s. Etalab is in charge of animating this network. (R12)”*

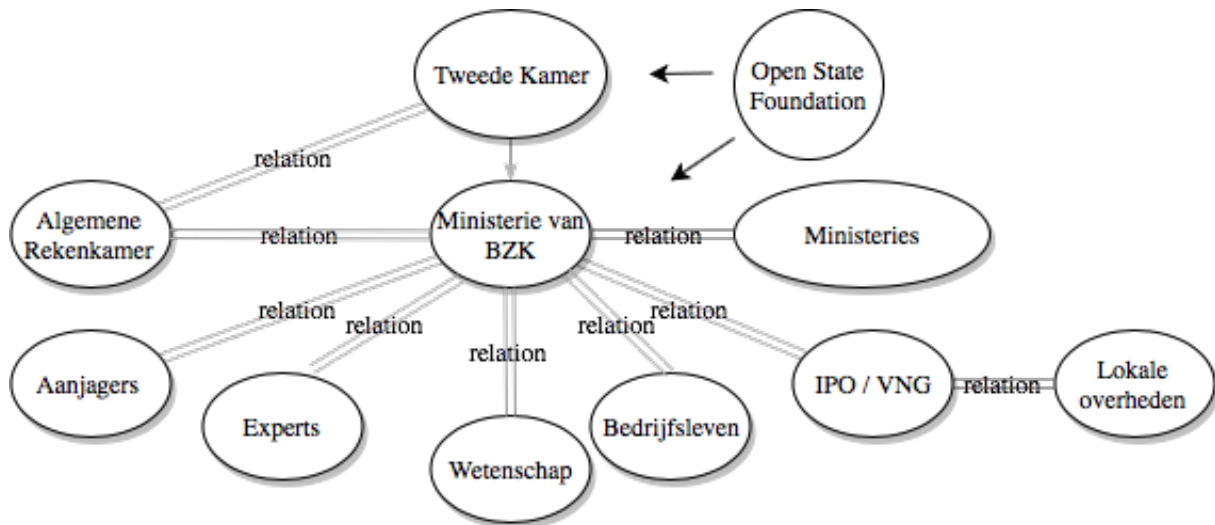
De *Chief Data Officers* zijn verantwoordelijk voor open data binnen hun ministerie. Als er een belangrijke dataset geopend is, wordt er door Etalab een hackathon georganiseerd. Deze hackathon is ervoor bedoeld om ook burgers bij open data te betrekken. Burgers kunnen op basis van de *Freedom of Information [FOI] Act* ook zelf datasets opvragen bij overheidsorganisaties. Wanneer dit verzoek wordt afgewezen, kent Frankrijk de mogelijkheid om naar een *FOI*-commissie te gaan. Deze commissie beslist of de dataset inderdaad ontsloten moet worden, waarna een ministerie verplicht is de dataset alsnog te leveren. De commissie heeft geen wettelijke autoriteit om ministeries te straffen wanneer zij zich niet aan dit verzoek houden, maar ministeries voelen zich toch vaak onder druk gezet en leveren de dataset aan.

Aan de ene kant naast Etalab staat Open Data Lab, een groep van deskundigen die overheidsorganisaties ondersteunt bij de ontsluiting van data. R3 beschreef deze groep als de ‘academische community’. Doordat hierbij verschillende expertises betrokken zijn, zoals computerwetenschappers, advocaten en ingenieurs, kunnen zij de overheidsorganisaties ondersteunen bij zowel technische werkzaamheden als juridische vragen.

Wat niet in dit netwerk getekend is, maar wat in de interviews wel beschreven werd, is dat er organisaties met specialistische kennis om dit netwerk heen zweven. Dit zijn private organisaties zoals Open Data France, OpenDataSoft en Jailbreak. Open Data France is daarbij de meest opvallende. Het is een kleine, non-profit organisatie met drie medewerkers, opgericht om lokale overheden te helpen met het openen van hun data. Zij ondersteunen circa tweehonderd lokale overheden door gesprekken te voeren, oplossingen te zoeken en trainingen of workshops te faciliteren (R3, R12). Voor de trainingen en workshops huurt Open Data France freelancers in. Open Data France wordt gefinancierd door Etalab en de lokale overheden.

Concluderend is het netwerk in Frankrijk sterk gecentraliseerd en geformaliseerd. Er is contact met een breed scala aan partijen, voornamelijk vanuit de private sector. De nationale overheid betaalt voor de diensten van de private partijen met tot doel het vergaren van de benodigde kennis, het ondersteunen van lokale overheden of het afnemen van een product ter vergemakkelijking van de ontsluiting van data.

5.2.3 Nederland



Figuur 9 Netwerk Nederland

In acht van de interviews in Nederland is aan de respondent gevraagd het netwerk te tekenen. Daarbij gaven twee respondenten aan dat dit een onmogelijke opgave is, omdat het netwerk fluïde is en afhankelijk van het vraagstuk. De andere tekeningen vormen de basis voor figuur 9, waarin het netwerk uiteengezet is. Opvallend is dat het netwerk in Nederland door respondenten meer horizontaal getekend is. Het ministerie van BZK kreeg als enige ministerie een eigen plek in het netwerk. De plek van BZK is echter niet boven de andere ministeries, maar naast de andere ministeries. “Ministerie X zal niet zomaar zeggen bij BZK, ga maar lekker met die data aan de slag, want ik ben daar eigenaar van en ik heb die verantwoordelijkheid. (R1)” Het ministerie van BZK is wat betreft status gelijk aan de andere ministeries, waardoor zij de ontsluiting van data niet kan verplichten onder andere ministeries.

BZK heeft ervoor gekozen om een klankbordgroep en een stuurgroep data-agenda open overheid op te zetten. Hierin zitten beleidsadviseurs en mensen van bedrijfsvoering van ieder ministerie, vertegenwoordiging van directeursniveau en programmamanagers van de VNG en het Interprovinciaal Overleg. De medewerkers van bedrijfsvoering beschikken over meer technische kennis, waardoor de expertises elkaar aanvullen. Deelname is evenwel vrijwillig.

De politiek – ofwel de Tweede Kamer als geheel ofwel alleen GroenLinks en D66 - is door de respondenten verbonden met het ministerie van BZK. GroenLinks en D66 kwamen met het voorstel voor de Wet Open Overheid in 2012 en “ze hebben dat aangezwengeld” (R11). Respondent R8 gaf wel aan dat, ondanks dat er een politieke wens kan zijn, de ambtelijke top stukken over open data soms tegenhoudt. Een voorbeeld daarvan is het nationaal actieplan Open Overheid. De minister had daarvoor zelf een voorwoord geschreven, maar de ambtelijke top vond dat de minister het te druk had en wilde het daarom niet delen met de Kamer zodra het uitkwam. Het zou slechts worden genoemd in een voetnoot: “Daarnaast hebben we ook nog een nationaal actieplan open overheid. [...] Dat je dat niet met de Kamer deelt dat is gewoon heel raar. Dat heeft dan weer met individuele voorkeuren van personen te maken binnen een ministerie. (R8)” Het is dus niet alleen van belang of de politiek het onderwerp van belang acht, maar ook of de ambtelijke top het onderwerp prioriteit wil geven.

De Open State Foundation is door vier respondenten apart benoemd. Zij worden beschreven als expert (R9), activistisch (R8) of als aanjager (R11). Onder de noemer experts werd door R9 daarnaast Greenland nog benoemd. Andere aanjagers waren volgens R11 Bits of Freedom en Waag Society. Dat Open State vaker genoemd werd, zou kunnen komen door de grote rol die Open State speelt of doordat respondenten op de hoogte waren van mijn stageplaats. Hierdoor waren zij zich op het moment van het interview wellicht meer bewust van de aanwezigheid van de Open State Foundation.

Concluderend is het netwerk in Nederland meer horizontaal geduid dan in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk; de centrale institutie wordt in het midden geplaatst. Het ministerie van BZK heeft contact met een groot aantal partijen over open data en stemt dit af. Dat gebeurt op individueel niveau maar ook door een stuur- en klankbordgroep. De verschillende expertises die in deze groepen gebundeld worden, kunnen ertoe bijdragen dat de ontsluiting en standaardisatie van data beter verlopen. Dit wordt echter afgezwakt door de vrijwillige deelname, waardoor ministeries afhaken. De aanjagers – Bits of Freedom, de Waag Society en de Open State Foundation - proberen dit gat op te vullen door alle ministeries - en andere overheidslagen - aan te zetten hun data te ontsluiten.

5.3 Succesfactoren

Vanuit de literatuur zijn een aantal succesfactoren geformuleerd (hoofdstuk 2.4; tabel 6). In de interviews is daarom gevraagd aan de respondenten om het netwerk, leiderschap, de wetgeving en institutionele setup te beschrijven. Deze paragraaf beschrijft aan de hand van de antwoorden van respondenten wat interessant is in de governance-structuur met betrekking tot de geformuleerde succesfactoren.

Institutionele setup	Wetgeving
<ul style="list-style-type: none"> ○ Centrale institutie <ul style="list-style-type: none"> ○ Stimuleren ○ Ondersteunen ○ Richtlijnen opstellen ○ Coördinatie van initiatieven ○ Formulieren van richtlijnen ○ Opstellen van visie (in vroeg stadium) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Inzet wettelijke instrumenten ○ Breder dan privacy en transparantie ○ Permanente financiering ○ Duidelijk juridisch raamwerk
Leiderschap	Netwerk
<ul style="list-style-type: none"> ○ Hoofddofficier <ul style="list-style-type: none"> ○ Administratieve acties coördineren ○ Monitoren van implementatie ○ Coördineren datastewards ○ Politieke betrokkenheid 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Samenwerking tussen netwerkactoren <ul style="list-style-type: none"> ○ Collectief orgaan ○ Verschillende expertises ○ Commitment

Tabel 6 Succesfactoren open data governance

5.3.1 Verenigd Koninkrijk

Opvallend in het Verenigd Koninkrijk is de start van de open data-beweging. Het open data-beleid is met de politieke betrokkenheid van Francis Maude stevig neergezet. Hij was als minister betrokken bij het *cabinet office*, het ministerie dat de premier ondersteunt. Dit ministerie lijkt wat betreft status boven de andere ministeries te staan. Dit maakt dat het de

kracht had om andere ministeries aan te zetten tot het ontsluiten van hun data. *“There were some very strong rules and sanctions in around 2012/2015. So there was a period during which departments had to make an open data action plan [...] and had to report on a regular basis to parliament on how they were progressing. (R5)”* Het rapporteren aan het parlement kon gebruikt worden als pressiemiddel om ministeries te verplichten aan de verwachtingen te voldoen. Een ander pressiemiddel is het in 2011 opgestelde Whitehall Paper Open Data, dat door alle ministeries ondertekend is. Dit zorgt ervoor dat er een beleidsstuk is om op terug te vallen, wanneer ministeries hun data niet ontsluiten. Het Whitepaper heeft door de jaren heen een aantal updates ondergaan, maar geldt nog steeds als beleid en wanneer ministeries hun data niet ontsluiten, kan nog altijd worden verwezen naar het Whitepaper.

