Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dienstverlening, Regeldruk en Informatiebeleid
Kwaliteit en Innovatie
Dienstverlening

bijlage

Reactie aanbevelingen onderzoeksrapport TNO 'Open Overheid'

Bijlage nummer	1
Datum	30 mei 2011
Ons Kenmerk	2011-2000224640

In de laatste jaren zijn door de Nederlandse overheid al veel activiteiten ondernomen om het beleid rondom hergebruik van openbare overheidsinformatie en open data te ontwikkelen.
In de beleidsnota "Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie" uit 2000 zijn de uitgangspunten voor het Nederlandse beleid inzake de exploitatie van overheidsinformatie geformuleerd. [1] Onder het programma Andere Overheid zijn in de periode 2004 – 2006 verschillende programma's en projecten ontstaan die ook nu nog bepalend zijn voor deze ontwikkelingen, bijvoorbeeld het platform juriconnect (de documentatiesite van het Platform voor informatie-uitwisseling en –standaardisatie in het juridische domein) en de programma's Antwoord voor bedrijven en Antwoord voor burgers.
Daarnaast adviseert het Forum Standaardisatie[2] de rijksoverheid over hoe open standaarden de digitale uitwisseling van informatie tussen overheden kunnen bevorderen. Daarbij doet zij onder meer voorstellen voor het gebruik van open standaarden en levert zij inbreng voor de Nederlandse standpunten ten aanzien van internationale ontwikkelingen op het gebied van standaardisatie.

Tevens zijn het afgelopen jaar in verschillende landen initiatieven opgezet in het kader van een 'Open Overheid': een concept dat is gerelateerd aan thema's als transparantie over en participatie bij activiteiten van de overheid. Naar aanleiding van deze initiatieven ontstaat ook in Nederland aandacht voor Open Overheid. De ontwikkelingen naar meer samenwerking, het vergroten van de transparantie in overheidsgegevens en het verhogen van participatie zijn niet nieuw, maar werden nog niet eerder onder de noemer Open Overheid geschoven.

Een eenduidige definitie van een Open Overheid ontbreekt echter. Om – eventueel ten behoeve van beleidsvorming – een beter beeld te krijgen van de aard van een Open Overheid is in opdracht van BZK door TNO een onderzoek uitgevoerd. TNO heeft in dit onderzoek een inventarisatie uitgevoerd naar een aantal bekende

[1] *Kamerstukken II, 1999-2000, 26387, 7.*
[2] *Staatscourant 2010 nr. 4499 31 maart 2010*

internationale initiatieven die het afgelopen jaar zijn opgezet in het kader van een Open Overheid. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport 'Open Overheid, Internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid'.

In het onderzoek zijn initiatieven beschreven uit de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Australië, Denemarken en Estland. Op verzoek van BZK is de inventarisatie uitgevoerd met een pragmatische insteek. In het bijzonder is onderzocht wat er tot op heden daadwerkelijk in de genoemde landen is geïmplementeerd, en of zich democratische en economische effecten hebben voorgedaan.
Achtereenvolgens zijn van alle internationale initiatieven de beleidsachtergrond, de gehanteerde beleidsinstrumenten, de voortgang, de geëvalueerde effecten en de toekomstplannen beschreven.
Tot slot bevat het onderzoek een analyse van sterktes, zwaktes, kansen en risico's (SWOT-analyse) voor de implementatie van initiatieven voor een Open Overheid in Nederland.

TNO presenteert in het onderzoek een aantal aanbevelingen, gebaseerd op een dwarsdoorsnede van de verschillende internationale initiatieven en de Nederlandse situatie. Aanbevolen wordt om (in volgorde van prioriteit):
1. Een internetportaal te ontwikkelen voor het ontsluiten van 'open data';
2. Een businesscase te ontwikkelen voor een Open Overheid;
3. Open data actief aan te bieden aan studenten en ondernemers;
4. Een aparte benadering te hanteren voor transparantie en participatie;
5. Een aanpak te kiezen die aansluit bij de belevingswereld van burgers;
6. Een pragmatische aanpak te kiezen, die concrete effecten oplevert;
7. Een persoon als boegbeeld voor Open Overheid in te zetten;
8. Realistische verwachtingen te scheppen en burgers te betrekken;
9. Op dit terrein technologisch leiderschap te verkrijgen binnen Europa;
10. Een meer open cultuur te stimuleren binnen overheidsorganisaties;
11. Wetgeving rondom auteursrechten of privacy aan te passen;
12. Met deze aanpak een efficiëntere en meer effectieve overheid te realiseren.

