

DE DROOM, HET LAND EN HET TEKORT

*Een essay over openbaarheid, transparantie,
open data en de ambtenaar*

EMMA – Experts in Media en Maatschappij

Dr. Ton Baetens

Drs. Arnout Ponsioen (DUiDT)

Dr. Menno Jacobs

December 2017

INHOUDSOPGAVE

Proloog	3
Co-referaat Guido Rijnja: 'Kramp kan altijd nog'	4
Inleiding	7
Terug naar vroeger: waar komen 'we' vandaan	8
Naar het hier en u: openbaarheid en transparantie anno 2016-17	12
De schets langs drie lijnen	19
De droom: verhalen van verlangen	20
Het land: de daadwerkelijke situatie in het hier en nu	24
Het tekort: we zijn allemaal (maar) mensen	30
Tien overpeinzingen	34
Contrapunt: de mening van de praktijk	39
Literatuur	42
Methodologie	45
Colofon	48

PROLOOG

In 2012 verrichtte EMMA onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar de gedragingen van ambtenaren in de openbaarheid. Het ministerie wilde ontdekken welke trends en contextfactoren van invloed waren op het al dan niet participeren van ambtenaren in de openbaarheid. Het onderzoek toonde een ambivalent beeld: vrijwel alle ambtenaren pleitten voor meer openheid, maar lang niet iedereen gedroeg zich daar ook naar.

Intussen werd de Wet Open Overheid door de Tweede Kamer aangenomen. En het ministerie startte onder meer het actieplan Open Overheid. Van heel veel kanten is er aandacht voor het fenomeen. En de ambtenaar? Hoe verhoudt die zich nu tot de roep om (meer) openheid en transparantie? Die vraag van het ministerie van BZK lag ten grondslag aan dit essay.

We beschrijven de *why*, *how* en *what* van openheid en transparantie bij verscheidene ambtenaren van verschillende ministeries. Op basis van literatuur, een tiental diepte-interviews en een 'practitioners atelier' zetten we uiteen welke dilemma's er spelen, maar ook welke vruchten er al zijn te plukken.

Het zal de lezer mogelijk verrassen dat we, bij een onderzoek naar openheid en transparantie, de namen van de geïnterviewden niet noemen. Menigeen vroeg om vertrouwelijkheid. Om vrijuit te kunnen spreken, maar ook omdat er simpelweg nog geen volledig open overheid is en vertrouwelijkheid er dus mag, en misschien wel moet zijn.

Bewust hebben de auteurs gekozen voor de vorm van een essay. Dat biedt ruimte om persoonlijker, scherper en met meer vrijheden te kunnen weergeven wat we uit de gevoerde gesprekken optekenden. En daarmee zult u het als lezer eens, maar ook hartgrondig oneens kunnen zijn. En zo is dit verhoog ook bedoeld. We willen aan de hand van de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar én hun context de discussie aanwakkeren, de standpunten scherp en de verwachtingen helder krijgen over een onderwerp dat feitelijk iedereen raakt.

Maar voor we de diepte in gaan, presenteren we een co-referaat van Guido Rijnja, adviseur communicatiebeleid van de Rijksvoorlichtingsdienst, met de titel *Kramp kan altijd nog*. Hij schetst de dilemma's die zich voordoen aan het prille begin, namelijk als er 'een lastige kluit' op het bord van de ambtenaar valt.

KRAMP KAN ALTIJD NOG

Het is een terugkerend fenomeen bij iedere ambtenaar: er belandt een lastige kluit op je bord. Soms heb je die op je genomen, soms krijg je de kluit aangereikt. Vanaf het eerste moment voel je dat anderen over je schouders meekijken. Alles is openbaar, besef je, indachtig de eerste keer dat dit je naar de letter en vooral de geest van de Wet openbaarheid van bestuur werd ingepeperd. Je start de verkenning van de kluit. Je overdenkt mogelijke aanvliegeroutes.

Dit moment van 'de aanvang' is misschien wel hét ambtelijk sleutelmoment. Want precies op dat moment dient de vraag zich aan: hoe ga ik om met het publieke eigenaarschap van de opgave? En prangt feitelijk de vraag 'van wie' die kluit nu eigenlijk is. En daarmee ligt de vraag voor hoe je omgaat met de betekenis die deze (mede)eigenaren hechten aan de opgave: de relevantie, die het voor hen heeft, het belang dat ze erbij hebben, de roloppvattingen en -verwachtingen, de gevoelens en - ten diepste - de vraag welke waarden worden aangesproken: dat wat we voor het goede houden. Oftewel de ultieme vraag die iedereen zich bij overheidsbemoediging stelt en die door Tyler & Lind ooit is omschreven als de hang naar 'procedurele rechtvaardigheid': *vind ik dit fair? Of voor wie zich Bananarama nog herinnert: 'It ain't what you do, it's the way that you do it'.*

Openbaarheid in de context van de overheid gaat niet om de vraag welke gegevens je bloot legt, maar hoe je je blootgeeft. En daarmee kenbaar maakt dat je a) de ander serieus neemt, b) die ander ook een stem wilt geven en c) bereid en in staat bent om uitleg te geven. Wie dit eerste ambtelijke sleutelmoment te lichtzinnig behandelt, doet velen en niet in de laatste plaats zichzelf tekort. De gevolgen kunnen nihil zijn, maar ook ten hemel schreiend en ronduit kostbaar: hoeveel Wobverzoeken zijn uiteindelijk per saldo niet te definiëren als *uitgestelde transparantie?*

Ambtelijk vakmanschap begint met het vermogen te bepalen wat 'openbaar' in jouw 'bestuur' is. Met ook 'jouw' eigenlijk tussen aanhalingstekens. Wat schraagt nou die beoordeling van de vraag van wie iets is en hoe je daarmee omgaat. Zoals Roel in 't Veld bij de slotbijeenkomst van de 'Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager' op 20 november jongstleden raak opmerkte: aan competenties alleen heb je niets, dat leidt maar tot navelstaarderij. Het gaat om het handelen, als het erop aankomt. En handelen, dat is méér dan iets maken (lees Hannah Arendt's *'De menselijke conditie'* of Richard Sennett's *'De ambachtsman'* er maar op na): hét kenmerk van vakmanschap is dat je iets *doet*. Met andere woorden, als het om actieve openbaarheid gaat, dan zit de werkelijke betekenisgeving voor iedere ambtenaar niet zozeer in het tweede woord 'openbaren', maar veeleer in het eerste: de activiteit. Want daarin schuilt nu juist 'het bespreekbaar maken' en 'de reflectiviteit' die openbaren betekenis

geeft: in datgene wat je doet en inzet, zodat je anderen kunt helpen jou en elkaar te *begrijpen*. Vakmanschap is misschien wel een beter woord: *On the job*.

Omgaan met actieve openbaarheid - of transparantie zo u wilt - is dus in de kern een kwestie van het stellen van de *juiste* vragen aan de *juiste* mensen op het *juiste* moment. En juist omdat overheidsbemoediging vrijwel altijd omstreden is – vrije krachten kwamen er in de samenleving tot dan toe zelf niet uit – is het nodig dat je de aard van die bemoediging van meet af aan duidelijk maakt: dat je het *hoe*, het *waarom* en het *waartoe* kunt expliciteren. Voor jezelf, maar vooral voor de al dan niet gewenste aandeelhouders. Op dat moment gaat het om het maken van afwegingen. Hoe vindt dan die afweging over het informeren van en het communiceren met die ander plaats? En wat doe je als de twijfel de kop opsteekt over de gevolgen van de openbaarheid die je aan die afweging verbindt? Hoe leer je ook ‘nee’ zeggen, of gericht af te wegen wat frontstage en wat backstage met wie wordt gedeeld? Met absolute openbaarheid zijn we er dan helaas niet: er is namelijk niets mis met doseren en faseren, in plaats van alles louter op het net plempen.

Valt dat te leren? Natuurlijk. Met behulp van training of vorming zijn er zeker stappen te maken. Bijvoorbeeld als op elke beroepsopleiding of universitaire studie van waaruit jongeren ambtenaar kunnen worden, aandacht bestaat voor dit ambtelijke sleutelmoment. Maar vooral als die aandacht niet bestaat uit dat wat je dan moet *weten*, maar vooral gaat over wat je dan moet *doen*: met je twijfel, met je afweging, en met de consequenties, die daarbij horen. En ja, natuurlijk moeten introductieprogramma's in publieke organisaties een simulatie – of als het kan een potje voor het echie – bevatten, waarin je ervaart wat het betekent om bij de aanvang van een klus de ‘van wie’- vraag te stellen. En waarin wordt ingegaan op de vraag hoe je je collega's, de mede-eigenaren, de bestuurlijke arena en alle mogelijke academische onderleggers en ‘moresprudentie’ aanspreekt. Maar misschien wel het belangrijkste wat op deze opleidingen besproken zou moeten worden, is de vraag hoe je al doende je afwegingen kunt hernemen en hoe je, datgene wat ook wel als ‘fout’ wordt betiteld, kunt helpen doorgronden. Terzijde: waar blijft de verkiezing voor de Overheidsfout van het jaar? In de publieke zaak, met dat onmiskenbare drieluik van a) openbaarheid, b) complexiteit en c) snelheid en schaal waarop we vandaag kunnen mobiliseren, zijn onverwachte effecten van ambtelijke keuzes onvermijdelijk. Waar gehakt wordt, vallen spaanders.

Het totaal aan mogelijkheden om data eerder openbaar te maken, te koppelen of anderszins aan de publieke ruimte vrij te geven, vraagt dus vooral aandacht voor het *verkeer tussen mensen*, die in het algemeen belang de gegevens in handen hebben. Daarin spelen meer dan de gegevens zelf, vooral de betekenissen die aan die gegevens kunnen worden toegekend, een rol. Dat vraagt systematische aandacht voor hoe je met belangen, rollen en onderliggende waarden omgaat. Hoe leer ik als ambtenaar omgaan met de

gegevens die bij 'mijn' bestuursorgaan berusten, zoals het zo deftig heet?
Nogmaals: niet buiten het werk in een cursusje, maar in het werk, *entre nous*.

Ambtelijk vakmanschap is meer dan ooit een kwestie geworden van 'dilemmalogica': eerste hulp bij ordening van 'wie die kluif op mijn bord' raakt en hoe we met dat eigenaarschap omgaan. Daar kun je dus niet vroeg genoeg mee beginnen en de benodigde veiligheidspalletjes voor aanbrengen, want je weet, dat, als je het opschort, het als Sisyfus-arbeid gaat voelen: steeds zwaarder, steeds lastiger te bewegen. Tot het Wobverzoek oppopt. Misschien dat de afdeling Communicatie kan helpen het lolliger, pakkender, beeldender te presenteren? Nee, die afdeling past er steeds vaker voor om als een soort excuustruus en afdeling beleidsreparatie te fungeren: spindoctoring ligt achter ons.

Het woord dilemma is vrijwel verwant aan twijfel: beide begrippen dragen 'twee' in hun stam. Twee maar liefst! Er valt dus wat te kiezen. En kiezen is ambachtelijk gezien *genieten* én een fenomenale opgave: hoe stal je uit wat op tafel ligt. Nee, dit is allesbehalve een naïef pleidooi om alles dus zomaar op straat te gooien en alle data voor iedereen beschikbaar te stellen. Dan zou openbaarheid leiden tot een soort websites 2.0: hier heeft u de informatie en zoekt u het lekker uit. Dit is een pleidooi om weloverwogen te kijken naar je eigen afwegingen en die van anderen. En dan te genieten van de doorwaadbare plaatsen die je niet voor mogelijk had gehouden, maar alleen in wisselwerking met anderen ontdekt.

Guido Rijnja

*Adviseur communicatiebeleid Rijksvoorlichtingsdienst,
Ministerie van Algemene Zaken*

INLEIDING

Diep in de Jaren tachtig wist Rainer Werner Fassbinder nog éénmaal de kritische ogen van de wereld op zich gericht. De aartsprovocateur, die in de jaren zestig en zeventig met zijn films keer op keer controverser oogstte, schreef midden jaren zeventig een toneelstuk, *Der Müll, die Stadt und der Tod*. Een stuk 'over kapotte mensen in een kapotte stad, een samenballing van het levenloze'.¹ Dat sombere beeld is in zekere zin de spreekwoordelijke Yang ten opzichte van de Yin van *The Circle* van Dave Eggers dat de ultieme consequentie van transparantie en totale openheid toont. *The Circle* is wel Orwelliaans genoemd, dystopisch ook. Maar bovenal een verkenning van puurheid, van zuiverheid, van neutraliteit. Van 'het beste voor hebben met de mensen.'

In het huidige debat over openheid, transparantie, open data en *social media* is een aantal parallellen te vinden met zowel Fassbinder als Eggers. Aan de ene kant de *enorme* behoefte naar het dichten van de kloof tussen mensen onderling, en tussen burger en overheid, het verlangen naar het terugveroveren van het (wederzijdse) vertrouwen en de hoop dat zuiverheid, openheid en transparantie voor een belangrijk deel die brug zouden kunnen slaan.