De verschuiving van de verantwoordelijkheid voor open data-beleid naar het Ministerie van Digitaal, Media, Cultuur en Sport (DCMS) lijkt niet te hebben afgedaan aan de ontsluiting van data. Dat zou kunnen komen doordat open data onderdeel is geworden van het werkproces: *“I keep getting phone calls saying: hey, we got some data. That is an autonomous thing right? That's not something that I'm making happen. (R16)”* Interessant is ook de aandacht die het ministerie voor DCMS heeft voor de vaardigheden van ambtenaren. Zo heeft zij bijvoorbeeld de Data Science Accelerator ontwikkeld, een trainingsprogramma gericht op het omgaan met en publiceren van data zodat ook kleinere ministeries datavaardige ambtenaren in huis krijgen. Daarnaast zijn er trainingen van het Open Data Institute aan zowel ambtenaren als gebruikers, die zich richten op datavaardigheden en het bewustzijn omtrent open data. De combinatie aan trainingsmogelijkheden zou positief van invloed kunnen zijn op de ontsluiting en standaardisatie van data; ambtenaren zijn zich namelijk bewust van de voor- en nadelen van data-ontsluiting en beschikken over de vaardigheden om de data te publiceren.

Tot slot benoemden respondenten het belang van het netwerk rondom de overheid. In het Verenigd Koninkrijk is een relatief groot aantal civil society organisaties rondom de overheid bezig met open data. De respondenten suggereren dat ambtenaren bereid waren risico's te nemen en te experimenteren op het gebied van data-ontsluiting, omdat zij bij een eventueel ontslag hun carrière konden voortzetten bij een van de civil society organisaties: *“I think there were enough people who were willing to see their careers as not being purely into the system and were willing to embrace the disruptive approach that Silicon Valley likes so much. (R5)”* Als ambtenaren bereid zijn te experimenteren, kan dat leiden tot innovaties. Dit kan hebben bijgedragen aan de sterke start van open data in het Verenigd Koninkrijk.

Samenvattend begon open data governance in het Verenigd Koninkrijk gecentraliseerd bij het *cabinet office* met sterke politieke steun van de betrokken minister. Zowel de minister als zijn ambtenaren leken bereid risico's te nemen, waardoor geëxperimenteerd kon worden met open data. De verantwoordelijkheid voor open data-beleid ligt momenteel bij het ministerie voor DCMS, wat minder status heeft. Data-ontsluiting lijkt echter onderdeel te zijn geworden van de werkprocessen, waardoor de verschuiving van ministerie weinig invloed lijkt te hebben. DCMS legt de nadruk op het verbeteren van de vaardigheden van ambtenaren, zodat zij in staat zijn (kwalitatief goede) data te ontsluiten en te gebruiken.

5.3.2 Frankrijk

In Frankrijk is de open data-beweging, evenals in het Verenigd Koninkrijk, relatief top-down gestart. Door de centrale, sterke overheid heeft Etalab, de open data taskforce, relatief veel mogelijkheden binnen de Franse overheid: *“It is very top-down and for open data as it works now it is kind of efficient to centralize, because the one agency will have access to all the data in the national territory. (R3)”* De centralisatie zet zich door in het aanstellen van een *Chief Data Officer*. Drie jaar geleden is deze functie ontwikkeld om de ontsluiting van data binnen de nationale overheid te stimuleren. De algemene *Chief Data Officer* heeft Etalab als operationeel team. Daarnaast heeft ieder ministerie een eigen *Chief Data Officer* aan moeten stellen. Dit is bedoeld om data-beleid binnen ieder ministerie te verspreiden.

Het aanstellen van een *Chief Data Officer* gebeurde in de tijd van het vorige kabinet. Het huidige kabinet is minder betrokken bij het onderwerp open data. *“Basically, if the prime minister is a strong supporter of open data or not now it is the law and you have to abide the law. The involvement of politics is less than before, but maybe it is not such a big deal. (R12)”* De wet waar deze respondent naar verwijst is de *Digital Republic Bill*, die verder beschreven wordt in de volgende alinea.

De combinatie van een sterk gecentraliseerde overheid met politieke betrokkenheid lijkt goed te werken. Het vorige kabinet heeft namelijk een wet ingesteld, de hierboven genoemde *Digital Republic Bill*, die ervoor zorgt dat ook onder het huidige kabinet nog een verplichting tot data-ontsluiting bestaat. De *Digital Republic Bill* zegt dat alle overheden in Frankrijk hun administratieve documenten moeten publiceren, tenzij er minder dan vijftig ambtenaren binnen de overheidsorganisatie of minder dan vijfendertighonderd inwoners zijn (R3). Deze wet geeft open data een sterke wettelijke basis; overheidsorganisaties zijn verplicht hun data gratis en machine-leesbaar beschikbaar te stellen (R12). Bij de ontwikkeling van deze wet zijn inwoners actief betrokken. Zij hadden inspraak in welke data *open by default* moest worden: *“Currently, there is 9 registers that we call reference data and this list has been approved by public consultation. (R12)”*

De publieke consultatie heeft on- en offline plaatsgevonden, waardoor de lijst met referentiedata niet alleen gecentreerd is rondom de stad waar de overheid huishoudt. Daarnaast betekent het betrekken van inwoners bij het opstellen van de lijst met referentiedata, dat er een pressiemiddel gecreëerd wordt op overheidsorganisaties. Inwoners verwachten dat deze data online beschikbaar wordt, waardoor zij druk zetten op de organisaties dit beschikbaar te blijven stellen. Het grootste probleem dat werd benoemd is namelijk dat er geen sancties staan op het niet naleven van de wet. *“If you don’t respect the law, you do not risk anything, there are no fees or you do not have to pay anything if you don’t respect it. It is like it says, you have a car, you can run the highway, you have to respect this limitation, but if you go over we don’t stop you. (R3)”* Hierdoor kunnen overheidsorganisaties er makkelijk voor kiezen om hun data niet te ontsluiten; het betrekken van inwoners levert een pressiemiddel en motiveert organisaties om te publiceren.

Er lijken twee factoren te zijn die ertoe bijdragen dat overheidsorganisaties niet uit zichzelf de data ontsluiten: angst dat data tegen hen gebruikt wordt en het levert extra werk op (R12). Ambtenaren die deze gedachten hebben, zijn lastig te motiveren tot het ontsluiten van data. Er lijken drie krachten te zijn die ervoor zorgen dat de betrokkenheid – en daarmee de ontsluiting van data - toch toeneemt. Allereerst geldt bij lokale overheden dat het hebben van een eigen dataportaal verbonden is aan een stuk trots. *“Our portal should be really beautiful with a photo of the major and it should always be data.name of the organisation. It should always be like this, because everybody is doing it like this. (R3)”* Ten tweede spoort Open Data France de lokale overheden aan om meer data te ontsluiten door het geven van trainingen, maar ook door het bewustzijn van open data te vergroten (R3). Ten derde is er een sterke wettelijke basis met de *Digital Republic Bill*, waardoor overheidsorganisaties verplicht zijn de data te ontsluiten (R12).

Samenvattend vallen in Frankrijk een drietal zaken op ten aanzien van de ontsluiting van overheidsdata. Allereerst de mate van centralisatie; er is een sterke centrale overheid en ook het open data-beleid is gecentraliseerd door het aanstellen van een *Chief Data Officer*. Het hebben van een mandaat lijkt bij te dragen aan de ontsluiting van overheidsdata door anderen. Ten tweede de sterke wettelijke basis die door het vorige kabinet is gelegd met het aanstellen van de *Chief Data Officer* en het aannemen van de *Digital Republic Bill*. Hierdoor is er minder politieke betrokkenheid nodig bij de volgende kabinetten om data-ontsluiting in stand te houden. Tot slot het betrekken van inwoners bij het opstellen van een *high value datalist*. Aangezien er geen boetes staan op het niet naleven van de *Digital Republic Bill*, creëert het betrekken van inwoners een pressiemiddel dat overheidsorganisaties toch kan stimuleren hun data te ontsluiten.

5.3.3 Nederland

In tegenstelling tot Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de verantwoordelijkheid voor open data in Nederland relatief gefragmenteerd. Er is een spreiding over twee directies binnen Binnenlandse Zaken, Democratie & Bestuur en Informatiesamenleving & Overheid (R8). Daarnaast is er het Leer- en Expertisepunt Open Overheid, die werkt vanuit ICTU maar wat betreft werkzaamheden in dienst staat van de twee directies. Verder is er het Ministerie van Economische Zaken, omdat open data mede tot doel heeft nieuwe ondernemingen te stimuleren (R2). Door deze fragmentatie is er een grijs gebied met taken die blijven liggen. Er is niet, zoals in Frankrijk, iemand met mandaat die andere overheidsorganisaties kan verplichten hun data te ontsluiten:

“Wat nu heel vaak gevoeld wordt, is dat BZK zich gaat bemoeien met die dingen waar vakdepartementen een belang bij hebben. En terwijl het eigenlijk voor BZK veel meer gaat over de democratische grondslag van alles wat gebeurt met data in onze maatschappij. Die focus zouden ze veel sterker mogen kiezen wat mij betreft. (R4)”

Volgens deze respondent zou dit gevoel dus opgelost kunnen worden door de democratische grondslag te kiezen, waar BZK wel een mandaat voor heeft, en daarbij politieke betrokkenheid te zoeken. Deze politieke betrokkenheid is echter beperkt, politiek heeft een korte

aandachtspanne en open data wordt niet gezien als iets waar je als politicus op scoort (R6). Wel is op dit moment de Wet Open Overheid in behandeling in de Eerste Kamer. Deze wet zou openbaarheid een actieve taak maken voor elf categorieën data. Daarnaast geldt een inspanningsverplichting voor bestuursorganen om uit eigen beweging documenten openbaar te maken. De initiatiefwet komt al uit 2012, is in 2016 door de Tweede Kamer aangenomen en nu opnieuw in behandeling bij de Tweede Kamer (R6).