Tijdens het AO 'Grote ICT projecten' van 17 februari 2011 is de minister van BZK gevraagd zijn visie op open data met de Tweede Kamer te delen, en om zijn reactie te geven op de aanbevelingen van TNO uit het rapport 'Open Overheid'.
Deze visie, zoals geschetst in bijgaande brief, bouwt verder op de Nederlandse ontwikkelingen ten aanzien van hergebruik van openbare overheidsinformatie en open data zoals in de eerste paragraaf van deze bijlage zijn beschreven. Daarnaast is voor het ontwikkelen van deze visie gekeken naar de buitenlandse voorbeelden die zijn uitgewerkt in het rapport van TNO.
Aan de hand van deze visie op Open Data wordt in gegaan op een aantal aanbevelingen van TNO. Deze bijlage dient als toelichting, waarin de aanbevelingen van TNO puntsgewijs worden behandeld.

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

In november 2010 heeft het ministerie van BZK ICTU gevraagd te starten met de ontwikkeling van een open dataportaal. Tijdens het Digitaal Bestuur congres (20 januari jl.) heeft het ministerie van BZK de eerste bètaversie van het Nederlandse open dataportaal (http://www.data.overheid.nl) geopend. Dit open dataportaal biedt:

- een doorverwijsregister, waarin bronnen van openbare overheidsinformatie worden ontsloten. Het gaat hierbij nadrukkelijk om overheidsinformatie die reeds openbaar is;
- een overzicht van innovatieve en slimme toepassingen op datasets;
- een platform met informatie over open data;
- een verwijzing naar de fora waarop, door de gemeenschap rondom open data, gediscussieerd wordt over open data en toepassingen;

Het dataportaal is nog volop in ontwikkeling. Er wordt naar gestreefd om het open dataportaal deze zomer officieel te lanceren.

Overheidsorganisaties zullen door het ministerie van BZK actief benaderd worden om deze organisaties te informeren over het dataportaal, en organisaties te stimuleren data actief aan te bieden via het open dataportaal. Vanuit het portaal worden overheden geholpen bij het openen en aanbieden van hun data.

Naast de ontwikkeling van het open dataportaal doet het ministerie van BZK, in samenspraak met het ministerie van EL&I, onderzoek naar de behoeften van een Kenniscentrum Open Data. De term kenniscentrum betreft een werktitel, het gaat hierbij om de ontwikkeling van een samenwerkingsmodel tussen de belangrijkste stakeholders. Deze samenwerking kan in de eerste ontwikkelingsjaren van open data de impuls geven die nodig is om het open databeleid in Nederland van de grond te krijgen.
Uit buitenlandse voorbeelden blijkt dat een nationaal dataportaal zich bijna automatisch ontwikkeld tot nationaal kenniscentrum over open data[3]. Dit onderzoek loopt om een dergelijk kenniscentrum meteen vanaf het begin goed vorm te kunnen geven, en de juiste partijen er vanaf de start bij te betrekken.
Vanuit het dataportaal, en later wellicht vanuit het kenniscentrum, wordt samen met de gemeenschap rondom open data (overheden, ondernemers, de creatieve sector en maatschappelijke organisaties) nagedacht over het zetten van een 'gouden standaard' voor open data, een (inter)nationaal overeengekomen standaard voor het formaat en voorwaarden voor open data. Hierbij wordt ook gekeken naar ontwikkelingen op Europees niveau. Deze standaard is er nog niet. Er is daarom gekozen om nu klein te beginnen met het open dataportaal, en deze standaard in gezamenlijkheid met de buitenwereld en het buitenland (via het PSI netwerk[4]) verder te ontwikkelen.

[3] *Do the least as possible, hoe het organisatorisch beheer van een Nederlands dataportal er uit kan zien, Ton Zijlstra, augustus 2010*
[4] *Public Sector Information workinggroup van de Europese Commissie*

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

In verschillende landen waar Open Data-initiatieven worden ontplooid zijn studies en onderzoeken gedaan om de maatschappelijke kosten en baten van open data in beeld te kunnen brengen. De wijze waarop deze analyses worden uitgevoerd zijn zeer bepalend voor het resultaat van de analyse. Met name de macro-economische berekeningen, die de groei van banen, producten en diensten meenemen, geven een zeer positieve inschatting van de waarde van open data.

Daarnaast bieden de cijfers op macroniveau maar weinig concrete handvatten voor overheidsorganisaties op microniveau, terwijl uit het onderzoek van TNO blijkt dat deze overheidsorganisaties wel voor concrete uitdagingen staan.
Er is nog geen eenduidig beeld of het beschikbaar stellen van overheidsdata nu veel of juist weinig middelen met zich meebrengt, wat de opbrengsten zijn en op welke termijn de opbrengsten verwacht worden.
Zoals TNO terecht aangeeft is het realistischer om de kosten en baten van open data middels een '*bottom-up*' studie in beeld te brengen. Door individuele initiatieven te evalueren op behaalde of te verwachten resultaten kan een business case worden opgesteld. Omdat het, voordat hier fors in wordt geïnvesteerd, van belang is de kosten en de baten voor open data zo goed mogelijk in beeld te brengen is ministerie van BZK is voornemens om nog in 2011 een dergelijk onderzoek uit laten voeren. In dit onderzoek zal behalve naar de grote uitvoeringsinstanties van het rijk ook gekeken worden naar de kosten en baten op het niveau van de medeoverheden.