Met aan de andere kant in ieder gesprek (en in een aantal publicaties) de notie dat die gedroomde zuiverheid 'in de echte wereld van alledag' niet of nauwelijks haalbaar is of lijkt. En dan vallen termen als 'WOB-bewuste ambtenaren' en 'soms moet je toch echt even iets regelen'. Maken we, met andere woorden, vuile handen, omdat het net even niet anders kan. Dit essay wil verkennen, waar zuiverheid en transparantie beginnen én eindigen, en in hoeverre *la condition humaine* daarop van invloed is. In hoeverre het zaak is, om nu juist dat menselijk tekort verder te articuleren in plaats van te negeren, dan wel te ontkennen.

¹ <http://www.volkskrant.nl/binnenland/fassbinders-stuk-verscheurde-nederland~a705320/>

1.

TERUG NAAR VROEGER: WAAR KOMEN 'WE' VANDAAN?

Dit essay is een vervolg op een eerder onderzoek naar het gedrag van ambtenaren in de openbaarheid. Een onderzoek dat uitgevoerd werd in 2012. Ten tijde van de sterke opkomst van *social media*, waardoor er enerzijds ruimte leek te ontstaan om op persoonlijk- en netwerkniveau nieuwe relaties met 'buiten' aan te gaan, als we het perspectief van de ambtenaar als vertrekpunt nemen. Maar waarbij ook de praktijk al weerbarstiger (b)leek. 'De Uitzondering op de Regel', zoals het onderzoek als titel meekreeg, schetste ook al een eerste beeld van de dilemma's die rond transparantie en openheid speelden.

Feitelijk constateerden we dat er op vier terreinen paradoxen/dilemma's zichtbaar werden. Als we die terreinen kort langslopen, dan zagen we in 2012 de volgende vier paradoxen opduiken. In de eerste plaats schuurde het al voorzichtig op het *politiek-bestuurlijk vlak*. Daar waar de samenleving steeds horizontaler georiënteerd werd, bleven binnen de overheid (nogal) strikte hiërarchische, verticale structuren overeind. Waardoor ook een ambtelijke reflex overeind bleef, die *at the end of the day* ervoor zorgde dat een ambtenaar als het er echt om gaat spannen, werkte en besliste volgens de lijn '*We zijn er – weliswaar – voor de samenleving, maar we werken voor de minister*' (Baetens et al., 2013).

Ook *In maatschappelijk opzicht* ontwaarden we al spanning. Daar waar nieuwe media aan de ene kant zorgden voor grotere transparantie en openheid, doemde ook de schaduwzijde van deze transparantie al voorzichtig op. Die zorgde ervoor dat de daden, beslissingen en beleidsvoornemens van 'de' overheid steeds nadrukkelijker onder het vergrootglas liggen. Vooral als zaken misgaan, of dreigen mis te gaan. In 'successen van de overheid' lijkt/leek de samenleving minder geïnteresseerd. Hetgeen bij ambtenaren de vraag opwierp of de 'buitenwereld' eigenlijk *au fond* wel daadwerkelijk geïnteresseerd is in transparantie en openheid, als het gaat om taaie, wellicht wat saaie, lineaire beleidsprocessen. Of alleen dan opveert, als er een schandaal, dan wel

beleidsvoornemen geopenbaard wordt, waar 'men' het niet mee eens is. Waarbij enkele sceptici al monkelden, dat met die nieuwe transparantie de Doos van Pandora geopend leek te zijn.

Een derde terrein waarop spanning zichtbaar werd, is het terrein van de media zelf. Door de *versnelling* van media (internet, sociale media en bijbehorende interactie), raakt journalistiek (en in het kielzog de samenleving zelf) gewend aan een interactie en snelheid, en ligt het verwachtingspatroon ten opzichte van het communicatieve optreden van de overheid ook hoog: die overheid moet *interactief, pro-actief* en vooral *snel* kunnen ageren en reageren. Aan de andere kant accepteert de samenleving steeds minder 'fouten' (zie het bovenstaande dilemma). Zo ontstaat de derde paradox: enerzijds willen 'we' (media/publiek) een interactieve en snelle overheid, maar accepteren we niet dat in die snelheid onzorgvuldigheid, kleinere en grotere fouten kunnen optreden. In diezelfde beweging verwachten we dan een betrouwbare en precieze overheid anderzijds.

En tot slot zagen we frictie rond datgene wat al dan niet *privé* te noemen zou zijn. Sociale media maakten het mogelijk dat enerzijds de noties van Marshall McLuhan werkelijkheid werden. McLuhan (2002) stelde al in 1964 vast dat het tempo van media bij iedere 'uitvinding' toenam: *'Want de boodschap van elk medium, van elke technologie, is de verandering van schaal, tempo of patroon die het in het menselijke vlak brengt.'*² Hij voorspelde: *'Snel naderen we het laatste stadium van de menselijke extensies -de technologische simulatie van het bewustzijn, waarin het creatieve kenproces collectief en corporatief extensies vindt in de hele menselijke samenleving, zoals we nu reeds onze zintuigen en zenuwen extensies hebben gegeven in de vorm van verscheidene media.'*³

Een zinsbegoochelend citaat, als je bedenkt dat dit geschreven is in 1964. Met de opkomst van sociale media werd het voor eenieder mogelijk zijn *eigen medium* te zijn. En daarmee de droom van Andy Warhol *'iedereen zijn 10 minutes of fame'* te realiseren. Het maakte mogelijk dat – ook – ambtenaren gebruik maakten van sociale media. Hetgeen sommige ambtenaren met liefde omarmden, en anderen juist niet. Want bij ambtenaren werd al snel helder dat het lastig is om als privé-persoon – bijvoorbeeld – te twitteren: hoe ver kun je gaan in het verspreiden van je eigen mening over maatschappelijke kwesties?

2 Marshall McLuhan, Media Begrijpen, (Amsterdam, 2002), p. 31.

3 Marshall McLuhan, Media Begrijpen, (Amsterdam, 2002), p. 26.

De genade van de vroege geboorte: een variatie op Helmut Kohl

De houding ten opzichte van transparantie en openbaarheid anno 2012 zou je misschien kunnen samenvatten als een 'genade van de vroege geboorte': de ontwikkelingen waren nog dusdanig 'vers' dat we nog weinig oog hadden voor de schaduwkanten ervan. Sterker nog: er was nog weinig daadwerkelijke ervaring met totale openheid, met actieve openbaarheid en met volledige transparantie (Baetens et al., 2013).

Onze constatering, in een notendop samengevat, van het denken over transparantie en openbaarheid anno 2012 luidde dan ook dat er sprake was van een overvloed aan beschouwende studies (*why*), waarin de theoretische voordelen van transparantie en openbaarheid worden belicht; dat er sprake is van een aantal studies, waarin een brug geslagen wordt naar mogelijk nieuwe praktijken, en hoe daar te komen (*how*), maar dat er nog weinig reflectie beschikbaar is, hoe dat dan in de praktijk uitwerkt (*what*).

De 'Why' achter meer openheid, transparantie en openbaarheid wisten wetenschappers, beleidsmakers en ook (vooral hogere) ambtenaren goed te beargumenteren. Meer transparantie, openheid en een actievere rol in het openbaar maken van bronnen, gegevens en beleidsprocessen zou de overheid veel 'goeds' brengen. Een betoog, dat brede onderbouwing vond in diverse onderzoeken en rapporten.

Grimmelikhuijsen (2012) vat de dominante gedachtelijnen achter transparantie als volgt samen: '[...] *transparency will have positive effects on government, [...] therefore it should be encouraged preferably by using ICTs, [...] this will forge closer connections between citizens and governments. Transparency is a moral high ground and therefore it is hard to be against the pro-transparency argument.*'

Transparantie was – bijna – een panacee voor 'alles': '*It can help prevent corruption, contribute to legitimacy, enhance government performance by increasing efficiency, and promote principles of good governance (e.g. Florini 1998; Birkinshaw 2006; Hood 2006; Roberts, 2006)*' (Grimmelikhuijsen et al., 2013). We leefden dus in de veronderstelling dat openheid 'intrinsiek' goed was, dat openheid en transparantie die afstandelijke en abstracte overheid dichter bij de burger zou kunnen brengen en dat (totale) transparantie een goede, zo niet de beste manier voor het afleggen van verantwoording zou zijn. Waarbij transparantie – zoals ook al hierboven gemeld – bijna een tovermiddel was, *the magic wand* die overheid en burger weer tot elkaar zou brengen.

Hoe staan we er nu voor?

Daar waar het vertoog aan het begin van dit decennium vooral gericht was op de bijdrage van transparantie en openheid ten behoeve van verantwoording en het verworpen tot een 'betere' overheid (efficiënter, effectiever), richt het huidige vertoog zich vooral op open data en open overheid vanuit een principiële overtuiging (bijna een identiteitskwestie) in combinatie met een sterke focus op de praktische realisatie van economische meerwaarde. De afgelopen jaren lijken echter vooral meters gemaakt te zijn rond 'het makkelijke werk': *quick wins*, zoals het actief openbaar maken van alle declaraties van ministers en kabinet. Op het gebied van open data zijn er flinke stappen gezet en ook rond een aantal *wicked problems* als de energietransitie of de toekomst van ons onderwijs zijn transparante maatschappelijke dialogen georganiseerd.

We constateren óók dat er tegelijkertijd zicht komt op andere vaak veel moeilijker vragen en dilemma's. Voorbij dat 'makkelijke' werk ontstaat een veel fundamenteeler vraagstuk hoe data-gedreven open aanpakken te realiseren. Het operationaliseren daarvan vraagt ten minste aandacht voor in-/exclusie in co-productieve en steeds minder lineaire beleidsprocessen, voor de noodzaak van nieuwe vormen van vertrouwen (in data, in analyses, in mensen) alsook voor de daarvoor vereiste nieuwe vaardigheden. In de volgende hoofdstukken werken we deze constatering verder uit en doen ten slotte een voorstel voor het zetten van praktische vervolgstappen.

2.

NAAR HET HIER EN NU: OPENBAARHEID EN TRANSPARANTIE ANNO 2016-17

Met de groeiende populariteit van populistten, de verkiezing van president Trump, de Brexit en, dichterbij huis, iets als de discussie rondom de gaswinning en schadeherstel in Groningen, zien we dat de roep om 'herstel van vertrouwen' krachtiger is dan ooit tevoren. Maar ook zien we dat 'transparantie als toverstaf' op steeds meer kritiek lijkt te kunnen rekenen. In een wereld die sterk verandert, dan wel al sterk veranderd is, is transparantie *an sich* onvoldoende. De komende periode zullen we zien dat de praktische toepassing van transparantie en een transparante houding ('wat heb ik eraan? En wat levert het op?') om meer aandacht zal vragen.

Van het Habermas-idealisme naar realisme

De *outlines* van een open, transparante samenleving zijn krachtig omschreven door Habermas (1962). Een samenleving, waarin 'het ideaal van de liberale of democratische publieke sfeer als een voor iedere burger toegankelijke, virtuele ruimte' gedefinieerd is. Waar de publieke ruimte, de publieke sfeer een plek is (on- en offline) 'waar met rationele argumenten gediscussieerd kon worden over zaken die raken aan het algemeen belang, van politiek en economie tot wetenschap en cultuur. Daarbinnen is een cruciale rol weggelegd voor de media, enerzijds als drager van uiteenlopende opvattingen, anderzijds als platform voor debat, met als doel draagvlak te creëren voor democratische besluitvorming, of, in geval van kennis en wetenschap, de waarheid te vinden' (Van Vree, 2012). Daar waar het vertoog zo rond 2011 vooral wortelde in een beeld, dat door Habermas is neergezet als de *liberale, democratische publieke sfeer* als *open ruimte*, is er anno 2016 – 2017 een wat minder optimistisch, maar aan de andere kant misschien ook wel realistischer beeld aan het ontstaan.

De ambiguïteit van transparantie

De roep om transparantie lijkt dan ook een logisch gevolg van enerzijds het verminderende vertrouwen van burgers in hun overheden en anderzijds de verruimde mogelijkheden om op betrekkelijk eenvoudige wijze, via internet en sociale media, transparant te kunnen zijn. Transparantie bevordert daarmee de

democratische grondbeginselen, leidt tot mogelijkheden voor beheersing en sturing 'op afstand', tot het kunnen afleggen van verantwoording en het kunnen aannemen van een *attitude* van openheid (Scholtes, 2012).