De Wet Open Overheid zou zorgen voor meer verplichting wat betreft de ontsluiting van overheidsdata. Momenteel is het Nederlandse beleid zeer vrijblijvend. Er zijn geen sancties wanneer overheidsorganisaties geen data ontsluiten, tenzij het op basis van een wob-verzoek is, en aanwezigheid bij de werkgroep over open data is vrijwillig. *“Wat je wel ziet is dat van een bepaald ministerie iemand opeens niet meer komt opdagen, dus dat je denkt: wat is hier aan de hand? Het valt mij altijd op dat daar niet zoveel aan gedaan wordt. (R8)”* Daarnaast is betrokkenheid vaak gekoppeld aan het meebetalen aan initiatieven. Open data is ministerie-overstijgend, maar wanneer het over financiering gaat haken ministeries regelmatig af (R8). De achterblijvende motivatie van sommige ministeries in combinatie met het vrijwillige karakter van het Nederlandse beleid, maken dat BZK sterk afhankelijk is van data-aanvragen door gebruikers (R2, R9). Zolang er geen aanvragen zijn voor data, is het voor BZK lastiger om data-ontsluiting te stimuleren, omdat er geen verplichting op zit. Daar komt bij dat ministeries een bepaalde mate van eigenaarschap ervaren. *“Als data-eigenaar bepalen zij zelf. En dat kunnen wij ook niet voor hen bepalen, of omdat er eigendomsrecht op zit of omdat het niet mogelijk is of wat dan ook. (R2)”* Een pressiemiddel zou kunnen helpen om data-ontsluiting op zulke momenten te stimuleren.

Een pressiemiddel dat zowel Forum Standaardisatie, als de Algemene Rekenkamer kunnen gebruiken is het sturen van een rapport naar de Tweede Kamer. In dit rapport geven zij dan aan welke directies niet aan de vraag hebben voldaan. *“Dat geeft wel een stok achter de deur, want als organisatie wil je daar niet in staan met ik heb het gewoon niet gedaan. (R10)”* Daarnaast zou het betrekken van inwoners kunnen helpen; het creëert een pressiemiddel doordat overheidsorganisaties zien waarvoor zij de data ontsluiten. *“Het idee we gaan data openmaken omdat we geloven dat het oke is, dat leidt ook een beetje tot: ik ben heel veel inspanning aan het doen, maar waarvoor eigenlijk want ik zie niet wat voor nut het heeft. (R2)”* Daarnaast zit er angst bij ambtenaren: *“de primaire reflex van een ambtenaar is: dat delen we niet. Die overziet die risico’s niet van het beschikbaar stellen. (R4)”* BZK probeert ministeries nu te stimuleren door het gesprek aan te gaan over het ontsluiten van data.

Concluderend lijkt in Nederland vooral de onduidelijke en gefragmenteerde structuur een negatieve invloed te hebben op de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Er is geen eenduidige instantie of persoon met een mandaat, waardoor de overheidsorganisaties geen verplichting hebben. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is wat betreft status gelijk aan de anderen en heeft daardoor weinig zeggenschap. Daarbij komt dat er geen pressie is op de organisaties om hun data te ontsluiten: er zijn geen sancties, er is weinig politieke betrokkenheid en weinig druk van inwoners.

5.4 Analyse

	Verenigd Koninkrijk	Frankrijk	Nederland
<i>Kwaliteit en mate van ontsluiting en standaardisatie</i>	Midden (8/12)	Hoog (11/12)	Laag (5/12)
<i>Centrale institutie</i>	Begin: cabinet office Nu: DCMS, minder krachtig	Etalab, valt onder verantwoordelijkheid premier	Binnenlandse Zaken, verschillende directies
<i>Wettelijke instrumenten</i>	Whitepaper uit 2011 Inwoners betrokken bij beleidsontwikkeling	Digital Republic Bill Inwoners betrokken bij beleidsontwikkeling	Geen open data-wetgeving buiten EU-wetgeving, wel Nationale (Open) Data Agenda
<i>Financiering</i>	-	-	Jaarbasis
<i>Hoofdofficier</i>	Transparency board centraal met op elk ministerie eigen board.	Chief Data Officer, elk ministerie eigen officer	Nee
<i>Politieke betrokkenheid</i>	Minister was zeer betrokken, nu minder maar nog altijd aandacht	Vorige kabinet zeer betrokken, nu wettelijke basis	Beperkte politieke betrokkenheid
<i>Samenwerking</i>	Verschillende commissies Overleg tussen publiek, privaat en derde sector	CDO's komen bij elkaar Maatschappelijke organisaties betrokken	Stuur- en werkgroep open data Maatschappelijke organisaties betrokken
<i>Verschillende expertises</i>	Civil society organisaties hebben eigen expertises Aandacht voor vaardigheden	Netwerk met breed scala aan actoren en expertises	Overleg met wetenschap en maatschappelijke organisaties met eigen expertises Weinig aandacht voor vaardigheden
<i>Commitment</i>	Ambtenaren durfden risico's te nemen	Ja, door lobbyen, trots en wettelijke basis	Ministeries lijken niet zeer betrokken, zijn niet bereid te financieren

Tabel 7 Ontsluiting, standaardisatie en governance

De landen hebben ieder een centrale institutie aangesteld, maar het gewicht van deze institutie ten opzichte van andere ministeries is wisselend. In het Verenigd Koninkrijk was de centrale institutie het *cabinet office* en in Frankrijk *Etalab*. Beide instituties zijn ingesteld als uitvoerend orgaan van de premier. In Nederland daarentegen valt open data-beleid onder de verantwoordelijkheid van BZK. Het ministerie heeft minder status dan de verantwoordelijke ministeries in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

De wetgeving ziet er in de drie landen grotendeels hetzelfde uit, omdat de AVG, de *PSI directive* en de *Freedom of Information Act* vanuit de Europese Unie zijn opgelegd. Opvallend is dat zowel het Verenigd Koninkrijk met het Whitepaper Open Data, als Frankrijk met de *Digital Republic Bill* specifieke richtlijnen hebben voor open data. Nederland beschikt over een Nationale (Open) Data Agenda, maar deze is minder dwingend. De drie landen lopen er allen tegenaan dat er geen sancties of stimulansen verbonden zijn aan de wetgeving.

Wat betreft leiderschap zijn er grote verschillen tussen de drie landen. In het Verenigd Koninkrijk lagen het leiderschap en de verantwoordelijkheid bij het *cabinet office*, maar deze is verschoven naar de *Government Digital Services* voor de implementatie en het Ministerie van Digitaal, Cultuur, Media en Sport voor het beleid. Wel is er een nationale transparantie commissie en binnen ieder ministerie een transparantie commissie, waarin wordt besloten welke data ontsloten kan en moet worden. In Frankrijk daarentegen is er een hoofdofficier, de *Chief Data Officer*, en binnen ieder ministerie een datasteward. Nederland lijkt geen hoofdofficier of sterke leider te hebben; binnen BZK is het thema open data gefragmenteerd. De coördinatie van administratieve acties lijkt voornamelijk te gebeuren in de stuur- en werkgroep. Dat de verantwoordelijkheid in Nederland niet ligt bij de uitvoerende organisatie van de premier, lijkt de invloed van BZK kleiner te zijn dan in de twee andere landen.

Ook de politieke betrokkenheid in de drie landen is wisselend. In het Verenigd Koninkrijk was de politieke steun vooral aan het begin aanwezig. De verantwoordelijke minister gaf dit onderwerp prioriteit en heeft een stevige infrastructuur neergezet. In Frankrijk had met name het vorige kabinet aandacht voor open data. Zij hebben de *Chief Data Officer* aangesteld en de *Digital Republic Bill* aangenomen. Hiermee heeft Frankrijk een sterke wettelijke en institutionele basis gecreëerd voor open data. In Nederland zijn GroenLinks en D66 in 2012 gekomen met een voorstel voor de Wet Open Overheid, deze wet lijkt er pas op zijn vroegst dit jaar te gaan komen. Daarbuiten lijkt de politiek niet sterk betrokken te zijn bij het thema.

Wat betreft het netwerk is het volgens de literatuur van belang om samen te werken met partijen die over verschillende expertises beschikken. Met name in Frankrijk is er een netwerk met een zeer breed scala aan expertises: softwareontwikkelaars, trainers, lobbyisten, etc. Deze actoren dragen bij aan de vaardigheden van ambtenaren, wat in alle landen een gebrek lijkt te zijn, en dragen tools aan die de ontsluiting en standaardisatie van data vergemakkelijken. Echter, ook in het Verenigd Koninkrijk en Nederland is er een netwerk waarin veel betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bestaat. De nadruk ligt in deze twee landen meer op *marketing* van open data. In het Verenigd Koninkrijk is een opvallende actor wel het Open Data Instituut, die trainingen geeft aan zowel ambtenaren als inwoners. De inwoners worden door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk ook meer betrokken bij open data en de besluitvorming.

De betrokkenheid van ministeries en gemeenten lijkt wisselend. In het Verenigd Koninkrijk is data ontsluiting onderdeel geworden van de routine. De betrokkenheid binnen ministeries is dus aanwezig. Onder gemeenten is dit beeld meer wisselend, maar om de ontsluiting van data te stimuleren wordt geld gegeven wanneer gemeenten zich houden aan de *local transparency code*. In Frankrijk is er met de *digital republic bill* een sterke wettelijke basis ontstaan, met de *Chief Data Officer* een sterke institutionele basis ontstaan en hebben gemeenten een groot eergevoel wat betreft hun open data portalen. In Nederland lijkt de betrokkenheid minder te zijn. Er zijn een aantal ministeries die vooroplopen in open data, zoals Justitie en Veiligheid, die bereid zijn mee te betalen aan initiatieven en daarmee betrokkenheid tonen.