De ambiguïteit van transparantie en openheid, dat is de notie waar Eggers in *The Circle* zo duidelijk de vinger op de zere plek legde: *'You might just realize that we are living the fiction. Everything about you — all the pictures, the tweets, the collected searches — is out there. Google just launched Calico, a new project set on eradicating death. The Circle's goals aren't all that far off. [...] The Circle is interesting because the thing it wants to frighten us about — social media — is still developing, and it's unclear where it will ultimately lead us. It takes place before a fall that we might really be approaching, and it's this compelling sense of impending, unpredictable doom that makes this work of fiction feel very real, and very necessary.'* (Jason Diamond in techblog Flavorwire). *The Circle* maakt duidelijk dat we – eigenlijk – niet zo'n goede notie hebben van waar transparantie eindigt. Of en hoe het 'delen' kan stoppen. En wat dan de betekenis is voor de perceptie van transparantie in de buitenwereld: kan je eigenlijk wel 'een beetje' transparant zijn? Of is transparantie net zo absoluut als bijvoorbeeld een zwangerschap? Je bent het, of je bent het niet.

En juist die absolutering van het begrip transparantie als *attitude* is een belangrijke. Het maakt transparantie namelijk ook ambigu. Waar we tot nu toe spreken over min of meer *vanzelfsprekende* voordelen van transparantie, of het nu gaat over de democratie of de economie, worden die bij transparantie als attitude ondergraven.

Bij transparantie als attitude is de 'per definitie' heilzame functie en connotatie namelijk niet alleen operationeel, maar bijvoorbeeld ook strategisch inzetbaar. Er vallen niet alleen gemakkelijke *quick wins* mee te behalen binnen het politiek-bestuurlijke discours. Ook kunnen vage, impliciete of zelfs dubieuze beleidsveronderstellingen worden weggepoetst onder de vlag van transparantie (Scholtes, 2012). Waar de overheid dankzij transparantie als kenbaar, ontvankelijk en dus betrouwbaar kan worden *geframed*, kan diezelfde overheid transparantie dus ook inzetten als dekmantel. Zoals Wagendorp in zijn nieuwe roman *Masser Brock* (2016) laat zien hoe 'de' waarheid zich slecht kan verhouden tot belangen van kranten, journalisten, politici, maar ook vriendschappen. Zijn hoofdpersoon Masser Brock 'liegt' als het ware de waarheid: in de wetenschap dat belastende, maar helaas ware informatie de krant 'de kop' kan kosten, besluit hij om een gangbare interpretatie (die onjuist is) niet tegen te spreken. Met als consequentie dat – als dergelijk handelen toch

uitkomt – het gauw gedaan is met het vertrouwen. Of, om de woorden van Scholtes (2012) te citeren: *‘Naar de intenties is transparantie een fenomeen dat verheldert, uitlegt, toegankelijk maakt, richting geeft. Maar de informatie die transparant is gemaakt, selecteert, accentueert, begrenst, sluit uit en verhult net zo goed.’*

De ambiguïteit van transparantie wordt eveneens zichtbaar als we kijken naar beroepen waarbij non-transparantie geheel aanvaard, of zelfs wenselijk is (cf. Scholtes, 2012). We kennen het beroepsgeheim, het geheim van de Raadkamer, de *sideletter*, en het gegeven dat collectieve standpunten en besluiten nog altijd ‘achter gesloten deuren’ tot stand komen. Non-transparantie kan dienen om belangen van individuen of (kleine) kwetsbare groepen niet onnodig te schaden. Non-transparantie kan bovendien belangrijk zijn om bestuurders te informeren over hoe bepaalde (wel openbare) informatie moet worden gezien en begrepen.

De ambiguïteit van het begrip transparantie komt ook tot uitdrukking in het feit dat *volledige* transparantie vrijwel nooit haalbaar (of wenselijk) is, zoals we ook al in *The Circle* van Eggers hebben kunnen lezen. Wat zou er al niet openbaar, vrij toegankelijk, geautomatiseerd, bewerkbaar en zonder kosten beschikbaar moeten worden gesteld om volledige openheid te garanderen?

Transparantie, openheid en open data versus de ‘gotcha game’

In de afgelopen jaren is *‘het bredere gedefinieerde ‘transparantie’ uit 2012 [...] thans vervangen door het smallere/technischer/rationeler gedefinieerde ‘open data’, met daarbij vergelijkbare utopische en vooral economisch beargumenteerde verwachtingen,’* zo stelt Van Vree (2012) vast. We zien bovendien dat het vertrouwen (nog) niet herstelt (Lokers et al., 2016), waardoor de twijfel aan de werking van het oude ‘wondermiddel’ transparantie nog sterker gevoed lijkt. We zien (wellicht mede daardoor) een verschuiving van de focus op transparantie naar open data en ICT als *drivers* om daarmee nu wel de kloof te kunnen dichten. Met als extra ‘voordeel’ dat open data, ICT en apps in de ogen van velen ‘neutraal’ zijn. Data, ‘nulletjes en eentjes’, hebben geen mening, zijn waardenvrij. Want: *‘Wie is tegen open data? Dat klinkt neutraal, en open klinkt altijd sympathiek.’* (Van Eechoud, 2014).

In de literatuur is een duidelijke koppeling tussen transparantie, de opkomst van internet en sociale media en de roep om open data te vinden: *‘De opkomst van nieuwe internettechnologieën, zoals het mobiel internet en web2.0, brengen nieuwe mogelijkheden met zich mee om overheidsinformatie toegankelijk te maken, her te gebruiken, te combineren met informatie van andere bronnen en*

te analyseren. Waar 'Open Overheid'-beleid traditioneel bestond uit het juridisch verankeren van het recht van burgers om overheidsgegevens op te vragen (bijvoorbeeld in Nederland in de Wet Openbaarheid van Bestuur), gaan steeds meer overheden over tot het gratis publiceren van ruwe, gestructureerde (open formaat) en 'machine-readable' overheidsinformatie, ook wel open data genoemd.' (Van den Broek et al., 2011).

Van het gratis publiceren van data is het nog maar een kleine stap naar het benoemen van de *'ongekende mogelijkheden* [die directe toegang tot overheidsinformatie biedt] *voor de ontwikkeling van nieuwe producten, diensten en toepassingen wat leidt tot efficiëntere en effectievere processen binnen de overheid'* (van Loenen & Grothe, 2016). En dan is een fraaie parallel te zien met 'transparantie': in de literatuur worden al snel positieve kanten van open data gememoreerd (zie: De Vries & Smit, 2016; Daalhuijsen 2015). We schetsen enkele voorbeelden: *'De heilzame effecten die worden toegeschreven aan open data zijn indrukwekkend: innovatie en economische groei (Frankowski, 2015), betere en efficiëntere publieke dienstverlening, grotere controle op publieke bestedingen, meer maatschappelijke participatie en betere openbare besluitvorming'* (Van Eechoud, 2014; Van Loenen & Grothe, 2016; Lokers et al., 2016).

Er liggen dus kansen (zie: Frankowski, 2015; Van Eechoud, 2014; Van Loenen & Grothe, 2016; Lokers et al., 2016; Berfelo & Vielvoije, 2016), maar we zien tegelijkertijd ook al de eerste haarscheuren in dit optimistische vertoog opduiken. Ook bij open data schuurt het een en ander. Zo wordt – voorzichtig – gemopperd over de kwaliteit, bruikbaarheid en koppelbaarheid van data, ontstaan zorgen over zaken als privacy en aansprakelijkheid, alsook over het recht op het gebruik van dergelijke data voor andere doeleinden dan die waarvoor ze ooit waren opgeslagen, alsook de indicatie dat open data om voornoemde punten tot meer regelgeving zou leiden (Van Eechoud, 2013).

Waarmee de nieuwe *Magic Wand* nog niet gevonden is, zo betoogden Fung & Weil (2010) al eerder. Zij stellen dat de combinatie transparantie en open data, waar alleen *accountability* aan ten grondslag ligt, een zogenaamde *'gotcha game'* in werking stelt, waarbij de ter beschikking gestelde informatie alleen door media, journalisten en belangenverenigingen wordt bekeken, die op zoek zijn naar zaken die aantonen dat het *niet* goed gaat: *'the current discourse of transparency [...] produces policies and platforms that are particularly sensitive to government's mistakes but are often blind to its accomplishments'* (Fung & Weil, 2010).

De keerzijde: ook open data niet de Magic Wand

Open data lijkt de *nieuwe Heilige Graal*, waaraan (zoals rond de eeuwwisseling aan transparantie) utopische verwachtingen kleven: *'[...] government's conception of open data is rather utopianesque building myths in order to convince others (public) of open data's potential. [...] government's notions about open data, instead of realistic, can better be understood as idealizations of information which is called 'ideal information' [...] be careful of creating an infomaginary in which all current dissatisfactions of social reality and desires for a better society are projected on information sources such as open data.'* (Van Boxtel, 2015). Ook Lokers et al. (2016) plaatsten vraagtekens. Is open data net als big data wellicht de volgende grote hype: *'Big Data has emerged and to some extent has been hyped as a new trend to provide unlimited capabilities in analysis of data, providing revolutionary new insights (McAfee & Brynjolfsson, 2012); Boyd & Crawford (2012).'*

Zo zien we bij open data inmiddels ook de eerste signalen dat de praktijk van alledag – en zeker die op lokaal niveau – weerbarstig is (Zuiderwijk et al., 2014; Daalhuijsen 2015). Zo is het bijvoorbeeld in een flink aantal gevallen lastig gebleken om met behulp van deze technische aanpak een commercieel onderbouwde en valide *business-case* te ontwikkelen. *'Publishing data by public organisations is a complex and ill-understood activity. The lack of suitable business processes and the unclear division of responsibilities blocks publication of open data.'* (Zuiderwijk et al., 2014). Enerzijds is er daardoor ook nu al sprake van een zogenaamde Data-overload (Vermeulen, 2016); anderzijds is er sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod (van Loenen & Grothe, 2016). Ten derde speelt er een gebrek aan vertrouwen bij de eindgebruiker om complexe en gekoppelde open data toepassingen te willen en kunnen gebruiken (Lokers et al, 2016).

En ook over de neutraliteit van open data bestaat twijfel: data is niet neutraal/waardevrij (Van Eechoud 2014): *'Er is niet eens echt open data beleid. Het is een paraplu waar velen onder schuilen. Een concept waarin zowel overheid, burger als bedrijf zich met uiteenlopende doelen en ambities kunnen vinden.'* Klare taal. En Van Eechoud (2014) vervolgt dit citaat met nog enkele zinnen, die we eerder citeerden: *'Wie is tegen open data? Data dat klinkt neutraal, en open klinkt altijd sympathiek.'* Hij besluit deze zinnen met de belangrijke notie: *'Maar waarde vrij dat is het niet.'*

The Rise of the Machines

Als het niet van 'ons mensen' is, dan is het wellicht aan de machines, zo valt in een aantal vertogen te lezen. Als we 'techniek' voor ons aan het werk kunnen zetten, dan is *the human factor* wellicht buiten te sluiten. In dat licht speelt dan ook de discussie op over mogelijkheden waarbij datasets worden ontsloten op basis van API's, grootschalige datasets steeds sneller, 'rationeler' en *predictive* geanalyseerd kunnen worden zonder tussenkomst van mensen (zie: Hildebrandt, 2016; Leenes, 2016; De Vries & Smit, 2016, Daalhuijsen, 2015). Machine learning als nieuwe loot aan de stam om transparantie en openheid mogelijk te maken. Een lijn van denken, waarbij we ook de ontwikkeling van interactionele interfaces tussen data en gebruikers en de opkomst van het *Internet of Things* kunnen scharen. Maar, ook deze ontwikkelingen hebben impact op privacy (Den Butter & Den Butter, 2016). Een zonneboiler, die is aangesloten op het *Internet of Things* legt vast wanneer, hoe vaak en hoe lang gedoucht wordt. Aan de hand van de *logs* van de HUE-app (slimme lichten) is het tijdstip van opstaan en naar bed gaan haarfijn vast te leggen. Met behulp van de Sonos app is onze muziekvoorkeur vastgelegd. Enzovoort.

Laaghangend fruit al geplukt; nu komt het 'moeilijke werk'

En dus is de oproep om bescheidener te werk gaan, gericht op duidelijke resultaten (Van Eechoud, 2015; Van Loenen & Donker, 2014a, 2014b) en met meer focus op beleidsmatige benutting (Bongers, 2014) wellicht een logische. En zien we, opvallend genoeg, dat daar waar er al experimenten of verdergaande stappen op het vlak van beleidsmatige benutting van de openbaarheid van informatie worden gezet, toch voorzichtig de roep om vertrouwelijkheid en 'beleidsintimiteit' te horen is.⁴

En precies op dit punt introduceren we onze gesprekspartners die we voor ons betoog gesproken hebben.⁵ Want zij verklaren deze roep enerzijds vanuit de 'menselijke natuur', ofwel vanuit een behoefte om afwijkend of ontwijkend te kunnen zijn, zoals de WOB-bewuste ambtenaar, die inmiddels zo goed weet wat er via de WOB wel en niet op te vragen is, dat de écht gevoelige zaken liever in bijvoorbeeld gespreksvorm worden gedeeld. Anderzijds verklaren zij die roep

⁴ Het begrip werd geïntroduceerd in het advies van de commissie Wallage, in 2001. Het gaat om duiding van de wording van het beleidsproces, waarbij een bepaalde mate van onderling vertrouwen en een zekere mate van vertrouwelijkheid noodzakelijk geacht wordt om tot nieuwe beleidsstandpunten te komen.

⁵ Aan het slot van dit essay is een colofon opgenomen. Daarin staan de namen van de ministeries die onze respondenten vertegenwoordigen.

vanuit het adagium dat het gemakkelijke werk is gedaan, en nu het moeilijke werk eraan zit te komen. Waarbij onder het gemakkelijke werk bijvoorbeeld wordt verstaan, dat er data openbaar gemaakt is. Of dat er op onderdelen transparant te werk wordt gegaan. Maar het moeilijke werk is nog blijven liggen.

Dat moeilijke werk wordt door onze gesprekspartners als volgt gedefinieerd. Achtereenvolgens gaat het om het daadwerkelijk en adequaat ontsluiten van het besluitvormingsproces zelf. Vervolgens om het trainen van medewerkers, zodat zij de vaardigheden die nodig zijn voor ontwikkeling, duiding en analyse van data en beleid, ook daadwerkelijk bezitten. En tot slot, om het tot stand brengen van een nieuw en open samenwerkproces (als gevolg van de gekozen open aanpak).

Een proces dat plaats moet vinden in een steeds meer horizontaal georiënteerde samenleving, die – wellicht tot overmaat van ramp – steeds kritischer is komen te staan ten opzichte van de overheid. Zo ontstaat (in ieder geval de perceptie van) een kloof, gebaseerd op wantrouwen, die met bestaande structuren en middelen nauwelijks nog lijkt te dichten. En dan lijken ontwikkelingen als nieuwe media, open data en transparantie opeens reddende engelen. Maar die engelen lijken zo af en toe ook wel de spreekwoordelijke Januskop: het ene gezicht vereist snelheid, interactie, transparantie en ogenblikkelijke verantwoording. Het andere gezicht eist echter, zoals eerder ook gezegd, dat in diezelfde snelle interactie alles met uiterste zorgvuldigheid en betrouwbaarheid afgehandeld wordt.

De overheid ligt daarmee niet alleen (van oudsher) onder het vergrootglas van de journalistiek, maar ligt intussen ook onder een vergrootglas van de burger. Openheid van zaken, meer openheid van zaken, volledige openheid van zaken, lijken niet meer dan een logisch gevolg daarvan te zijn. Verantwoording is daarmee niet langer een zaak van de overheid, of van de journalistiek, maar ook van de burger, als eindgebruiker, of als professional, dan wel mede-uitvoerder van het beleid.

Haalbaar?

Maar hoe haalbaar is het? Met aan de ene kant de nog luid klinkende echo's van de beloften die die openheid tot nu toe omgaven en aan de andere kant de ambivalentie en de ambigüiteit die diezelfde openheid aankleven. In het hiernavolgende hoofdstuk schetsen we drie lijnen die aan deze vraag verdieping en verduidelijking geven: de droom, het land en het tekort.

3.

DE SCHETS LANGS DRIE LIJNEN

Onze eerste lijn gaat in op *de droom* anno nu. Waarbij beelden zullen opduiken die laten zien hoezeer meer openheid in besluitvormingsprocessen, koppelbaarheid van data, maar vooral ook het ontwikkelen van data-gedreven open aanpakken, veelbelovend zijn. Waarbij argumenten de revue passeren, waardoor een slimme mix van openheid, transparantie en data er nu eindelijk voor kunnen zorgen, dat ‘het veld’ meer mede-eigenaarschap van het beleidsproces moet (kunnen) voelen.

De droom is dat openheid en openbaarheid van informatie ervoor kunnen zorgen dat er nieuwe, slimme oplossingen ontstaan, die het leven van alledag verbeteren. Dat overheid, markt én de samenleving als geheel meer impact van beleid ervaren én het beleid dat creëert. Waarbij er in de praktijk ook al enkele fraaie resultaten te zien zijn.

Onze tweede verhaallijn – *het land* – wil inzichtelijk maken, waar de droom (zo nu en dan) stuit op de harde realiteit van alledag. Dan gaat het vooral over het *vertrouwen* als voorwaarde om de open aanpak van de eerste schetslijn te kunnen laten slagen. Enerzijds gaat het dan om vertrouwen in samenwerking met anderen binnen niet-lineaire en co-creatieve beleidsprocessen, in de bereidheid om ruimte te scheppen voor en proactief te zoeken naar andere inzichten en perspectieven, naar horizonverbreding. Anderzijds gaat het om vertrouwen in de data alsook de methoden en vaardigheden om data te duiden.

De derde verhaallijn tot slot, *het tekort*, laat zien waar verklaringen gezocht kunnen worden, die de wrijving tussen verhaallijn één en twee kan verklaren. Verklaringen die uiteindelijk zijn terug te voeren tot de *menselijke factor*, zowel als voorwaarde én belemmering van vernieuwing en verandering.

4.

DE DROOM: VERHALEN VAN VERLANGEN

In onze gesprekken met *insiders* van de Haagse biotoop hebben we waargenomen, dat de analyse breed gedragen wordt dat onze huidige samenleving om een wezenlijk andere overheid vraagt. Die gedachte kunnen we als een van de belangrijkste drijvende krachten benoemen waarmee dat brede begrippenkader *transparantie, openheid en open data* in de overheid is geïntroduceerd en wordt benut. De samenleving vraagt om ander gedrag en om een andere houding.

Positief geduid, wijzen gesprekspartners dan op noties dat ‘het veld’ dankzij openheid, transparantie en open data mede-eigenaar moet (kunnen) worden van te ontwikkelen beleid. Daarbij wordt enerzijds de hoop uitgesproken dat op deze manier het veld ook meebeweegt in gezamenlijk verkende, nieuwe richtingen. En anderzijds dat het op deze manier ontwikkelde beleid ook breder gedragen is, en er – dus – minder energie gestoken hoeft te worden in het ‘verkopen’ van dit beleid. Daarnaast is een breed gedragen beeld, dat beleid dat op deze manier ontwikkeld is, beter afgestemd is op dat wat ook daadwerkelijk haalbaar en uitvoerbaar is. Zo ontstaat een nieuwe, (nog) beter functionerende overheid, die de verbinding met de samenleving herstelt, verbetert.

In deze gesprekken ontstaat, welhaast vanzelf, een beeld van een co-creërende, netwerkende overheid, die in alle openheid samen met ‘buiten’ aan de slag is om beleid te ontwikkelen dat slagkracht heeft. Een beeld overigens, dat ook in eenzelfde vorm is terug te vinden in de literatuur: *‘De meeste strategieën hanteren drie pijlers voor Open Overheid: transparantie, participatie en samenwerking’* (Van den Broek, 2011).

Veel van onze gesprekspartners formuleren variaties op deze drie pijlers. Waarbij de kern is dat er ‘buiten’ veel positieve energie en intentie is, die als het ware alleen maar ontsloten hoeven te worden. Zoals een respondent het verwoordt: *‘Mensen zijn voortdurend op zoek naar oplossingen, en ook nog eens op een betrouwbare manier.’* Dan is het, zo vervolgt de redenering, nog maar een

kwestie van aansluiten bij die 'energie van buiten', zodat er op een positieve en productieve manier samengewerkt kan worden: *'samenwerken is ook gewoon een werkwoord.'* Als die andere *houding* van de overheid, ook daadwerkelijk de norm wordt, dan is dankzij transparantie, actieve openbaarheid en open data een belangrijke bijdrage geleverd aan een beter functionerende overheid.

Vertrouwen opbouwen, open kaart spelen

In de meeste gesprekken valt dan ook al snel het woord vertrouwen. Waarbij een deel van de gesprekspartners het *'herstel van vertrouwen'* als een belangrijk resultaat van een anders acterende overheid ziet. Maar een deel van onze gesprekspartners neemt juist een diametraal ander standpunt in: *'Vertrouwen is volgens mij altijd een bijproduct van je eigen intenties maar geen doel op zich, dat kun je niet organiseren. [...] Vertrouwen begint ermee dat iedereen z'n kaarten open op tafel heeft liggen.'* Transparantie als voorwaarde, om tot echte vormen van samenwerking te komen. Niet gemakkelijk, overigens, zo stelt een aantal respondenten vast: *'Als overheid je ware gezicht laten zien... Dat is best spannend. Als je bijna moet vertellen dat jij het als overheid ook niet goed op orde hebt... is je legitimiteitsbasis om te handelen ook weg... waarom doen jullie het dan en ikzelf niet?'*

Ook over je eigen feilen open zijn, je kwetsbaar durven opstellen, is een van de eigenschappen, die in die 'andere overheid' meer gemeengoed zou moeten worden. Een voorbeeld: binnen de Rijksoverheid zijn lang niet alle databronnen netjes geordend. *'Data is gewoon in grote mate incompleet, niet op orde of vanuit ander doel ingewonnen. Dat maakt het niet vanzelfsprekend, dat data gemakkelijk matchen bij wat je nodig hebt.'* Daarover moet de overheid helder zijn, als er met open data aan de slag wordt gegaan: *'het helpt wel weer om verder te komen... hoe kunnen we met vereende krachten gezamenlijk kijken naar een vraagstuk en het oplossen. Dat lukt niet door te doen alsof je het in je eentje kan.'*

Tussen groepen ontstaat vertrouwen en samenwerking pas wanneer er een gemeenschappelijk doel te vinden, dan wel te benoemen is, zo stelt een respondent vast. Afdwingen werkt – uiteraard – niet. En het beschikbaar stellen van open data kan een goede manier zijn, om dat gemeenschappelijk doel te helpen herkennen en formuleren: *'De opkomst van nieuwe internettechnologieën, zoals het mobiel internet en web2.0, brengen nieuwe mogelijkheden met zich mee om overheidsinformatie toegankelijk te maken, te hergebruiken, te combineren met informatie van andere bronnen en te analyseren. Waar 'Open Overheid'-beleid traditioneel bestond uit het juridisch*

verankeren van het recht van burgers om overheidsgegevens op te vragen (bijvoorbeeld via de Wet Openbaarheid van Bestuur), gaan steeds meer overheden over tot het gratis publiceren van ruwe, gestructureerde (open formaat) en 'machine-readable' overheidsinformatie, ook wel open data genoemd' (Van den Broek, 2011).

Van beleid naar datadriven, informed decision making

Langs die lijnen denkt ook een aantal van onze gesprekspartners. Om met behulp van een open, *data driven* proces aan de slag te gaan met beleidsvraagstukken: *'Je zou eigenlijk per ministerie een programma moeten hebben van de tien beleidsdomeinen waarop je ontwikkelingen verwacht. Om zo inzichtelijk te maken wat er speelt. Dat kan eenvoudig via een website. Misschien zou je, als je het over 'open overheid' hebt, eens moeten beginnen met het over het proces te hebben, en dat open te maken. Maar dan ga je wel tornen aan het beleidsproces.'* Waarbij de gesprekspartners wel stellen, dat er met deze manier van werken winst te behalen is. Een andere gesprekspartner wijst op het feit, dat goede, feitelijke informatie enorm kan bijdragen aan een beter functionerende overheid: *'Een van mijn speerpunten is hoe je meer informatiegedreven kunt werken [...]'* Dat vergt overigens wel een ander type medewerker, zo stelt deze gesprekspartner vast: *'een medewerker, die veel meer op zoek gaat naar informatie.'* Eerst nog aan de hand van interne gegevens, maar op termijn *'moet er natuurlijk iets komen waarbij je niet alleen je interne informatie krijgt, maar ook de relevante externe informatie, de wetenschappelijke, wat de opiniemakers zeggen, etc. Dat is het ideaalbeeld voor mij... dat medewerkers zich veel breder oriënteren als het gaat om waar je je informatie vandaan haalt. Dat moet je wel faciliteren.'*

Immers, *'De volgende stap is wel dat je aan de voorkant moet gaan nadenken als wij hier maatschappelijk iets willen laten bewegen, en je zet een databril op, wat willen we dan organiseren en wat kan open data en beschikbaarheid van informatie helpen om die doelen te bereiken?'* Dat is, zo stelt een van onze respondenten vast, voor nu wellicht nog een brug te ver. Maar *'als je een thema hebt wat geen verplichtend karakter heeft in de wereld waarin de resources klein zijn en je van mensen vraagt om over hun domein heen te stappen, dan moet je gewoon een enthousiaste trekker zijn.'* En dan levert dat wat op, zo is de stellige overtuiging.

Informatie als grondstof

Immers, informatie hebben, delen en verdelen wordt alleen maar belangrijker. *'Informatie gaat zo ongeveer de belangrijkste grondstof worden, waar we mee*

werken. Wat je als ministerie doet is meer informatie organiseren dan dat je werkelijk maatschappelijke impact organiseert,' zo vertelt een van onze gesprekspartners. Een notie, die ook in de literatuur terug te vinden is: 'Centraal in het 'Open Overheid'-beleid staat wetgeving voor het hergebruik van overheidsinformatie. In de onderzochte landen komen drie technologieën naar voren die een Open Overheid ondersteunen: Open (Linked) Data, Web 2.0 en Cloud Computing. 'Open Data'-initiatieven richten zich voornamelijk op de transparantie pijler van Open Overheid. Het hergebruik van overheidsinformatie wordt gestimuleerd door financiële beleidsinstrumenten' (Van den Broek, 2011).