De resultaten laten zien dat de theoretische succesfactoren inderdaad vaker aanwezig zijn in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk dan in Nederland (tabel 7). Dit suggereert dat het hebben van

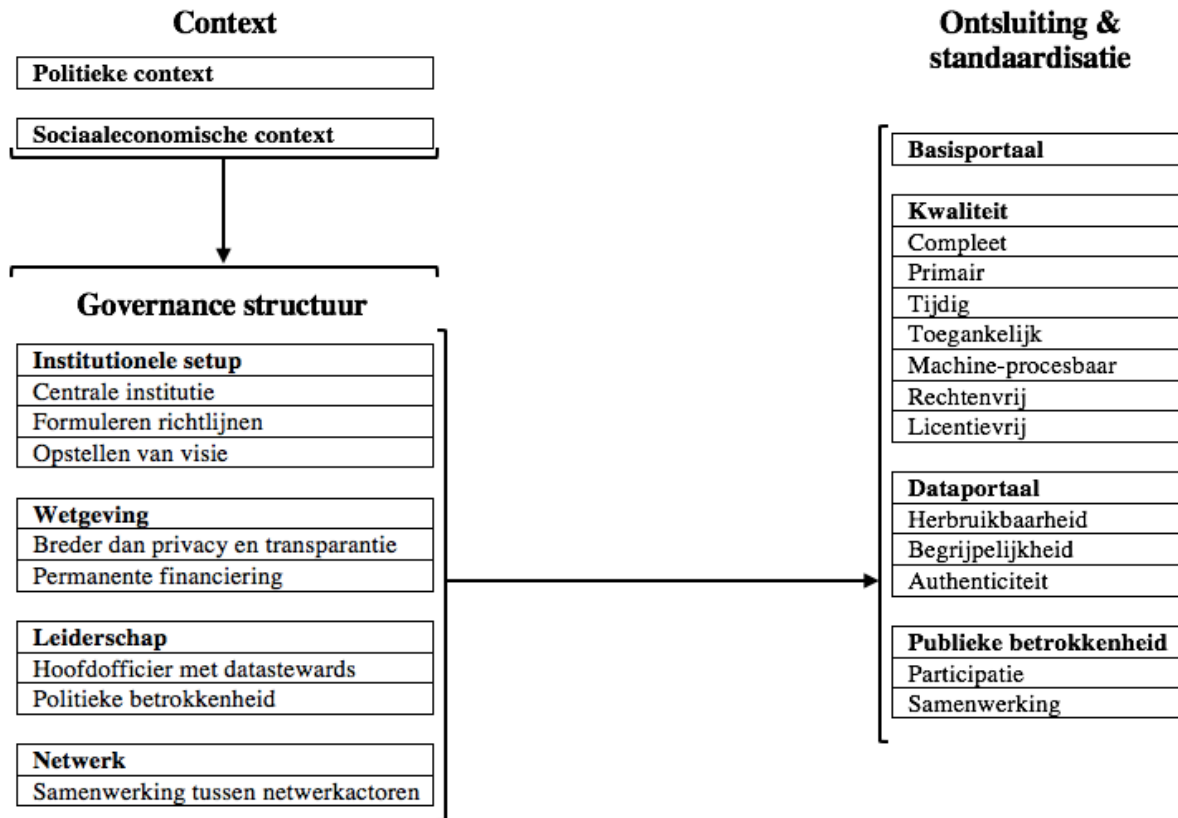
een centrale institutie, specifieke open data-wetgeving, duidelijk leiderschap met politieke betrokkenheid en een netwerk met een breed scala aan expertises bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Vanuit de interviews met betrokkenen lijken met name de sterke institutionele- en wettelijke basis van belang te zijn.

Test van model in internationaal seminar

Het model is tevens getest in een seminar van een uur met overheidsbeambten uit Canada en Brazilië en Stefaan Verhulst (onderzoeker aan New York University). Zowel Canada als Brazilië hebben hun inwoners betrokken bij het opstellen van een datalijst; Canada door een enquête uit te zetten, Brazilië door online consultatie. Daarnaast hebben beide landen een handboek voor ambtenaren, zodat zij in staat zijn hun data te ontsluiten. En ook Canada heeft het beleid sterk gecentraliseerd. Elk ministerie heeft een senior informatiemanager, die zicht houdt op de ontsluiting van data. Hierdoor is open data daar onderdeel van het werk geworden. De beampte uit Canada beschreef mooi waarom dit zo belangrijk is: *“We as public officials are not elected ones, we have to use flexible structures so it matches the electives. Open data has to become part of the work and reflect the wishes of the government.”* De onderzoeker, Stefaan Verhulst, bevestigde het belang van duidelijke governance structuren, het betrekken van inwoners bij de ontsluiting en het netwerk rondom de overheid. Door de korte duur van het seminar zijn alleen de factoren ter sprake gekomen die de vertegenwoordigers het meest van waarde achtten.

6. Conclusie

De vraag die centraal stond in dit onderzoek is: *Hoe kan open data governance bijdragen aan het ontsluiten en standaardiseren van overheidsdata?* Om deze vraag te beantwoorden is een kwalitatief internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd. In het theoretisch kader zijn factoren geformuleerd die bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata, dit governance model is weergegeven in figuur 10. Het model is getest in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland.



Figuur 10 Conceptueel model governance en data

Er was weinig literatuur beschikbaar over de relatie tussen de governance-structuur die een land in plaats heeft gesteld en de mate en kwaliteit van de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Dit onderzoek levert een bijdrage aan deze literatuur door middel van het bovenstaande model (figuur 10). In dit model zitten twee dimensies: open data governance en de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Om te beoordelen of de governance-structuur inderdaad bijdraagt aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata, zijn het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland beoordeeld op het hebben van een lijst met basis datasets, de kwaliteit van de ontsloten data, hun dataportaal en de publieke betrokkenheid bij de ontsluiting van data. Uit deze beoordeling bleek dat Frankrijk het hoogst scoorde van de drie landen. Het land beschikt over een lijst met referentiedata, de kwaliteit wordt relatief hoog beoordeeld, het dataportaal kent mogelijkheden tot feedback en inwoners worden betrokken bij de ontsluiting van data. Het Verenigd Koninkrijk scoort gemiddeld op de dimensies. Het land beschikt over een *high value* datalijst, de data worden wat betreft kwaliteit zeer hoog beoordeeld, er is geen groot aantal datasets ontsloten op het dataportaal en inwoners worden bij de ontsluiting van data betrokken door middel van bijeenkomsten. De overheid heeft wel een

deel van de datasets verkocht aan andere organisaties, zoals de *Postal Office*, waardoor interessante data niet ontsloten kan worden. In Nederland tot slot is er alleen een lokale *high value* datalijst, de kwaliteit wordt matig beoordeeld, het dataportaal kent beperkte mogelijkheden en de publieke betrokkenheid is gering.

Alhoewel het betrekken van inwoners in het model onderdeel was van de ontsluiting en standaardisatie van data, lijkt deze op basis van de resultaten meer thuis in de governance-structuur. Het grootste probleem wat betreft open data is namelijk in ieder van de landen dat er geen sancties staan op het niet ontsluiten van de data, maar door de AVG wel op het ontsluiten van bepaalde data. Het open data-beleid is dus vrijblijvend en er is een angst bij ambtenaren om data te ontsluiten. In Frankrijk is dit ondervangen door inwoners te betrekken bij het opstellen van een lijst met referentiedata. Dit creëert een pressie op overheidsorganisaties om daadwerkelijk te ontsluiten; inwoners wachten op de data en vragen daarom. Het creëren van een pressiemiddel kan beter geschaard worden onder de governance-structuur dan onder de ontsluiting van data.

De elementen in de governance-structuur die de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata positief beïnvloeden zijn een sterke institutionele- en wettelijke basis. De institutionele basis bestaat idealiter uit een centrale institutie, die invloed heeft op de andere ministeries, en daaromheen een netwerk aan organisaties. Deze organisaties kunnen de overheidsorganisaties ondersteunen wat betreft expertise. De invloed op andere ministeries lijkt te worden vergroot wanneer de centrale institutie verbonden is aan de premier, zoals in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk het geval is. In beide landen is de governance-structuur sterk gecentraliseerd met duidelijk leiderschap. Dit is het meest zichtbaar in Frankrijk die, geheel volgens het theoretische model, een *Chief Data Officer* en datastewards heeft aangesteld. Nederland daarentegen kent een meer horizontale structuur, waarin BZK het middelpunt is en daaromheen een web aan organisaties bestaat. Het Verenigd Koninkrijk verschuift de laatste jaren overigens meer richting het Nederlandse model. Uit de resultaten blijkt de sterke mate van centralisering in de beginfase met name van belang te zijn. Zodra het ontsluiten van data in de routine van medewerkers zit, kan het open data-beleid eventueel gedecentraliseerd worden. De wettelijke basis bestaat idealiter uit wetgeving breder dan transparantie en privacy, zoals in Frankrijk waar de *Digital Republic Bill* is aangenomen. Het samenspel van instituties, waarbij er een duidelijke leider is op het gebied van open data, en een wet leidt ertoe dat open data in de routine van medewerkers terecht komt.

Waar de meeste theoretische verwachtingen bevestigd werden in de resultaten, bleek de invloed van de politieke betrokkenheid en de financiering gering. Er werd verwacht dat politieke betrokkenheid een voorwaarde was voor de mate en kwaliteit van de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Uit de resultaten blijkt echter dat slechts een korte periode van politieke betrokkenheid van belang is om een governance-structuur te ontwikkelen, daarna is de politieke betrokkenheid minder van belang. De invloed van de financiering lijkt daarenboven miniem. Dit werd nogmaals bevestigd in het internationale gesprek met beamtten uit Brazilië en Canada, waarin onderschreven werd dat met een klein budget een open data governance-structuur opgezet kan worden.

7. Discussie

Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan de kennis over politiek-bestuurlijke factoren die de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata bevorderen. Deze politiek-bestuurlijke factoren kunnen worden omschreven als succesfactoren voor open data. De kennis is tot stand gekomen door een kwalitatief internationaal vergelijkend onderzoek, waarin Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk als cases zijn genomen. Op basis van de literatuur is een theoretisch raamwerk ontwikkeld, dat is getoetst in de drie landen aan de hand van interviews en een documentenanalyse. Op basis van dit onderzoek is te concluderen dat open data governance met name een bijdrage lijkt te leveren aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata via een duidelijke, gecentraliseerde cultuur, een wettelijke basis en het betrekken van inwoners bij beslissingen over open data.

7.1 Theoretische implicaties

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de politiek-bestuurlijke factoren die bijdragen aan de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata om zo beter te begrijpen hoe de open data governance-structuur in Nederland verbeterd kan worden. Teneinde dit doel te bereiken, is op basis van de theorie een governance model ontwikkeld. Dit model is getest in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland en gevalideerd op basis van een gesprek met een Braziliaanse en twee Canadese ambtenaren en de onderzoeker Stefaan Verhulst. Dit model kan verder getest worden in vervolgonderzoek (zie paragraaf 7.3). Naar aanleiding van de resultaten en conclusies zijn er een aantal nieuwe inzichten ontstaan, die in de onderstaande alinea's bediscussieerd zijn. Naar aanleiding van deze inzichten kan het governance model worden aangepast.

Ten eerste is er in de literatuur over open data weinig aandacht voor het belang van het netwerk aan organisaties rondom de overheid. De resultaten lieten echter zien dat dit netwerk sterk van belang kan zijn voor het succes van open data governance. In Frankrijk zijn inwoners en organisaties bijvoorbeeld actief betrokken bij het opstellen van een lijst met referentiedata. Dit leidt er niet alleen toe dat de toegevoegde waarde van de data sneller zichtbaar wordt, het creëert ook een pressiemiddel. De succesfactoren uit de literatuur hadden geen oog voor de vrijblijvendheid van de huidige wettelijke kaders (Safarov, 2018; Zuiderwijk & Janssen, 2014; Huijboom & Van den Broek, 2011). In elk van de drie landen kwam terug dat er een gebrek aan sancties is op het niet ontsluiten van data, waardoor ministeries gemakkelijk onder data-ontsluiting uitkomen. Pressie van inwoners kan helpen om data-ontsluiting in dit geval te stimuleren. Dit is een bekend concept in de communicatiewetenschappen (Bardoel & d'Haenens, 2004). Wanneer overheidsorganisaties beschikken over de bereidheid en capaciteit om feedback van inwoners ter harte te nemen, dan kunnen inwoners druk uitoefenen (Peixoto & Fox, 2016). De capaciteit om feedback ter harte te nemen stijgt door op ICT-platformen, zoals data.overheid.nl, de mogelijkheid te geven feedback te geven. Wanneer ambtenaren vervolgens ook bereid zijn met deze feedback aan de slag te gaan, kunnen inwoners druk uitoefenen op overheidsorganisaties om bepaalde data te publiceren. Een dergelijk feedback systeem als in Frankrijk werkt dus alleen als er al bereidheid is bij ambtenaren om data te ontsluiten.

Ten tweede werd er in de literatuur over open data governance geen rekening gehouden met door angst en een gebrek aan vaardigheden bij ambtenaren, terwijl dit in de praktijk een barrière lijkt te zijn voor de succesvolle ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Waar Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk stevig inzetten op het geven van trainingen, gebeurt dit in Nederland nauwelijks. In de literatuur is daar tot nog toe weinig aandacht voor. Michie, Van Stralen en West (2011) en Zuiderwijk en Janssen (2014) besteden in hun onderzoek aandacht aan deze vaardigheden en stellen dat het zou moeten gaan om ‘toereikende’ vaardigheden. Dat betekent dat het afhangt van de functie en afdeling welke vaardigheden van belang zijn. Volgens Knoppers (2016) zijn de basisvaardigheden, waarover de hele organisatie zou moeten beschikken: omgaan met complexe wetgeving, het verzamelen van data, het voldoen aan kwaliteitseisen, het ontsluiten van data en wanneer data geüpdatet zou moeten worden. Een bepaald niveau van vaardigheden voor ambtenaren zou toegevoegd moeten worden aan het governance-raamwerk, zoals weergegeven in paragraaf 2.4.

Tot slot lijkt de plaats waar de centrale institutie zich bevindt van belang. Het ministerie van Binnenlandse Zaken, de centrale institutie in Nederland, is wat betreft status gelijk aan de andere ministeries die zij moet stimuleren hun data te ontsluiten. In zowel het Verenigd Koninkrijk als Frankrijk is het verbonden aan de premier. Dat betekent enerzijds dat er meer politieke back-up is voor het beleid. Anderzijds lijkt het te zorgen voor meer status richting de andere overheidsorganisaties. In de literatuur over open data governance is geen aandacht voor de plaats binnen de overheid waar de centrale institutie zich bevindt (OECD, 2018; Zuiderwijk & Janssen 2014; Susa et al., 2015).

7.2 Praktische implicaties

Deze conclusies zijn tevens relevant voor de open data governance in de praktijk. Het laat zien dat open data governance zich niet volledig laat leiden door de wensen van de overheid, maar ook sterk afhankelijk is van de cultuur in een land en het pad dat bewandeld is tijdens de start. Het stromenmodel van John Kingdon (1984) lijkt hierbij relevant. Het is van belang dat er een probleem geframed wordt, er oplossingen worden geformuleerd en er politieke aandacht is. De organisaties rondom de overheid framen het probleem en formuleren hier geregeld ook oplossingen voor. Met name in het Verenigd Koninkrijk werd de framing goed ingezet door daarbij de starpower van Sir Tim Berners Lee te gebruiken, waren er voldoende startups rondom open data met oplossingen en een minister die zeer betrokken was bij het thema. De stromen vielen daar mooi samen, het *window of opportunity*, waardoor het open data-beleid sterk neergezet is.

Wat wel te sturen is in de praktijk, is het verloop van het pad op dit moment en in de toekomst. Aangezien vanuit de AVG boetes worden opgelegd bij het publiceren van privacygevoelige informatie maar vanuit het open data beleid geen sancties kunnen worden ingezet, ontstaat bij ambtenaren het gevoel dat het veiliger is om data niet te publiceren. Vanuit dit onderzoek kunnen twee aanbevelingen worden gedaan om de ontsluiting van data toch te stimuleren. Allereerst is dat het betrekken van inwoners en maatschappelijke organisaties bij het opstellen van beleid en ontsluiten van data. Waar het pressiemiddel of de sancties in het beleid missen, kunnen inwoners en organisaties dat gat vullen. Wanneer zij specifiek op data wachten, vormt

dat druk op overheidsorganisaties om hun data te publiceren. Daarnaast maakt het de ontsloten data direct van belang, waardoor de kans groter is dat de data gebruikt wordt voor analyses en toepassingen. Zodra de impact van open data beter zichtbaar wordt, bijvoorbeeld doordat overheidsorganisaties een direct verband zien tussen de data die zij publiceren en een toepassing die daarmee ontwikkeld is, stimuleert dat om vaker data te ontsluiten. Daarnaast is dat het vergroten van de kennis en vaardigheden van ambtenaren. Ambtenaren zijn zich nog weinig bewust van de kansen die open data biedt voor zowel de omgeving als de organisatie. Onderzoek van Averbeck, Jones & Robertson (2011) laat zien dat kennis over een fenomeen werkt om de angst ervoor te verminderen. Door meer in te zetten op trainingen omtrent data-ontsluiting, de AVG en (basis) datavaardigheden, zijn ambtenaren waarschijnlijk geneigd meer data te ontsluiten. Dit helpt bij het optimaal benutten van de potentie van open data.

7.3 Methodologische reflectie en vervolgonderzoek

De lezer moet er rekening mee houden dat dit onderzoek gebaseerd is op achttien interviews en verschillende documenten en artikelen. Dat betekent dat een groot aantal betrokkenen bij open data (governance) niet zijn gesproken. Alhoewel de respondenten geselecteerd zijn op basis van een stakeholderanalyse, kon niet van elke relevante organisatie iemand gesproken worden. Enerzijds omwille van de tijd, maar ook door afwijzingen voor een interview.

Daarnaast moet worden gewaarschuwd worden dat ondanks dat het onderzoek spreekt over 'succesfactoren', wat een bepaalde oorzaak-gevolg relatie impliceert, niet is getoetst voor causaliteit. Dat betekent dat dit onderzoek geen oorzaak-gevolg relatie meet tussen de succesfactoren en de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata. Het onderzoek verkent mogelijke samenhang tussen de factoren en de ontsluiting en standaardisatie van overheidsdata alleen door kwalitatieve data te verzamelen. Er kan daarom niet met zekerheid worden gesteld dat deze succesfactoren ook daadwerkelijk van invloed zijn op de ontsluiting en standaardisatie van data, die propositie is enkel op eerdere theorievorming gebaseerd.

Voor een vervolgonderzoek zou het interessant zijn om de onderzoeksvraag te beantwoorden aan de hand van een kwantitatief onderzoek. Daarmee kunnen meer relevante stakeholders worden bereikt en het geeft de mogelijkheid om causale verbanden vast te stellen. Op die manier kan worden beslist of bepaalde factoren sterker van invloed zijn dan anderen, waardoor specifiek beleid kan worden geformuleerd. Een tweede richting voor vervolgonderzoek zou zijn vanuit interdisciplinair perspectief. Een onderzoeksteam bestaande uit een informatiewetenschapper, bestuurs- en organisatiewetenschapper en communicatiewetenschapper zou een nog bredere theoretische basis kunnen leggen, waarin de technische kennis en kennis over communicatie met en door de overheid meegenomen worden.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2016). Trendrapport open data 2016. Den Haag.

Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.

Autoriteit Persoonsgegevens (z.d.). Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Geraadpleegd op 26 maart 2019 via <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-privacy/wetten/algemene-verordening-gegevensbescherming-avg>

Averbeck, J. M., Jones, A., & Robertson, K. (2011). Prior knowledge and health messages: An examination of affect as heuristics and information as systematic processing for fear appeals. *Southern Communication Journal*, 76(1), 35-54.

Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., Velden, T. van der & Goede, M. de. (2013). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Noordhoff Uitgevers BV: Groningen/Houten.

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, Teunissen, J. (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Noordhoff Uitgevers: Groningen/Houten.

Bardoel, J., & d'Haenens, L. (2004). Media meet the citizen: Beyond market mechanisms and government regulations. *European Journal of Communication*, 19(2), 165-194.

Bell, S., Berg, T., & Morse, S. (2019). Towards an Understanding of Rich Picture Interpretation. *Systemic Practice and Action Research*, 1-14.

Boeije, H. (2006). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma.

Bossert, J. (2002). Good Governance: de leidraad voor goed bestuur en management. *Overheidsmanagement*, 9, 244-248.