Tot slot: wat raken we, als verlangens materialiseert?

In deze laatste paragrafen, die we aan 'de Droom' wijden, volgen we een respondent, die ons attendeerde op de ervaringen die deze respondent – op afstand – had waargenomen bij het ministerie van VWS. Dit departement koos er bewust voor om het maatschappelijk middenveld actief te betrekken bij de majeure beleidsopgave 'transitie in de zorg.' In de overtuiging, dat een dergelijke grote overgang zomaar 'uitrollen' over degenen die het moeten gaan doen, als een onmogelijkheid moest worden gezien. Toch is, zo stelt deze respondent, ook in dat project, de openheid ook meteen begrensd. Totale openheid schept namelijk ook grote verwachtingen. En schept wellicht ook een omgeving, die geneigd is tot 'afwachten' zelfs, *'er komt namelijk vast nog meer.'* En het leidt wellicht tot een overheid, die als een loket mag gaan functioneren om de 'aangeleerde hulpeloosheid' op te vangen.

Juist die begrenzing aan de openheid, aan transparantie, daar gaan we in het volgende hoofdstuk op inzoomen, als we schetsen waar we anno nu op het gebied van transparantie, openheid, openbaarheid en open data staan.

5.

HET LAND: de daadwerkelijke situatie ‘in het hier en nu’

In onze tweede verhaallijn gaan we verder in op de realiteit van het heden, zoals die ons door onze respondenten werd aangereikt. **Wat doen we feitelijk? Welke successen zijn behaald? En belangrijker wellicht: waar lopen we tegenaan? En zien we, nu we meer inzetten op openheid, op meer transparantie en op meer openbare informatie, ook al effecten? Draagt het afleggen van verantwoording ook daadwerkelijk bij aan het winnen van vertrouwen? En zorgt de beschikbaarstelling van informatie ook voor bijvoorbeeld meer co-creatieve processen? Kortom: hoe scoren we als we onze Haagse insiders volgen en langs lijnen van transparantie, participatie en samenwerking kijken naar het effect ‘buiten’?**

Naar actieve openbaarheid

*‘Actieve openbaarheid ligt écht op tafel, zo zegt een van de respondenten. En op vele ‘tafels’ binnen de ministeries. Directeuren houden zich ermee bezig, communicatieprofessionals, maar ook de hoogste ambtenaren (SG-beraad) denken erover na. Niet gek, zo stelt een aantal respondenten, ‘want de samenleving dwingt dat [min of meer] af; iedereen kan mobiliseren, volgens de SOS-methodiek (snelheid, openheid, schaal).’ Een goede, en ook logische ontwikkeling, die veel van de overheid vraagt en nog zal vragen. Volgens Grimmelikhuijsen et al. (2013) gaat het om drie ‘variabelen’ bij het openbaarmaken van gegevens: the information *completeness*, the *color* of information (die naar de graad van positiviteit van de informatie verwijst) en, ten derde, misschien wel de belangrijkste, the *usability* of information. En: *‘In terms of its object, transparency concerns separate events and processes of government (cf. Heald 2006; Grimmelikhuijsen & Welch 2012): 1) transparency of decision making processes; 2) transparency of policy content; and 3) transparency of policy outcomes or effects.’* Naast de technische kant van de zaak wijzen Grimmelikhuijsen et al. (2013), op de meer persoonlijke ‘eigenschappen’ en ‘waarden’, waarmee de openbaarmaking van gegevens gepaard zou moeten gaan. Dan gaat het om interactionele en sociale processen, waarbij termen als competentie, expertise, *benevolence*, commitment en eerlijkheid vallen.*

Een perspectief op transparantie en de waarde van daarvan

Maar wat 'is' transparantie dan eigenlijk? *'Most definitions of transparency relate to the extent to which an entity reveals relevant information about its own decision processes, procedures, functioning and performance (Gerring & Thacker 2004; Welch, Hinnant & Moon. 2005; Curtin & Meijer 2006). As such, transparency typically incorporates multiple components including the availability of information about the internal workings or performance of an organization.'* (Grimmelikhuijsen et al., 2013). Een beeld dat ook bij respondenten te horen valt. Een respondent omschrijft de voordelen van een aanpak, waarbij de interne kennis, kunde en werkelijkheid van een ministerie ook 'buiten' zichtbaar is: *'Het is gemakkelijker om voor een probleem draagvlak te zoeken, dan voor een oplossing. [...] Er is ons namelijk veel aan gelegen dat mensen zich eerder in een proces vragen stellen, en die ook mee helpen beantwoorden, en [op die manier] open leren te zijn.'* Maar verderop in bijna ieder gesprek valt ook de notie te noteren dat we er met transparantie, openheid en open data alleen, nog niet zijn. Sterker nog: *'We zouden ons de vraag moeten stellen wat we nu echt willen?'*

Een aantal respondenten wijst op de moeilijkheid van 'samenwerken met buiten.' Dat gaat niet vanzelf: *'Wat niet op gang komt of er zelfs nog niet is, is dat spel met de samenleving over waarin je betrokkenheid wilt organiseren, en waarvoor je data of informatie wil gebruiken om je beleid beter te maken. Zodat je mensen op een goede manier kunt betrekken.'* Aan de beleidskant is de vraag naar informatie en data al wat gearticuleerder, maar ook hier gaat het nog niet vanzelf: *'ik denk dat beleidsmakers impliciet schreeuwen om informatie, maar daar eigenlijk nog te weinig in bediend worden, en er misschien ook te weinig om vragen.'*

Ook aan de politiek-bestuurlijke kant kan een concept als 'fact-based politics' (waarbij data en informatie leiden tot betere beslissingen door middel van 'informed decision making') nog niet bij iedereen op instemming rekenen: *'dat is in huis al een heel moeilijk ding.'* Terwijl het beschikbaar stellen van data, een transparante houding en streven naar samenwerking nog maar een eerste, belangrijke, maar toch echt pas eerste stap is, zo stelt een respondent: *'De volgende stap is wel dat je aan de voorkant moet gaan nadenken als wij hier maatschappelijk iets willen laten bewegen, en je zet een databril op, wat willen we dan organiseren en wat kan open data en beschikbaarheid van informatie helpen om die doelen te bereiken.'*

De weerbarstige praktijk van open en gesloten

Het blijkt laveren. Soms zijn we als overheid te voorzichtig: *‘Een WOB-verzoek zou je ook wel uitgestelde transparantie kunnen noemen. Feitelijk betekent zo’n toegekend verzoek dat we veel minder krampachtig met openbaarheid [op dat onderdeel] hadden kunnen of hoeven omgaan.’* Het gaat dus niet, nog niet, vanzelf: *‘Aan de ene kant willen we open data en transparantie, en aan de andere kant hebben we nog geen idee hoe we de risico’s managen. Hebben we gewoon niet.’*

Soms is die geslotenheid een *conditio sine qua non*. Bij wijze van voorbeeld: het ministerie van OCW ervaart breed wantrouwen in de samenleving als het om de totstandkoming van de examens gaat. Dat proces wordt door sommigen zelfs *‘een samenzwering’* genoemd. Terwijl het duidelijk mag zijn dat openheid, als het gaat om het toetsen van kennis in de vorm van examens, uiteraard evidente grenzen kent: *‘Soms sta je 100% met de benen in de klei, soms werk je helemaal gesloten om ‘vrijheid van handelen’ te kunnen hebben en je op je beleid te kunnen storten. Uiteindelijk is een cyclische beweging ideaal te noemen.’*

In die *‘cyclische beweging’* ligt de wens besloten om niet in eindeloos ‘gepolder’ te verzanden en regie te kunnen houden als ‘eindverantwoordelijke’ overheid én autoriteit. Of zoals een respondent het verwoordt: *‘De overheid is en blijft eindverantwoordelijk voor het genomen besluit. We maken het curriculum weer van iedereen, maar de autoriteit neemt het besluit.’* Een notie, die ook door een andere respondent naar voren wordt gebracht: *‘Wat is nou het beleid dat door het SG-beraad is bedacht? Het moet vooral van onderaf komen, en dan groeit dat vanzelf wel tot eh... in mijn optiek is dat onzinnig! Ik verwacht juist vanuit het centrale belang dat er een centrale visie komt. Veel directiever dus.’*

Hetgeen ook in breder perspectief voor de nieuwe open overheid geldt. Zo stelt een gesprekspartner vast: *‘Wat volgens mij een essentieel onderdeel uitmaakt om je mooie ambities om een open overheid te realiseren, al die dingen waar we naartoe moeten, het nieuwe werken, openheid, netwerken en meer van dat soort dingen, dat is een strategie of visie... Maar niemand heeft het mandaat om dat te ontwikkelen.’*

Open data als effectief middel? Of ook met haken en ogen?

In ieder gesprek duiken *downsides* van de ‘nieuwe open overheid’ op. In een aantal gesprekken wordt de menselijke factor (in dit geval in de vorm van menselijk falen) benoemd: *‘We hebben nog een casus gehad, waarbij we data*

hadden die eigenlijk niet openbaar had mogen zijn, dat wordt dan gezien als een datalek. Dus als je het publiceert als pdf op een website, dan halen ze die van de website weg en dan wordt het gezien als een communicatiefout, maar als je data publiceert en er zit privacygevoelige informatie in, dan is het ineens iets voor de privacywetgever, dan is het ineens een datalek. Enge materie blijkbaar... De digitaliseringsdynamiek... We zijn daar met z'n allen wel een stuk gevoeliger in... [...] het lijkt wel alsof de overheid een lekkende pan is waar je overal pleisters op moet plakken terwijl we aan de andere kant juist bezig zijn om gaten te dichten en te zorgen dat we zichtbaar zijn, dat is een aparte dynamiek.'

We vinden dit terug in de literatuur: *'Mogelijke aansprakelijkheid is een veel gehoord bezwaar tegen het aanbieden van open data. Dat het gebruik van open data risico's met zich meebrengt, is voorstelbaar. Als zich fouten of onvolledigheden in de data voordoen dan kunnen anderen daardoor schade lijden. Ook als de data juist en volledig is, kunnen anderen in hun belangen worden geschaad door het openbaar maken en gebruik van de data. Te denken valt aan inbreuk op het recht op privacy of een intellectueel eigendomsrecht van een ander'* (Kulk, Van Loenen & Ploeger, 2012).

De *Dark Side of Data* is een volgende notie, die we op een aantal plekken tegenkomen. Een voorbeeld, dat begint met een positieve noot over de kracht van openheid en open data: *'Het draagt bij aan de kwaliteit van je proces. Foutencorrectie, draagvlak, hergebruik voor andere applicaties, etc. [...] De dark side is natuurlijk dat je met open data mensen kunt beschadigen. Dan heb ik het niet alleen over persoonsgegevens, maar je hebt geen persoonsgegevens nodig om iemands persoonlijke levenssfeer te beschadigen. Je kunt dat ook doen met open data. Als je open data met elkaar correleert kun je bepaalde patronen zien, en daarmee kan ik het voor jouw leven heel vervelend maken. Dat is een wetenschappelijk en ook praktisch feit. En dat maakt dat we een beetje in een spagaat zitten.'*

Ook Vermeulen (2016) wijst – met een verwijzing naar Moore – overigens hierop: *'Omdat een groot gedeelte van deze datasets ook gegevens van personen bevatten, maakt dit van de burger niet alleen een gebruiker van big data technologie, maar ook een databron daarvoor. Het afstaan en gebruiken van deze gegevens brengt tegelijkertijd risico's met zich mee wat betreft privacy. Zodra organisaties gegevens van personen registreren, opslaan, beheren en analyseren komt de vrijheid, autonomie, alleenrecht en geheimhouding van persoonlijke informatie en de toegang tot persoonlijke informatie in het gedrang (Moore, 1998).'*

Wim Kok en de kramp...