Brans, P. (22 april 2016). France takes the lead in the global open data race. Geraadpleegd op 7 juni 2019 via <https://www.computerweekly.com/news/450284803/France-takes-the-lead-in-the-global-open-data-race>

Breman, G. E., Van Noort, W. J., & Rutgers, M. R. (2016). *De bestuurlijke kaart van Nederland: het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. - 6de herziene druk. Bussum/Coutinho9789046905241.

Bryman, A. (2012) *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.

Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2002, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK). ISBN 90-806487-4-4.

Checkland, P. (1981). *Systems Thinking, Systems Practice*. Chichester: John Wiley & Sons.

Clarke, A., & Margetts, H. (2014). Governments and citizens getting to know each other? Open, closed, and big data in public management reform. *Policy & Internet*, 6(4), 393-417.

Cnossen, S. (2009). *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse*. 's-Gravenhage: Centraal Planbureau.

Crossman, A. (28 september 2018). *Understanding Purposive Sampling*. Geraadpleegd op 19 maart 2019 via <https://www.thoughtco.com/purposive-sampling-3026727>

Data.overheid.nl (z.d.). Gemeentelijke High Value Datalijst. Geraadpleegd via <https://data.overheid.nl/gemeentelijke-high-value-datalijst>

Data.overheid.nl (2019). High value datasets. Geraadpleegd op 11 juni 2019 via <https://data.overheid.nl/high-value-datasets>

Dawes, S. S., Vidasova, L., & Parkhimovich, O. (2016). Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach. *Government Information Quarterly*, 33(1), 15-27.

De Graaf, G., Doeveren, V. van, Reynaers, A. M., & Wal, Z. van der (2011). Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden. *Bestuurskunde*, 20(2), 5-11.

Groot, S. de & Hogendoorn, R. (2018). De Nationale Data Agenda: Data in het hart van de overheid.

De Nederlandse Grondwet (2019). Gemeente. Geraadpleegd op 1 april 2019 via <https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vic0lcq0aryx/gemeente>

Deetz, S. (1996). Crossroads - Describing differences in approaches to organization science: *Rethinking Burrell and Morgan and their legacy*. *Organization Science*, 7 (2), pp. 191-207.

Department for Communities and Local Government (2015). Local Government Transparency Code. Geraadpleegd via https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408386/150227_PUBLICATION_Final_LGTC_2015.pdf

Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *The Academy of Management Review*, 20(1), 65-91.

Edelenbos, J. (1999). Design and management of participatory public policy making. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 1(4), 569-576.

Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417-446.

Edgar, I.R. (1999). The imagework method in health and social science research. *Qualitative Health Research*, 9, 198-211.

Eerste Kamer der Staten-Generaal (z.d.). Initiatiefvoorstel-Snels en Van Weyenberg Wet open overheid. Geraadpleegd op 27 maart 2019 via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33328_initiatiefvoorstel_snels_en

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.

Europese Commissie (24 januari 2019). European legislation on the re-use of public sector information. Geraadpleegd op 26 maart 2019 via <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

Europese Commissie (november 2018). Open Data Maturity in Europe. Geraadpleegd via https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n4_2018.pdf

Eurostat (2019). Gini coefficient of equivalised disposable income – EU SILC survey. Geraadpleegd op 1 april 2019 via

<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi190&plugin=1>

Foulquier-Gazagnes, C. (5 oktober 2016). The French Digital Republic Bill: Opening data...and the bill itself! [Powerpoint]. Geraadpleegd via <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/presentation-slides-french-digital-republic-bill>

Frankowski, A., Steen, M. van der, Meijer, A. J., & Twist, M. van (2015). De Publieke Waarde (n) van Open Data.

Freeman R.E. (1984). Strategic management: a stakeholder approach. Boston: Pitman Publishing.

Geiger, C. P., & Von Lucke, J. (2012). Open government and (linked) (open) (government) (data). *JeDEM-eJournal of eDemocracy and open Government*, 4(2), 265-278.

George, A.L. & Bennett, A. (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs.

Glaser, B.G. & Strauss, Al. L. (1967). The discovery of grounded theory. Chicago: Aldine.

Gonzalez-Zapata, F., & Heeks, R. (2015). The multiple meanings of open government data: Understanding different stakeholders and their perspectives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 441-452.

Gurstein, M. (2011). Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone? *First Monday* 16(2): 1-7

Hodge, G. A., & Greve, C. (Eds.). (2005). The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience. Edward Elgar Publishing.

Hood, C., & Heald, D. (Eds.). (2006). *Transparency: The key to better governance?* New York, NY: Oxford University Press.

Hoog, J. de, Twist, M. van, Meijer, A.J., Steen, S. Van der, & Scherpenisse, J. (2012). *Open data, Open gevolgen*. Den Haag: NSOB.

Huijboom, N., & Van den Broek, T. (2011). Open data: an international comparison of strategies. *European journal of ePractice*, 12(1), 4-16.

Ingrams, A., Zouridis, S. & Leijtens, V. (2018). Open Government in Four Countries: Challenges and Strategies for Digitisation and Proactive Information Release.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.

Klijn, E. H. (2012). New public management and governance: a comparison. *Oxford handbook of governance*, 201-214.

Knoppers, M. (2016). Open data bij de provincie Groningen (Masterscriptie).

Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making. London: Routledge

Köse, S. (2008). Diagnosing student misconceptions: Using drawings as a research method. *World Applied Sciences Journal*, 3(2), 283-293.

Koznov, D., Andreeva, O., Nikula, U., Maglyas, A., Muromtsev, D., & Radchenko, I. (2016). Open Government Data in Russian Federation. *arXiv preprint arXiv:1612.05164*.

Kronenburg, T., Monasso, T., Boschker, E., & Thaens, M. (2012). De waarde van open data. Keuzes en effecten van open-datastrategieën voor publieke organisaties. Den Haag, ZENC research carried out for the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 109.

Kubler, S., Robert, J., Neumaier, S., Umbrich, J., & Le Traon, Y. (2018). Comparison of metadata quality in open data portals using the analytic hierarchy process. *Government Information Quarterly*, 35(1), 13-29.

Kucera, J., & Chlapek, D. (2014). Benefits and risks of open government data. *Journal of Systems Integration*, 5(1), 30-41.

La Porte, T. M., Demchak, C. C., & De Jong, M. (2002). Democracy and bureaucracy in the age of the web: empirical findings and theoretical speculations. *Administration & Society*, 34(4), 411-446.

Maso, I., & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.

Masser, I. (1999). All shapes and sizes: the first generation of national spatial data infrastructures. *International Journal of Geographical Information Science*, 13(1), 67-84.

Matthews, S. (2012). A note on 'image' methodology for social work qualitative research: Socially inclusive research methods for service users. *Social work & social sciences review*, 15(3), 119-127.

Meijer, A. (2015). Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands, *International Journal of Public Administration*, 38(3), 189-199.

Michie, S., van Stralen, M., West, R., (2011). The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation science*, 2011, 6, pp 1-11.

Monk, A., & Howard, S. (1998). Methods & tools: the rich picture: a tool for reasoning about work context. *Interactions*, 5(2), 21-30.

Montesquieu Instituut (z.d.). Politieke situatie in 28 EU-landen beschreven. Geraadpleegd op 1 april 2019 via https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vilsi35eqxok/politieke_situatie_in_28_eu_landen

Nakamura, M., Vertinsky, I., & Zietsma, C. (1997). Does culture matter in inter-firm cooperation? Research consortia in Japan and the USA. *Managerial and Decision Economics*, 18(2), 153-175.

Neuroni, A., Fraefel, M., Estermann, B., Jarchow, T., & Golliez, A. (2016). Exploring the notion of a national data infrastructure and the governance issues surrounding it. *Joint proceedings of ongoing research of IFIP EGOV and ePart*, 191-199.

NVVR (2014). Omgevingsfactoren en (politieke) context. Geraadpleegd op 19 februari 2019 via <https://wiki.nvvr.nl/artikel/13887/Omgevingsfactoren-en-politieke-context>

Open Data Barometer [OBD] (2016). The Open Data Barometer: A global measure of how governments are publishing and using open data for accountability, innovation and social impact.

OECD (2017). OECD Government at a Glance. OECD Publishing: Paris.

OECD (2018). Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact. OECD Digital Government Studies. OECD Publishing: Paris.

Ollongren, K. (20 februari 2019). Circulaire 'Gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen op 20 maart 2019. Den Haag: Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Open Data Barometer (2017). Open Data Barometer 4th edition. Geraadpleegd via https://opendatabarometer.org/4thedition/?_year=2016&indicator=ODB

Open Government Data (z.d.). What is open government data? Geraadpleegd op 18 februari 2019 via <https://opengovernmentdata.org>

Open Overheid (22 juni 2017). Steeds meer datasets & goede score OECD Open Data Index. Geraadpleegd op 20 maart 2019 via <https://www.open-overheid.nl/gastblog/steeds-meer-datasets-mooie-score-oecd-open-data-index/>

Open State Foundation (9 januari 2019). Nieuwe Wet open overheid stap in goede richting. Geraadpleegd op 27 maart 2019 via <https://openstate.eu/nl/2019/01/nieuwe-wet-open-overheid-stap-in-goede-richting/>

Peixoto, T., & Fox, J. (2016). When does ICT-enabled citizen voice lead to government responsiveness?.

Peled, A., & Nahon, K. (2015). Towards Open Data for Political Accountability: Examining the US and UK models. *iConference 2015 Proceedings*.

Prodemos (2016). Staten en kiesstelsels: Verenigd Koninkrijk. Geraadpleegd via <https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/Kiesstelsel-Verenigd-Koninkrijk-2017-PDF.pdf>

Prodemos (2017). Staten en kiesstelsels: Frankrijk. Geraadpleegd via <https://prodemos.nl/wp-content/uploads/2017/08/Kiesstelsel-Frankrijk-2017-PDF.pdf>

République Française (z.d.). The digital republic bill – overview. Geraadpleegd op 11 juni 2019 via <https://www.republique-numerique.fr/pages/in-english>

Reulink, N. & Lindeman, L. (2005). Dictaat kwalitatief onderzoek.

Rijksoverheid (z.d.). Openbaarheid van overheidsinformatie. Geraadpleegd op 26 maart 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob/openbaarheid-van-overheidsinformatie>

RIVM (2019). Sociaaleconomische status. Geraadpleegd op 20 maart 2019 via <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/sociaaleconomische-status/cijfers-context/opleiding>

Rubin, H. J. & Rubin, I. S. (2005). *Qualitative Interviewing: The art of hearing data – second edition*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Safarov, I. (2018). Institutional Dimensions of Open Government Data Implementation: Evidence from the Netherlands, Sweden, and the UK. *Public Performance & Management Review*, 1-24.

Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of management perspectives*, 5(2), 61-75.

Saxena, S. (2018). Open Government Data (OGD) in Iran, Lebanon and Jordan: a comparative approach. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems*, 48(1), 47-61.

Sayogo, D. S., Pardo, T. A., & Cook, M. (2014). A framework for benchmarking open government data efforts. In *2014 47th Hawaii International Conference on System Sciences*, pp. 1896-1905. IEEE.

- Shepherd, E., Bunn, J., Flinn, A., Lomas, E., Sexton, A., Brimble, S., ... & Page, J. (2019). Open government data: critical information management perspectives. *Records Management Journal*.
- Slack, N., Chambers, S., Johnston, R. (2007). *Operations Management*. Essex: Pearson.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Sunlight Foundation (2010). Ten Principles for Opening Up Government Information. Geraadpleegd op 2 maart 2019 via <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>
- Susha, I., Zuiderwijk, A., Charalabidis, Y., Parycek, P., & Janssen, M. (2015). Critical factors for open data publication and use: a comparison of city-level, regional, and transnational cases. *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 7(2), 94-115.
- Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing.
- United Nations Development Programme (2013). Education index. Geraadpleegd op 1 april 2019 via <http://hdr.undp.org/en/content/education-index>
- Van Eechoud, M. (2014). De lokroep van open data. *Oratiereeks*.
- Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). Benchmarking open government: An open data perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2), 278-290.
- VNG (z.d.). Factsheet: lokale en regionale democratie in het Verenigd Koninkrijk. Geraadpleegd via https://vng.nl/files/vng/factsheet_uk.pdf
- Vries, M. de, Kapff, L., Negreiro Achiaga, M., Wauters, P., Osimo, D., Foley, P., Szkuta, K., O'Connor, J. & Whitehouse, D. (2011). Pricing of Public Sector Information Study. European Commission: Information Society and Media Directorate-General.
- Weber, M., Driessen, P. P., & Runhaar, H. A. (2014). Evaluating environmental policy instruments mixes; a methodology illustrated by noise policy in the Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(9), 1381-1397.
- Welle Donker, F., & van Loenen, B. (2017). How to assess the success of the open data ecosystem?. *International Journal of Digital Earth*, 10(3), 284-306.
- Wester, F. (2003). *Rapporteren over kwalitatief onderzoek*. Lemma uitgeverij: Utrecht.
- Yin, R.K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Ysa, T. (2007). Governance forms in urban public-private partnerships. *International Public Management Journal*, 10(1), 35-57.
- Zeleti, F. A., Ojo, A., & Curry, E. (2016). Exploring the economic value of open government data. *Government Information Quarterly*, 33(3), 535-551.
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2013). A coordination theory perspective to improve the use of open data in policy-making. In *International Conference on Electronic Government*(pp. 38-49). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. *Government Information Quarterly*, 31(1), 17-29.

Bijlage 1 Documenten

Cachet et al. (2002)	Buitenlandse Burgemeesters Bekeken	Cachet, A., Daemen, H.H.F.M., Noppe, R.M., Ringeling, A.B. & Schaap, L. (2002). Buitenlandse Burgemeesters Bekeken. Rotterdam: CLD (i.o.v. het ministerie van BZK).
Data.overheid.nl (z.d.)	Gemeentelijke high value datalijst	Data.overheid.nl (z.d.). Gemeentelijke High Value Datalijst. Geraadpleegd via https://data.overheid.nl/gemeentelijke-high-value-datalijst
Department for Communities and Local Government (2015).	Local Government Transparency Code	Department for Communities and Local Government (2015). Local Government Transparency Code. Geraadpleegd via https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408386/150227_PUBLICATION_Final_LGTC_2015.pdf
VNG (z.d.)	Factsheet: lokale en regionale democratie in het verenigd Koninkrijk	VNG (z.d.). Factsheet: lokale en regionale democratie in het Verenigd Koninkrijk. Geraadpleegd via https://vng.nl/files/vng/factsheet_uk.pdf
Eurostat (2019)	Gini coefficient of equivalised disposable income – EU SILC survey.	Eurostat (2019b). Gini coefficient of equivalised disposable income – EU SILC survey. Geraadpleegd op 1 april 2019 via https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi190&plugin=1
Cnossen (2009)	Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse	Cnossen, S. (2009). Hoe beschaafd is Nederland? <i>Een fiscale kosten-batenanalyse</i> . 's-Gravenhage: Centraal Planbureau.
United Nations Development Programme	Education Index	United Nations Development Programme (2013). Education index. Geraadpleegd op 1 april 2019 via http://hdr.undp.org/en/content/education-index
Worthy (2018)	Indepent Reporting Mechanism (IRM): United Kingdom Progress Report 2016-2017	Worthy, B. (2018). Indepent Reporting Mechanism (IRM): United Kingdom Progress Report 2016-2017. Geraadpleegd via https://www.opengovpartnership.org/report/united-kingdom-mid-term-report-2016-2018-year-1
Halonen (2012)	Being Open About Data: Analysis of the UK open data policies and applicability of open data	Halonen, A. (2012). Being Open About Data: Analysis of the UK open data policies and applicability of open data. <i>The Finnish Institute in London</i> .
Peters, Van Loenen en Verdonk (2011)	Open data: van ideaal tot realiteit	Peters, M., Loenen, B. van & Verdonk, Y. (2011). Open data: van ideaal tot realiteit. Geraadpleegd via https://ncgeo.nl/downloads/55NCGGroen_OpenData.pdf
De Vries (2012)	Aansprakelijkheid en open data	Vries, M. de (2012). Aansprakelijkheid en Open Data. Geraadpleegd via https://www.forumstandaardisatie.nl/sites/bfs/files/proceedings/12.%20FS%2039-09-07B%20Rapportage%20open%20data%20en%20aansprakelijkheid.pdf
Knowledge Centre Open Data (z.d.)	About	Knowledge Centre Open Data (z.d.). About. Geraadpleegd via https://kcopendata.eu/about-the-kcod/about/

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2018)	Actieplan Open Overheid 2018-2020	Ministerie van Binnenlandse Zaken (2018). Actieplan Open Overheid 2018-2020.
GeoNovum (z.d.).	Factsheet: wat is open data?	GeoNovum (z.d.). Factsheet: wat is open data? Geraadpleegd via https://meteninhetopenbaar.locatielab.nl/wat-is-open-data/
Schenk (19 februari 2016)	Actiepunt 1: Nationale open data agenda	Schenk, M. (19 februari 2016). Actiepunt 1: Nationale open data agenda. Geraadpleegd via https://www.open-overheid.nl/blok/actiepunt-1-nationale-open-data-agenda/
Informatiehuis Water (2013)	Rapport Waterschappen en Open Databeleid: een afwegingskader.	Informatiehuis Water (2013). Rapport Waterschappen en Open Databeleid: een afwegingskader. Geraadpleegd via https://www.informatiehuiswater.nl/binaries/content/assets/hwh---informatiehuiswater/common/informatiebeleid/rapport-waterschappen-open-databeleid.pdf
Overheid.NL (z.d.)	Gemeentelijke High Value Datalijst	Overheid.NL (z.d.). Gemeentelijke High Value Datalijst. Geraadpleegd via https://data.overheid.nl/gemeentelijke-high-value-datalijst
OGP (2019)	About OGP: Mission and Strategy	OGP (2019). About OGP: Mission and Strategy. Geraadpleegd via https://www.opengovpartnership.org/mission-and-strategy
Overheid.NL (z.d.)	Open Data Beleid	Overheid.NL (z.d.). Open Data Beleid. Geraadpleegd via https://data.overheid.nl/open-data-beleid
Rijksoverheid (z.d.)	Open Overheid	Rijksoverheid (z.d.). Open Overheid. Geraadpleegd via https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitale-overheid/open-overheid
Forum Standaardisatie (z.d.)	Over Forum Standaardisatie	Forum Standaardisatie (z.d.). Over Forum Standaardisatie. Geraadpleegd via https://www.forumstandaardisatie.nl/content/over-forum-standaardisatie
ICTU (z.d.)	Over ons.	ICTU (z.d.). Over ons. Geraadpleegd via https://www.ictu.nl/over-ons
Europese Commissie (24 januari 2019)	Proposal for a revision of the Public Sector Information (PSI) Directive	Europese Commissie (24 januari 2019). Proposal for a revision of the Public Sector Information (PSI) Directive. Geraadpleegd op 23 maart 2019 via https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/proposal-revision-public-sector-information-psi-directive
LEOO (z.d.)	Toolkit Open Data	LEOO (z.d.). Toolkit Open Data. Geraadpleegd via https://www.open-overheid.nl/open-data/toolkit-open-data/
Algemene Rekenkamer (2016)	Tendrapport open data 2016	Algemene Rekenkamer (2016). Tendrapport open data 2016. Den Haag.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013)	Visie Open Overheid	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Visie Open Overheid.

Bijlage 2 Semigestructureerde vragenlijst

Introductie

- Informed consent formulier: duur interview, opnemen en anonimiteit
- Bedanken respondent
- Voorstellen: naam, studie, stage, onderzoek

Respondent

- Functie: organisatie, werkzaamheden
- Relatie met open data

Open overheidsdata

- Visie/Definitie
 - Hoe ziet u open data? (Definitie)
- Wat is succes? Wat zijn voorwaarden voor succes?