De menselijke factor blijft een cruciaal onderdeel van veel beleidsprocessen. En mensenwerk binnen het (sociale) proces impliceert een zekere mate van onvoorspelbaarheid, alsook een zekere foutenmarge. Fouten maken 'in de openbaarheid' is slecht belegd in het huidige politiek-bestuurlijke bestel: een Kamervraag is snel gesteld. Handelen in openheid is in die zin kwetsbaar, zo stelt een aantal gesprekspartners vast. Dus is het kunnen en *mogen* maken van fouten cruciaal, wil een open overheid ook daadwerkelijk tot stand komen: *'Er zou eigenlijk een Rijksbreed programma moeten beginnen, waarin we afraken van de kramp. Want openheid hoeft helemaal niet eng te zijn. Het gaat om durven. We hebben nu grote angst om fouten te maken. Dat heeft te maken met die gekke 'storm' waarin we [in Nederland] verzeild geraakt zijn, dat je zelfs bij de overheid niet meer veilig bent [als je fouten maakt]. Unsicherheit, daar gaat het om. Dat leidt dus heel vaak tot, wat ik uitgestelde transparantie noem. En dat heeft niets te maken met niet willen, maar vooral met niet durven.'* Na een dergelijke ontboezeming volgde in enkele gesprekken een observatie over de werking van de 'Oekaze Kok'.⁶ Deze overheidsrichtlijn werkt op dit moment sterk beperkend. *'Dat betekent dat we de Oekaze Kok nu echt ter discussie moeten stellen. Maar dat is wel een Kabinetbesluit geweest, dus dat is nog niet 1-2-3 gedaan. Maar het moet wel.'*

In die zin zou de open overheid ook een andere rol serieus moeten nemen, zo stelt een respondent: *'De overheid als hoeder, dat is een rol, die nog weinig gearticuleerd is. Terwijl die rol enorm kan bijdragen aan het gevoel van veiligheid dat ambtenaren én buitenwacht nodig hebben om in gesprek te gaan.'* De overheid moet proberen te bewaken dat openheid zich niet tegen zichzelf kan keren.

... versus de zucht naar beleidsintimiteit

In diezelfde beweging van streven naar transparantie en openheid, zien we een paradox opduiken: daar, waar we aan de ene kant zien dat er een groot geloof in openheid en transparantie is (en aan het ontstaan is), zien we tegelijkertijd dat er een groeiende behoefte aan beleidsintimiteit ontstaat, te midden van deze steeds opener overheid. Die behoefte is – volgens onze respondenten – een menselijke behoefte aan beslotenheid, aan vertrouwelijkheid op bepaalde

⁶ Naar aanleiding van een incident verbood toenmalig minister-president Wim Kok in 1998 ambtenaren om rechtstreeks met Kamerleden en journalisten te praten. De regeling is tot op heden van kracht.

momenten, namelijk daar waar vertrouwen 'echt' in het geding is. Vertrouwen bestaat (wederom in de ogen van betrokkenen) vooral binnen de *beslotenheid* van een groep.

Een tweede notie, die onze gesprekspartners meegeven, is dat een puur *data driven government* geen wenselijke ontwikkeling is. Hoewel het beleidsproces steeds sterker gevoed kan worden door data (in de betekenis van *grondstof*), is er geen behoefte aan een 'knop' waardoor altijd als het ware 'de beste' beleidskeuzen worden genomen. De uitkomsten van beleid hangen 'nu eenmaal' ook af van niet-rationele, sociale invloeden, op zowel groeps- als individueel niveau. En totale openheid helpt dan niet: *'Het gaat misschien wel om actieve openbaarheid in balans. Je bent er niet, als je alles zo maar vrijgeeft. Je hebt natuurlijk mensen die zeggen: 'gooi alles maar open!' Maar of je er daar mee bent? Ik betwijfel dat.'*

6.

HET TEKORT: WE ZIJN ALLEMAAL (MAAR) MENSEN...

En daarmee komen we op de derde, en misschien wel de meest herkenbare lijn, namelijk die waarin het menselijk tekort aan de orde komt. Of kunnen we misschien beter spreken van de menselijke natuur? Zoals we het vorige hoofdstuk al eindigden: beleidsontwikkeling blijft mensenwerk. Waarbij dat mensenwerk zowel voorwaarde, als een belemmering van 'het goede' kan zijn.

In dat licht is de discussie rondom open data interessant. Die spitst zich toe op twee uitgangspunten. De eerste is dat het bij open data altijd om waarachtige, objectieve en exacte informatie gaat. Als het 'uit de computer' komt, als het op een 'officiële website' beschikbaar is gesteld en zeker als het om cijfers gaat, zullen nog steeds veel mensen geneigd zijn, zelfs in tijden van *Post Truth* en *Post Fact*, die informatie voor 'waar' aan te nemen. In de tweede plaats geldt binnen het politiek-bestuurlijke discours rondom open data de basisveronderstelling dat *'informatie leidt tot kennis, kennis nodigt uit tot rationeel overwegen [en] rationele afweging is de basis voor de verstandige keuze in het mogelijke gedragsrepertoire van consumenten'* (Scholtes, 2012). Tegen deze rationele overwegingen valt weinig in te brengen.

Het datamoeras: we missen de vaardigheden

Goed gebruikmaken van data is in de praktijk weerbarstig: als we inzoomen op de kwaliteiten die nodig zijn om *waarachtige, objectieve en exacte informatie* te interpreteren, dan zien we de onverenigbaarheid van de (veelheid aan) data en de (basale) menselijke vermogens. De notie, die Joris Luyendijk ook over het functioneren van ons financiële bestel maakte in *Dit kan niet waar zijn*: de risicomodellen in de bancaire sector zijn inmiddels zó ingewikkeld, dat alleen een aantal hoogbegaafde rekenaars het nog snappen, de zogenaamde 'quants'. In de woorden van Luyendijk: *'Hij is dus ook een quant, een van die wiskundig begaafde figuren die een steeds groter deel van onze wereld bouwen, beheersen en überhaupt nog begrijpen. Hij deed enige tijd natuurkunde op een topuniversiteit en besloot toen zijn geluk in de financiële sector te beproeven; universitaire budgetten daalden, omdat met het einde van de Koude Oorlog bij de*

*overheid de vraag naar 'raketgeleerden' instortte. Bij banken werden wiskundige modellen steeds belangrijker.'*⁷

Het ontbreekt *'de meeste mensen'* soms eenvoudigweg aan de benodigde kennis om zeer complexe datastromen te snappen en te interpreteren. En ook op een wat minder hoog niveau zijn de vaardigheden die nodig zijn voor een goede data-analyse binnen organisaties (nog) maar beperkt beschikbaar. Het lijkt feitelijk zelfs *'zorgelijk gesteld'* te zijn, zo stelt een aantal gesprekspartners vast. Ook aan een zeker data-bewustzijn ontbreekt het: welke data is er, hoe gebruik je die beleidsmatig? Hoe ga je om met de enorme en alsmaar groeiende data-hooiberg? Dat zijn vragen waar nog maar weinig ambtenaren mee bezig zijn. Leidt de groeiende hoeveelheid data wel tot meer kennis? Of laat het juist alleen het kennelijke tekort daaraan steeds duidelijker zien? En hoe buig je dat om? Anders gezegd, hoe hou je het vertrouwen in data en de duidingsvaardigheden van ambtenaren?

De benodigde vaardigheden om in co-creatie *data driven* beleid te maken zijn maar zeer beperkt beschikbaar. Daarbij speelt bovendien dat het niet alleen om kennis van, en vertrouwen in data gaat, maar ook om onderling vertrouwen, en – in sociaal opzicht – om ingewikkelde processen van in- en uitsluiting. De kennis om op een creatieve manier gebruik te maken van allerlei datastromen is immers niet iedereen gegeven. Dit kan betekenen dat hoger opgeleiden (dan wel *nerds* met een grote kennis van data) eerder een rol kunnen opeisen in een data-gedreven proces, dan de wat lager opgeleiden in Nederland. Wie of wat sluit je in of juist buiten het beleidsproces en op basis waarvan? Hoe organiseer je een werkelijk constructieve dialoog? En als dat niet goed lukt, past dat dan nog bij een open overheid? Dergelijke diep-menselijke afwegingen hebben nog maar weinig plaats in het denken over, en laat staan het beleid rondom de open overheid.

Over ongemak en de behoefte aan ons eigen kleine stukje 'duisternis'

Naast dergelijke afwegingen, speelt ook een ander menselijk aspect een wezenlijke rol, zo memoreerden meerdere gesprekspartners in wisselende bewoordingen. Zo voelen we een zeker ongemak als het om transparantie en openbaarheid gaat. Al wordt dat vaak 'omgekeerd' verwoord: *'We zitten in onze maag met beleidsintimiteit. Eigenlijk hebben we dat nodig, maar het staat, of lijkt haaks te staan op de wens naar actieve openbaarheid en transparantie. Tegelijkertijd weten we wel wanneer dat in het geding is: als het gaat om privacy,*

⁷ Joris Luyendijk, in [NRC](#) – 19 september 2013.

om zaken van staatsveiligheid, om heel gevoelige onderhandelingen, zo zijn er een paar. Sterker nog, zo betoogt een respondent: 'Iemand als Paul Frissen vindt al die nadruk op transparantie overtrokken. De overheid moet juist beleidsintimiteit koesteren. De overheid moet het recht op geheimhouding claimen. Dat niet doen, is naïef.'

'Ik weet niet hoe het met jou zit', zo begint een andere respondent tijdens het interview, 'maar als ik het heb over transparantie, over open data, dan is het eigenlijk te groot. Je kunt er eigenlijk niet tegen zijn, maar het is zó groot allemaal, en zó alomvattend. Waarom doen we niet veel meer met de kleine bewegingen, die gewoon al gaande zijn? 'Doe meer met ongeveer' zou ik dat willen dopen. Uittesten, proberen. Maar dan is het cruciaal dat de ambtenaar zich veilig voelt. Dat is namelijk de paradox die in vertrouwen zit: je moet je aan de ene kant veilig voelen, maar aan de andere kant risico durven nemen.'

Kennis versus ambacht en vakmanschap

De redenering dat *'informatie tot kennis leidt, dat kennis aanzet tot rationeel overwegen en dat rationeel overwegen leidt tot verstandige (de beste) keuzen'* oogt sterk, maar vormt een wankel stelsel van premissen, als we ons rekenschap geven van *de menselijke natuur*. Het is immers maar de vraag of al die open data wel goed begrepen worden, en of ze wel tot 'juiste' kennis leiden.

Waarbij een tweede vraag opkomt, of die kennis inderdaad wel tot 'verstandige keuzen' leidt. Soms wel natuurlijk, maar misschien soms ook niet. Omdat er misschien toch net andere, niet-rationele afwegingen worden gemaakt.

De ogenschijnlijke rationaliteit van open data, en de interpretatie daarvan, is uiteindelijk alles behalve vanzelfsprekend. Iemand die zijn vak verstaat, vertrouwt je. En bij iemand die je vertrouwt, hoef je niet te zien hoe hij het doet. Áls hij het maar doet. *'Het is de kunst van het loslaten van de regie, maar ook de kunst van het vastpakken, namelijk van draagvlak. Regisseur zijn van het proces, en als dat alle kanten uit knalt, zorgen dat het uiteindelijk toch weer in een besluit wat draagvlak kent landt. Dat was en is ons vak.'*

Of, zoals we het elders optekenden: *'Er is allerlei wetenschappelijke literatuur, waarin beschreven is hoe moeilijk we het vinden als iets 'schuurt'. We kunnen moeilijk omgaan met ongemak. En dus verabsoluteren we. Als mensen gaan we op zoek naar de uitersten. Feitelijk ontbreekt in een gesprek vaak de 'tussenruimte' (inter-esse). Maar dan moet je het kunnen en durven hebben over 'waarden', en dat vinden we dan vaak weer vaag. Maar ik merk dat mensen*

hunkeren naar erkenning van dat ongemak. Dat je daar met elkaar over mág praten. We noemen het nu 'openbaarheid', maar het zou weleens kunnen heten 'leren omgaan met je vak.'

7.

TIEN OVERPEINZINGEN

Op basis van de inzichten uit de literatuur over transparantie, openbaarheid en open data en de drie verhaallijnen die we uit de interviews destilleerden, presenteren we in dit slothoofdstuk een tiental overpeinzingen over 'hoe nu verder.' Bedoeld als bijdrage aan de discussie hoe de 'open overheid' zich de komende jaren zou kunnen ontwikkelen.

1. Invloed op beleid nodig door co-creatief en non-lineair werken

Het beleidsproces verandert, is minder lineair dan vroeger, beschikt over meer data dan vroeger, en vraagt om meer flexibiliteit en actieve co-producerende betrokkenheid van een groter aantal spelers dan vroeger het geval was.

Om binnen die complexiteit zichtbare voortuitgang te boeken, is het van belang om vervolgstappen behapbaar te houden en het tempo te bewaken. Dat kan het beste door rondom een aantal politiek belangrijke beleidsdossiers een daarbij passend, nochtans ambitieus beleidsproces in te richten. Daarbij is het van belang om een verbinding te leggen met data-gedreven werken en een sectorale publicatiestandaard te ontwikkelen. Zo sla je meerdere vliegen in één klap. Interdepartementale en departementale bevlogenheid vanuit een heldere visie en ambitie is daarbij van cruciaal belang.

De discussie over transparantie, openheid en open data zou – vanaf nu – dus vooral moeten gaan over de invloed ervan op beleids- en besluitvorming. Naast budgettaire ruimte vraagt dit om *invloedrijke (uit)dragere* en een *verknoping* van het interdepartementaal niveau (coördinatie) met slimme verbindingen op departementaal niveau (uitvoering, facilitering) tot een flexibele netwerkstructuur.