Netwerk

- Samen in kaart brengen van netwerk vanuit perspectief van respondent (tekenen):
 - welke organisatie(s) staat centraal?
 - welke partijen hebben veel zeggenschap?
 - wie bepaalt de regels?
 - horizontale/verticale verhoudingen?
 - groepen actoren?
 - markt/overheid/maatschappij? (Betrokkenheid burgers)
 - wat dragen de verschillende groepen bij?
- Ontstaan van netwerk: hoe zijn huidige relaties ontstaan?
 - Van waaruit komt het ontsluiten en standaardiseren van data?
- Relaties binnen netwerk
 - In hoeverre zijn organisaties van elkaar afhankelijk?
 - Is het een samenwerking of is het opdrachtgever-opdrachtnemer?
- Communicatie binnen netwerk
 - Hoe worden beslissingen genomen?
 - Waar? Door wie? Hoe verloopt communicatie? Hoe vaak is er contact?
- Leiderschap
 - Bij welke organisatie/persoon ligt de eindverantwoordelijkheid?
 - Is dit ook de leider binnen het netwerk?
 - Wie is de leider? Waarom ligt leiderschap daar? Hoe komt deze institutie aan autoriteit?
 - Bij geen leider: Is er wel een verschil in invloed? Invloed waarop?
- Verantwoordingsmechanismen
 - Wat gebeurt er als een organisatie zich niet aan de afspraken houdt?
- Politieke betrokkenheid
 - Wat is de rol van de politiek?
 - Aanjager: Hoe zit het dan met de motivatie binnen de organisatie?

- Neutraal: Zou het helpen als de politiek meer betrokken was?

Institutionele setup

- Visie: waarom open data?
 - Motivatie: waarom moet data ontsloten en gestandaardiseerd worden?
 - Stimulatie: Wie? Hoe? (Zie beleid)
 - Wat is volgens u belangrijk voor het succesvol ontsluiten van open data?
 - Bij technisch: En in het besturen ervan?
 - Welke organisaties zouden nog meer om tafel moeten/kunnen?

Wetgeving

- Beleid
 - Wetten: welke *wetten*? Welke *afspraken* zijn er gemaakt? Bindend?
 - Educatie & training: Worden ambtenaren ook ondersteund?
 - Economische instrumenten
 - Vrijwillige aanpassing
- Financiering: van waaruit? Lange termijn/korte termijn?

Bijlage 3 Codeboom

- Cultuur
 - Experimenteren van belang
 - Portal is trots
- Institutionele setup
 - Centrale institutie
 - Frankrijk is gecentraliseerd
 - Coördinatie van initiatieven
 - FOI-commissie
 - Organisatie niet ingericht om data te delen
 - Formuleren van richtlijnen
 - Eigenaar is deler
 - Focus ligt op hoofdstad
 - Gebruiker als uitgangspunt
 - Open data moet in routine
 - Opstellen van visie
 - Definitie open data
 - Open data voor efficiëntie
 - Open data voor meer binding tussen organisaties
 - Data teruggegeven aan burgers
 - Iedereen doet wat met data, dus wij ook
- Leiderschap
 - Bestuurlijke cultuur bepalend
 - Hoofdofficier – coördinatie
 - BZK moet boven netwerk blijven zweven
 - Aanstelling Chief Data officer
 - Transparency boards bij elk ministerie
 - Politieke betrokkenheid
 - Open data heeft weinig politieke betrokkenheid
 - Open data past bij elke politieke stroming
- Netwerk
 - Expertise mist
 - Grote steden hebben meer mankracht
 - Relaties
 - Netwerk verschilt op basis van vraagstuk
 - Overheid verwerkte aanbevelingen AR niet
 - Relatie tussen lokaal en nationaal
 - Rolverdeling
 - Actor – rol
 - Houding BZK
 - Utrecht voorloper
 - Rol
 - Controlerende taak

- Ondersteunende rol
 - Uitvoerende taak
 - Verbindende rol
 - Wetgevende taak
 - Stimulerende rol
 - Taakverdeling is fuzzy
 - Werkwijze
 - Werkwijze – cbs
 - Werkwijze – Utrecht
 - Werkwijze dataportaal
 - Werkwijze VNG
 - Samenwerking
 - Samenwerking moeilijk door eigenaarschap
 - Samenwerking niet optimaal
 - Veel samenwerking tussen actoren
 - Vraag naar data mist
- Ontsluiting en standaardisatie
 - Alleen conclusies publiceren
 - Barrières
 - Angst dat data tegen overheid gebruikt wordt
 - Angst voor open data
 - Data werd vroeger verkocht
 - Engeland heeft delen van data bij private organisaties
 - Ethische kwesties
 - Hergebruiker kan niet in kaart worden gebracht
 - Impact meten lastig
 - Standaardisatie ontbreekt
 - Kansen
 - Aandacht voor gebruiker
 - Open data ook waardevol
 - Ruwe data is het verdienmodel
 - Verloop proces naar nu
 - Verschuiving naar datadeling
- Respondent
- Training
 - Training aan ambtenaren mist
 - Training in Frankrijk belangrijk
 - Training kan beter
 - Utrecht traint ambtenaren
- Wetgeving
 - Beleid
 - Beleid BZK verdraaid naar departement
 - High value datalist niet door maatschappelijke toets

- Niet vastgelegd beleid
- Breder dan privacy en transparantie
- Duidelijk juridisch framework
 - Implementatie nieuwe wet duurt even
 - Kritiek op nieuwe Franse wet
 - Publieke consultatie voor datasets
 - Spanning tussen AVG en transparantie
 - Succes door nieuwe Franse wet
- Financiering
- Inzet wettelijke instrumenten
 - Incentive mist
 - FOI-commissie als pressiemiddel
 - Kamer als pressiemiddel
 - Wetten worden niet altijd nageleefd

Bijlage 4 Stakeholderanalyse

Categorie	Organisatie	Contactpersoon
Politici (wetgevende macht)	Tweede Kamer	Snels (Groenlinks, initiatief Woo)
		Van Weyenberg (D66)
Ambtenaren (uitvoerende macht)	Binnenlandse Zaken	Ilse Ambachtsheer (LEOO) Marieke Schenk (LEOO)
		Eric Stokkink (BZK), Joep Severens (BZK) Hans Klok, Wouter Jongepier of Reinier Fleurke → Team Verkiezingen Marcel Hopman (BZK) of Jaron Haas (BZK) → Afdeling DIO
	MinFin	Anna Alberts
<i>Lokale overheden:</i>	VNG (Realisatie)	Sander Bakker, Chris Vast of Paul Suijkerbuijk van VNG Realisatie Evt. Jamil Jawad van VNG Beleid
	<i>Forum Standaardisatie</i>	Han Zuidweg
Uitvoerende organisaties	WODC (J&V)	JenV zelf: Fanny Wallebroek
	KOOP	Lucien de Moor, Ard van der Heijden
<i>Lijst is niet uitputtend, maar deze organisaties vielen op in artikelen.</i>	DUO (platform i.s.m. OCW)	Gerda Brinkman
	Rijkswaterstaat	Eric van der Ster
	KNMI	
ZBO's en agentschappen	CBS	Erwin van Mierlo, Theo Grivel
	KNMI	Raymond Sluiter
	Algemene Rekenkamer	Rudi Turksema
Internationale organisaties	Open Government Partnership	Helen Turek, Peter Varga
	Europese Unie	<i>Wetgeving</i>
Civil society activisten	Open State Foundation	-
	The Green Land	Jochem van den Berg, Frank Verschoor, Ton Zijlstra
	Stichting OpenGEO	Stefan de Konink of Jonathan Seib
Financierende donoren		
ICT ondersteuners	Civity	Arjen Hof
	Future City	
Educatieve ondersteuners	CBS → iv3!!	Erwin van Mierlo, Theo Grivel
Academici	Kenniscentrum Open Data	Bastiaan van Loenen, Frederique Welle Donker
	Universiteit Utrecht	Erna Ruijer, Albert Meijer, Stephan Grimmelikhuisen
Consument	Ondernemers → VNO-NCW (ondernemingsorganisatie)	Leon Gommans, Teqplay en Playspace
Overig	Autoriteit persoonsgegevens	Munish Ramlal

Bijlage 5 Rol van de onderzoeker

In deze bijlage is de reflectie op de rol van de onderzoeker meer uitgebreid weergegeven aan de hand van de criteria van Boeijs (2005).

Deze scriptie is geschreven voor het verkrijgen van de Mastergraad Publiek Management. Wat betreft de opleidingsachtergrond van de onderzoekster zijn dat een bachelor in Bestuurs- en Organisationswetenschappen en een master in Economic Policy. De aanleiding voor het onderzoek komt voort uit de vraag van de Open State Foundation, een organisatie gericht op het bevorderen van de digitale transparantie van overheden. Deze organisatie heeft aangegeven meer inzicht te willen verkrijgen in de open data-governance in Nederland en mogelijke verbeteringen van deze governance die tot doel hebben het aantal beschikbare en gestandaardiseerde open datasets te vergroten. Dit betreft een kwalitatief onderzoek, mede gezien de interesse in de percepties van stakeholders. De onderzoekster heeft eerdere ervaring opgedaan met kwalitatief onderzoek, vooral in de bachelorscriptie waarin interviews zijn gehouden met gemeentemedewerkers en een documentenanalyse is uitgevoerd.

De onderzoekster had een grote rol tijdens de dataverzameling. Allereerst door de selectie van respondenten (op basis van een stakeholderanalyse) en documenten. Daarnaast door de rol van interviewer gedurende de dataverzameling. Alhoewel de analyse is uitgevoerd met behulp van het programma NVIVO en de voortgang meermaals is besproken met de intervisiegroep, kan het zijn dat de ervaringen, kennis en betekenisgeving van de onderzoekster van invloed zijn op de analyse en uitkomsten. Het proces is daarom zo nauwkeurig mogelijk vastgelegd, zodat alle denkstappen gevolgd kunnen worden en er een eigen mening gevormd kan worden door lezers. Door de stage bij de Open State Foundation is de onderzoekster vooral in contact geweest met mensen die pro-open data zijn gedurende het schrijven van de scriptie. Er is daarom bewust ook meermaals contact gelegd met mensen die relatief sceptisch zijn richting open data. Alle respondenten waren wel zeer betrokken bij het onderwerp, gezien zij in hun functie hier dagelijks mee bezig zijn. Dit zijn dus ook allemaal mensen die zelf sterk achter de beweging richting meer open data staan.

De onderzoekster heeft zelf ook een achtergrond met open data. Eerder heeft zij deelgenomen aan twee onderzoeksprojecten waarin open data centraal stonden. Deze onderzoeken moesten worden uitgevoerd aan de hand van de op dat moment beschikbare open data. Deze achtergrond maakte dat de onderzoekster een beter begrip had van open data en de kwesties waar respondenten over spraken. Termen die werden gebruikt, waren daardoor voor de onderzoekster bekend wat de interviews vergemakkelijkte. De kwaliteit van het handelen van de onderzoekster werd bewaakt door regelmatige bijeenkomsten met de intervisiegroep.