2. Met transparantie 2.0 als inzet

De afgelopen jaren is een grote hoeveelheid datasets door overheden gepubliceerd. In de praktijk gaat het om een bonte verzameling van soorten data bestaande uit excel-sheets, databases en XML-files. Vaak ontbreekt een goede webservice die de informatie op een koppelbare en een systematische manier ontsluit. Het huidige open data landschap wordt daarom ook beschreven als een data-'vuilnisbak'. Het gebruik van de datasets blijft achter bij de verwachting die

daar eerder bij was. Gebruik wordt om die reden vaak gefaciliteerd door op de datasets een schil te ontwikkelen die de data gebruiksvriendelijker ontsluit (bv via kaarten), maar ook door de sector uit te dagen om eigen analyses te draaien en daarover te rapporteren of zelfs eigen apps te ontwikkelen (bijvoorbeeld door middel van *hackatons*).

Een belangrijke vervolgstap is het ontwikkelen van mogelijkheden om datasets te koppelen, zowel binnen als tussen sectoren: transparantie 2.0, data als *middel* in plaats van een doel (rekening houdend met 'lastige' zaken als privacy, wettelijke ruimte, kwaliteit, kosten, etc.). Op die manier wordt het beter mogelijk om beleidsrelevante analyses te maken. Het vraagt feitelijk om het ontwikkelen van een publicatiestandaard zoals bijvoorbeeld is gedaan op het vlak van internationale samenwerking (IATI). Daaraan gekoppeld is het belangrijk om meer in te zetten op het stimuleren en verleiden van derden om gebruik te maken van de datasets. Dit draagt bij aan data-bewustzijn, het geeft bruikbare feedback op datakwaliteit en op passender inhoud en wijze van ontsluiting van de data.

3. Speld in de hooiberg

De toename van het denken over en het handelen op het brede terrein van open data, openheid en transparantie schept tegelijkertijd ook nieuwe vraagstukken. Als *alle* data openbaar is, zijn goede zoekfuncties essentieel. Dus is een van de kernvragen die de komende tijd beantwoord moet worden, hoe zinvol kan worden omgegaan met grote datasets. Hoe de speld toch steeds weer gevonden kan worden in een al maar groeiende hooiberg van gegevens. De verwachting is dat departementen meer data-analisten moeten werven of bestaand personeel als zodanig opleiden. Met hen kunnen zij vervolgens concreet aan de slag gaan met actuele politiek gevoelige vraagstukken. Zo ontstaat tijdig ervaring met en inzicht in de complexiteit, mogelijkheden, beperkingen en vereiste vaardigheden om data-gedreven te kunnen werken.

4. When the going gets tough, the tough gets going

Daar waar de focus in het ontsluiten van data (tot nu toe) vooral op het 'makkelijke werk' lag (ontsluiten van algemene databases, onderzoeksrapporten) begint nu het 'moeilijke werk.' Een beeld dat zowel uit de literatuur als uit onze gesprekken naar voren komt. De 'moeilijke' stappen zijn fundamenteel anders en verstrekkender dan de 'makkelijke.' Dat vraagt aandacht voor het kweken van een juiste voedingsbodem voor de groei en ontwikkeling van zowel de ambtelijke organisatie, het beleidsproces alsook het werk van de ambtenaren.

5. WOB-bewuste ambtenaar?

Een aantal respondenten constateert, dat er 'nu al' (terwijl de grote hausse aan data en openheid nog op gang moet komen) ontwijkend gedrag te zien is (waarbij er gezocht wordt naar veiligheid en beslotenheid bij besluitvorming). Daarbij valt de term 'WOB-bewuste ambtenaren'. Een reden voor dit ontwijkend gedrag is dat besluitvorming een formeel maar ook een informeel proces is.

Ontsluit je alleen het formele deel, dan kan dat beperkend of sturend overkomen. Een vorm waarbinnen een deel van de ambtenaren zich (nog) erg op zijn gemak voelt. Ontsluit je ook het informele deel (inclusief concept-documenten), dan kan dat ertoe leiden dat ambtenaren daarin bewust of onbewust vaker de luwte gaan opzoeken, in de beslotenheid van (telefonische) gesprekken bijvoorbeeld, om zichtbaarheid daarvan te voorkomen.

6. Grenzen aan transparantie nodig?

Veel aandacht is de afgelopen tijd gegaan naar het ontsluiten van relatief eenvoudige en 'ongevoelige' datasets, op uitvoeringsniveau. Daarnaast wordt steeds meer geïnvesteerd in het systematisch publiceren en doorzoekbaar maken van onderzoeksrapporten. Een veel lastiger dossier is informatie over besluitvorming. Vanuit democratisch oogpunt is dat uiteraard cruciale informatie (als burger moet je kunnen reconstrueren hoe de besluitvorming verliep), maar om tenminste twee redenen is het complex. De eerste reden is dat besluitvormingsprocessen tegenwoordig niet meer zo lineair zijn als vroeger. Het springt van voren naar achter in de tijd, en van links naar rechts binnen of tussen sectoren. Het ontsluiten van die grilligheid is zowel informatieel als technisch lastig.

Een tweede reden heeft te maken met de omvang. Wat ga je wel en niet ontsluiten en wanneer? Gaat het alleen om de 'stukkenstroom', of ook om al het mail- en tekstverkeer? Daar kleeft een data-technische, maar ook een ethische moeilijkheid aan. Hoe ver mag/moet je gaan?

Bij een te principiële grondhouding rondom transparantie ontstaat gemakkelijk verschil van mening over het 'waarover en wanneer' en kan ineens de 'noodzaak tot beslotenheid ten behoeve van de voortgang van het besluitvormingsproces' de kop opduiken.

7. Dus is realisme nodig

De fase van idealisme is voorbij, zo onderstrepen zowel literatuur als de meeste van onze respondenten. Nu domineren de 'realisten' die mitsen en maren

plaatsen bij een verder toenemende transparantie. Het gaat om privacy-issues, (gebrek aan) kwaliteit (van data en mensen), eigenaarschap, wettelijke ruimte en bijvoorbeeld kosten. Een belangrijke vervolgstap is om interdepartementaal af te stemmen en af te spreken waar grenzen (behoren te) liggen.

8. Met ruimte voor de menselijke natuur en 'ons' tekort

The human factor lijkt cruciaal in het begrijpen van de ambigue houding ten opzichte van transparantie, open data en een open overheid. De notie, waarbij *erkenning* is voor de menselijke maat. De mens die transparantie, open data en een open overheid eigenlijk te groot en te alomvattend vindt zonder de ruimte te voelen er tegen te kunnen zijn. Zoals een gesprekspartner ons meegaf: '*dan moeten 'we' het met elkaar kunnen en durven hebben over 'waarden', al vinden we dat dan vaak weer vaag.*' Misschien hunkeren mensen wel naar die erkenning van dat ongemak. Dat je daar met elkaar over mág praten. Dat er, in de termen van Paul Frissen, recht is op (een beetje) duisternis.'

9. Maar aan de andere kant: meer ruimte voor informed decision making

Een aantal gesprekspartners erkent het toenemende belang van *informed decision making* en data-gedreven samenwerken. Er zijn – zo stellen anderen – echter nog maar weinig vaardigheden en technische faciliteiten beschikbaar. De groeiende beschikbaarheid van data deed de afgelopen jaren de verwachting groeien dat daar ook als vanzelfsprekend gebruik van zou worden gemaakt. Hoewel dat zeker ook is gebeurd, is het van belang dat departementen daarin ook zelf het goede voorbeeld geven.

Het belang van data-gedreven werken (*informed decision making*) wordt over het algemeen wel erkend, maar de praktische toepassing staat vaak nog in de kinderschoenen, laat staan dat het organisatorisch en technisch actief wordt gefaciliteerd en gestimuleerd.

10. Opstellen van een 'echt' gezamenlijke visie/strategie

Opvallend vaak noemden onze gesprekspartners het gemis aan houvast bij het onderwerp open overheid. Kennelijk is er behoefte aan het ontwikkelen van een breed omarmde en gesteunde *visie* op de openheid van de overheid en de kansen en bedreigingen van open data.

De visie zou moeten ingaan op ten minste drie aspecten. Ten eerste wie wil je ermee bereiken, wie bereik je en, belangrijk, wie bereik je niet? In samenhang daarmee volgt het tweede aspect, namelijk vertrouwen. Hoe win je het en hoe behoud je het? En ten derde moet rekening worden gehouden met de

menselijke factor, die zowel een voorwaarde als een belemmering is voor goede samenwerking en vertrouwen. Elk van deze aspecten heeft impact op de inrichting van de organisatie, het beleidsproces en het dagelijks werk van de ambtenaar.

Van belang is dat de visie positief is ingestoken en de focus legt op kansen en manieren om benoemde en erkende lastigheden die nu eenmaal met een open overheid verbonden zijn te ondervangen. Daarnaast moet ze te vertalen zijn naar passende en haalbare concrete vervolgstappen die breed gedragen (kunnen) worden in alle departementen. We hebben het dan niet meer over experimenten en pilots, maar om fundamentele stappen die nodig zijn om de juiste voedingsbodem voor een effectief beleidsproces binnen transparante kaders.

8.

CONTRAPUNT: DE MENING VAN DE PRAKTIJK

Om onze inzichten en overwegingen ook aan de praktijk te toetsen, hebben we een Practitioners Atelier georganiseerd. Zes deelnemers met een achtergrond in provinciebestuur, het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten, consultancy en ondernemerschap legden we onze bevindingen voor. Hun tamelijk kritische bespiegelingen zetten we hier, ter ondersteuning van de meerstemmigheid die openheid en transparantie omgeven, uiteen.

De weg naar meer openheid kent geen weg terug. Of het nu gaat om het herwinnen van vertrouwen, om het creëren van economische meerwaarde of gewoon als doel op zich, openheid is een ontwikkeling die niet is tegen te houden. Openheid en transparantie zijn mooi en nobel en er is dan ook alleen maar winst mee te behalen. De weg naar meer openheid leidt naar een utopia. Een haalbaar utopia ook. Zo lijkt het.

Maar, zoals we na Thomas More's *Utopia* weten, zijn utopie en dystopie twee kanten van dezelfde medaille. Iets wat een utopie lijkt te zijn, hoeft dat in werkelijkheid helemaal niet te zijn. Of zoals Hans Achterhuis het noemt in zijn boek *De erfenis van de utopie* (1998): mensen zitten gevangen in een utopisch/dystopisch syndroom. Innovaties worden omarmd als het walhalla. Een walhalla dat vervolgens toch zomaar kan omslaan in een nachtmerrie. Het walhalla is de buitenkant. Een nachtmerrie kan het worden als het van binnenuit wordt beleefd. Als mensen worden geraakt en het beeld als bij toverslag omslaat. De dystopie van de open overheid is dat het mislukt. Dat iedereen dacht op de goede weg te zijn, dat er aan de weg getimmerd werd, maar dat er ook een moment komt waarop niemand meer weet waar die weg eigenlijk ook alweer naartoe ging of waarom hij eigenlijk bewandeld wordt.

Openheid en transparantie impliceren een perfectie die als vanzelf een schaduwwereld creëert van imperfectie. Perfectie is namelijk niet alleen onverdraaglijk, het is vanuit *governance* perspectief ook onwerkbaar. Geheimen zijn nodig, als bindmiddel, als smeerolie, als machtsmiddel.

In dat licht kan openheid waarschijnlijk het beste worden gezien als manier om economische ontwikkeling te bevorderen. Als *utiliteit*. Ofwel voor beleidsambtenaren om meer contact en voeling met 'de achterban' te kunnen hebben en 'het veld' in de besluitvorming te kunnen betrekken, dan wel als manier voor professionals en burgers om meerwaarde te creëren. Open data lijkt voor dat laatste een geschikte manier, al zal het nog lang kunnen duren voordat

mensen over de juiste *skills* beschikken om daadwerkelijk, doelmatig en doeltreffend van die data gebruik te maken om die meerwaarde te creëren. Velen zullen daartoe ook moeten worden aangezet. Beschikbaar stellen is niet voldoende. Het zijn 'taaie trajecten', zowel technisch, organisatorisch als cultureel, en de verwachtingen ten aanzien van open data zijn meestal verre van realistisch. Een effectief gebruik daarvan vereist in de eerste plaats een verdere toenadering van de vigerende kwalitatieve oriëntatie van de gemiddelde ambtenaar met de kwantitatieve 'bèta-wereld' van de open data.

Om de droom van een open overheid, de utopie, niet te laten omslaan in een nachtmerrie is dus realisme nodig. Dat houdt in dat openheid gedoseerd en doelgericht tot stand wordt gebracht.

De werelden van open data (met daarbinnen vooral focus op het 'makkelijke werk') en de open aanpak ('dat doen we toch al lang?') staan vooralsnog tamelijk los van elkaar, waarbij de verbinding of vermenging alsook verdieping van deze twee gescheiden werelden in de vorm van 'datagedreven open beleidsvormingsprocessen' nauwelijks tot wasdom komen.

Om echt verder te komen zullen er eerst vaardigheden moeten worden ontwikkeld om de open informatie daadwerkelijk tot *nut* te laten zijn en het moet duidelijk kunnen worden wat (de eerste) opbrengsten zijn. Pas dan kunnen er grenzen worden aangeduid waarbinnen de openheid nuttig is en het niet louter als doel op zich beleden wordt.

Wat voor openheid in het algemeen geldt, geldt voor open data in het bijzonder. Open data lijkt zich nu vooral laag in de organisatie af te spelen en te worden gedegradeerd tot een datatechnische aangelegenheid. Daarmee vindt het maar beperkte verbinding met gebruik ervan binnen beleidsafdelingen. En het heeft veelal een te vrijblijvend karakter. Het potentieel ervan kan alleen worden benut als het strategisch wordt ingezet en die inzet dus ook verticaal in de organisatie gedragen wordt. Daarmee kun je omstandigheden creëren waarbinnen mensen (burgers, professionals) zich *aangesproken* voelen om wat met de data te doen. Al was het maar voor henzelf alleen. Alleen dan vindt het zijn weg, bereikt het een doel, wordt duidelijk wat de opbrengsten zijn en verwerft het bestaansrecht. Daarmee kan het institutionaliseren en kan er vertrouwen groeien dat de openheid en de (open) data ook in de toekomst behouden en beschikbaar blijven.

Vertrouwen van de burger in zijn overheid wordt daarmee dan ook niet langer gezien als een passief bijproduct van 'de toverwoorden' openheid en transparantie, maar als een gevolg van het *ervaren* feit dat die overheid hem helpt bij zijn streven naar persoonlijk en collectief welzijn.

Realisme, vaardigheden, opbrengsten, het zijn nuchtere termen bij een beweging waar vrijwel niemand tegen kan zijn. Maar ze komen dan ook van de

mensen die met hun benen in de klei staan. Van de mensen die de openheid daadwerkelijk en op zinvolle wijze willen vormgeven, zodat de nuttigheid ervan en de belofte die het is te allen tijde behouden kunnen blijven.

9.

LITERATUUR

Achterhuis, H. (1998). *De erfenis van de utopie*. Amsterdam: Ambo.

Baetens, T., T. Jütten & J. Maessen (2013). *De uitzondering op de regel. Over ambtenaren in de openbaarheid*. Den Haag: EMMA.

Berfelo, E. & M. Vielvoije (2016). Big Data in het veiligheidsdomein. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 14(2).

Bongers, F. (2014). *Big data: een ontdekkingsreis voor bestuurders en onderzoekers*. Working paper voor het Politicologenetmaal, Maastricht, juni.

Curtin, D. & A. Meijer (2006). *Open government in the European Union: exploring the effects of openness on trust, accountability and effectiveness*. NIG Colloquium on Good Governance.

Daalhuijsen, T. (2015). *Big Data & Beleid: Een onderzoek naar de effecten van Big Data op de beleidsvorming op lokaal niveau*. Master thesis, Universiteit Utrecht.

De Vries, A. & S. Smit (2016). Predictive policing: politiewerk aan de hand van voorspellingen. *Justitiële Verkenningen*, 42(3).

De Kool, D. & V. Bekkers (2016). The perceived value-relevance of open data in the parents' choice of Dutch primary schools. *International Journal of Public Sector Management*, 29(3).

Den Butter, F.A.G. & G.G.J. den Butter (2016). Het verband tussen publiek belang en ontwerp bij het internet der dingen. *Beleid en Maatschappij*, 43(1): 24-41.

Eggers, D. (2013). *The circle*. New York: Lebowski.

Frankowski, A., M. van der Steen, A. Meijer & M. van Twist (2015). *De Publieke Waarde(n) van Open Data*. Den Haag: NSOB.

Fung A. & D. Weil (2010). Open government and open society. In: D. Lathrap & L. Ruma (eds.). *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation*. Cambridge: O'Reilly, pp. 105–114.

Gerring, J. & S.C. Thacker (2004). Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34: 295–330.

Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). A good man but a bad wizard. About the limits and future of transparency of democratic governments. *Information Polity*, 17: 293–302.

Grimmelikhuijsen, S.G. & E.W. Welch (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, 78(1): 562 – 571.

Grimmelikhuijsen, S.G., G. Porumbescu, B. Hong & T. Im (2013). The effect of transparency in trust in government: a cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4): 575-586.

Habermas, J. (1962). *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Vertaald (1991): *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press.

Hildebrandt, M. (2016). Data-gestuurde Intelligentie in het Strafrecht. *Nederlands Juristen Blad*, maart.

Kulk, S., B. van Loenen & H.D. Ploeger (2012). *Open data and beyond: Exploring existing open data projects to prepare a successful open data strategy*. Delft, deelrapport inleiding open data.

Leenes, R. (2016). De voorspellende overheid: Transparantie is noodzakelijk, maar hoe? *Bestuurskunde*(1): 38-43.

Lokers, R., R. Knapen, S. Janssen, Y. van Randen & J. Jansen (2016). Analysis of Big Data technologies for use in agro-environmental science. *Environmental Modelling & Software*, 84: 494-504.

Mcafee, A. & E. Brynjolfsson (2012). *Big data: The Management Revolution*. Harvard Business Review.

McLuhan, M. (2002). *Media begrijpen. De extensies van de mens*. Amsterdam: Nieuwezijds.

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.

- Scholtes, H.H.M. (2012). *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Den Haag: Textera.
- Van Boxtel, S.H. (2015). *The Endless Journey to Infotopia. A critical inquiry of Dutch open government data policies, using textual content analysis and metaphor analysis*. Master thesis, Universiteit Utrecht.
- Van den Broek, T., N. Huijboom, A. van der Plas, B. Kotterink & W. Hofman (2011). *Open Overheid: internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid*. Den Haag: TNO.
- Van Eechoud, M.M.M. (2013). Open overheidsinformatie: toegang de sleutel, licenties het slot? *Mediaforum*, 25(10).
- Van Eechoud, M.M.M. (2014). *De lokroep van open data*. Oratie, Universiteit van Amsterdam.
- Van Loenen, B. & F.M. Welle Donker (2014a). *Second opinion open data beleid*. Delft: Faculteit Bouwkunde, Kenniscentrum open data.
- Van Loenen, B. & F.M. Welle Donker (2014b). *De stand in opendataland*. Delft: Faculteit Bouwkunde, Kenniscentrum open data.
- Van Loenen, B. & M. Grothe (2016). INSPIRE versterkt het hergebruik van overheidsinformatie. In *Geo-Info*, 13(1).
- Van Vree, F. (2012). *Overheid, media en openbaarheid*. Essay i.o.v. Mediafonds
- Vermeulen, E.M.D. (2016). *Big data: Ja, ik ga akkoord*. Master thesis, Universiteit Utrecht.
- Welch, E.W., C.C. Hinnant & M.J. Moon (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 371-391.
- Zuiderwijk, A., M. Janssen, S. Choenni & R.F. Meijer (2014). *Design principles for improving the process of publishing open data*. Delft: Emerald Group Publishing Limited.

METHODOLOGIE

Aan de basis van dit essay staat naast literatuuronderzoek ook bestuurskundig veldwerk in een kwalitatieve vorm: interviews. Woorden, zinnen, maar zeker ook duiding en betekenissen, die ons aangereikt zijn door betrokkenen. Aan de hand van hun beelden, hebben drie onderzoekers (dr. Ton Baetens, dr. Menno Jacobs, beiden van EMMA en drs. Arnout Ponsioen DUIDT) gepoogd te achterhalen, te interpreteren en (zo goed mogelijk) te verklaren hoe 'de' werkelijkheid rond dat brede begrip *open overheid* in elkaar zit. Welke verhalen verteld worden en welke verhalen *vaak* verteld worden door mensen van de Rijksoverheid. En in het *Practitioners Atelier* door stakeholders, die de Rijksoverheid redelijk goed (zouden moeten) kennen. Feitelijk betreft dit essay een optelsom van hun werkelijkheden. Het beeld dat daaruit naar voren komt, hebben we gelegd op een literatuurreview, én op de literatuursynthese, die we in 2012 al verricht hebben in het kader van het onderzoek (Baetens et al., 2013).

Theoretische uitgangspunten

We bevinden ons met dit onderzoek op het snijvlak van *critical theory* en 'postmodern onderzoek', waarin het onderzoeksaccent ligt op *contextualiteit*.

Stanley Deetz (2000) is daarbij een bron van theoretische inspiratie. Deetz: '[...] *understandings and procedures [are unmasked] [...] in a deconstructive process [...] to allow organizational activities to be given multiple and conflicting descriptions within particular sites.*'⁸

De theoretische uitgangspunten van Deetz bieden de mogelijkheid om de activiteiten en opvattingen van actoren, processen en organisaties te beschrijven in de hedendaagse netwerksamenleving, waar een bijna absolute subjectiviteit bestaansrecht heeft verworven. Organisaties ziet hij in dat licht vooral als *social historical creations*.⁹

Deze manier van kijken en onderzoeken betekent wat voor de manier waarop we ons onderzoeksmateriaal presenteren. We hechten aan de eigen taal van betrokkenen, en zoeken naar die beelden en veronderstellingen, die door taal met elkaar gedeeld worden.

8 Deetz, S. (2000). Describing Differences in Approaches to Organization Science. In: Peter J. Frost, A.Y. Lewin, R.L. Daft (eds.). *Talking about Organization Sciences*. Thousand Oaks, p. 136.

9 Deetz, S. (2000). 'Describing Differences in Approaches to Organization Science' in: Peter J. Frost, A.Y. Lewin, R.L. Daft (eds), *Talking about Organization Sciences*, (Thousand Oaks), p. 143.

Bewust citeren we uitvoerig uit interviews en kiezen we er minder snel voor om te parafaseren. Dat geeft, in onze ogen, de lezer houvast om te begrijpen hoe het betreffende citaat in zijn/haar beeld van de werkelijkheid past.

Easterby-Smith, Thorpe & Lowe (2004) onderbouwen deze aanpak met verwijzing naar Czarniawska (1997) [...] *'the verbal medium is crucial to understanding behaviour within organizations, and hence the researchers should pay particular attention to collecting stories about what takes place. This may involve participant observation, or simply asking people for the stories that they have heard about particular events. In essence, the method relies on literary theory (Hatch, 1996) and hence both the position of the narrator and the role of the analyst are very important.'*¹⁰ Als onderzoekers maken we dan ook zoveel mogelijk gebruik van de *narratives* van de betrokkenen.

Daarnaast maken we gebruik van een aantal inzichten, die passen in een sociaal-constructivistisch onderzoeksperspectief. Easterby-Smith, Thorpe & Lowe (2004) bieden een aantal methodologische uitgangspunten waaraan dit type onderzoek moet voldoen. Allereerst stellen ze dat *'human interests are the main driver, [...] explanations aim to increase general understanding of the situation; research progresses through gathering rich data from which ideas are induced.'*¹¹

Easterby-Smith, Thorpe & Lowe (2004) stellen bovendien vast dat concepten *'should incorporate stakeholder perspectives'*, terwijl de analyse verslag doet van de *'complexity of "whole" situations.'* De gang van het bijzondere naar het algemene gebeurt aan de hand van *theoretical abstraction*; de werkelijkheid wordt gerepresenteerd aan de hand van *'small numbers of cases chosen for specific reasons.'*¹²

Om uiteindelijk deze complexe schetsen van werkelijkheden te representeren maken we onder meer gebruik van het distributiemodel van Rodseth (1998).¹³ Rodseth stelt dat een specifieke context wordt gekenschetst door groepen van betekenissen (ongeacht professie, status, plek of verleden). Op deze manier ontstaat een (tijdelijke) *population of meanings* waarin zoveel mogelijk recht gedaan wordt aan (de interactie tussen) individuen. Dit essay biedt een overzicht

10 Easterby-Smith, M., R. Thorpe & A. Lowe (2004). *Management Research, an introduction*. London/New Delhi: Thousand Oaks, p. 50

Czarniawska, B. (1997). *Narrating the organisation, dramas of institutional identity*. Chicago.

11 Easterby-Smith, M., R. Thorpe & A. Lowe (2004). *Management Research, an introduction*. London/New Delhi: Thousand Oaks, p.30

12 Easterby-Smith, M., R. Thorpe & A. Lowe (2004). *Management Research, an introduction*. London/New Delhi: Thousand Oaks.

13 L. Rodseth, (1998). 'Distributive models of Culture'. *American Antropologist*, 100(1): 55-57.

van de meest dominante *population of meanings* die op dit moment rond het brede begrip *open overheid* geconstrueerd worden.

COLOFON

De droom, het land en het tekort is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ten behoeve van het empirisch onderzoek is gesproken met in totaal elf respondenten afkomstig uit diverse ministeries: Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Financiën, Veiligheid en Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.