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

Het Open Data-beleid is pas geslaagd als er innovatieve toepassingen worden gemaakt met open data, die maatschappelijke en economische relevantie hebben. Uit internationale voorbeelden kan worden afgeleid dat dit niet uit zichzelf ontstaat. Een belangrijke speler hierin is het ministerie van EL&I. Daar waar het ministerie van BZK zich zal richten op de ontwikkeling en de vulling van het open dataportaal, het betrekken van de verschillende lagen van de overheid, en het creëren van een effectiever ingerichte overheid middels Open Data, zal het ministerie van EL&I zich bezig houden met het stimuleren van ondernemers om aan de slag te gaan met open data, en het creëren van innovatieve toepassingen. Het ministerie van EL&I zal daartoe, in samenwerking met het Open Dataportaal, een *appstore* ontwikkelen voor 'open data'-toepassingen binnen Antwoord voor Bedrijven. Ook het Kenniscentrum open data kan een belangrijke rol spelen bij het koppelen van open datasets aan hergebruikers.

In navolging van de initiatieven *'Apps for Democracy'* (Verenigde Staten) en *'Apps for Amsterdam'* worden daarnaast de mogelijkheden voor een wedstrijd in Nederland bekeken. Dit betreft een wedstrijd waarin ontwikkelaars worden uitgedaagd nieuwe, innovatieve applicaties te maken met behulp van open data sets.

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

Open data (transparantie) en participatie zijn, naast samenwerking, beide 'Open Overheid'-pijlers volgens de definitie van TNO (gebaseerd op de drie pijlers in het '*open government'*-beleid in de Verenigde Staten). Het rapport van TNO richt zich hoofdzakelijk op de eerste pijler, het 'Open Data'-beleid. De Tweede Kamer heeft nadrukkelijk gevraagd om een visie op open data van de minister van BZK. In de brief waar deze bijlage is bijgevoegd, wordt deze geschetst. Hiermee is niet gezegd dat het ministerie van BZK geen beleid, doelstellingen of instrumenten hanteert ten aanzien van participatie.

Burgerschap en participatie zijn twee belangrijke speerpunten van dit kabinet. Vanuit het huidige kabinet worden verschillende activiteiten ontplooid om dit te stimuleren. Binnen mijn eigen ministerie noem ik hiervoor de aangekondigde gemeente agenda voor hedendaags burgerschap. Deze activiteiten worden niet direct gekoppeld aan het 'Open Data'-beleid zoals hier beschreven.

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

Zoals ik eerder in deze brief al heb aangegeven richt het Open Data-beleid zich voornamelijk op het beter vindbaar en toegankelijk aanbieden van overheidsinformatie die reeds openbaar is. Door middel van het tonen van goede voorbeelden zullen overheden worden gestimuleerd ook hun eigen data te openen waardoor ook buurten en wijken in beeld komen. Goede voorbeelden van toepassingen met open data, zijn voornamelijk toepassingen waarbij gebruik is gemaakt van geografische data, transportdata, financiële data (subsidies) en meteorologische data. Denk hierbij bijvoorbeeld aan buienradar en verkeersinformatie. Dit is informatie die direct aansluit op de leefwereld van de burger. Overigens zijn er meer dan zestien miljoen burgers, met alle vormen van expertise en interesse. Dit onderstreept het belang om niet voor hen te kiezen welke informatie wel en welke niet interessant is.

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

Net zoals het Open Data-beleid er niet op gericht is om nieuwe wetgeving in het leven te roepen of nieuwe verplichtingen op te leggen aan burgers, overheden of ondernemers is het Open Data-beleid zoals dat voor Nederland tot nu toe wordt vorm gegeven er niet op gericht restrictieve maatregelen aan organisaties op te leggen.

Het beleid zal zich erop richten om goede voorbeelden van open data zichtbaar te maken, en op die manier overheden stimuleren hun data te openen via het dataportaal. Burgers, overheden en ondernemers worden door middel van Open Data-prijsvragen gestimuleerd hiermee innovatieve toepassingen te maken. Indien van toepassing zullen ook de resultaten van het bij aanbeveling 2 aangekondigde onderzoek hieraan bij kunnen dragen.

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

Bij de ontwikkeling van ieder nieuw beleidsterrein zijn er voortrekkers nodig om de ontwikkeling daadwerkelijk van de grond te krijgen. Richting overheden en burgers wordt deze rol door het ministerie van BZK opgepakt. Richting ondernemers wordt deze rol opgepakt door het ministerie van EL&I. Beide departementen zullen een aanjagersrol op zich nemen om overheden te stimuleren datasets te openen en aan te bieden via het open dataportaal.

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

Het beleid vanuit het ministerie van BZK richt zich op het vindbaar en herbruikbaar aanbieden van open data via het open dataportaal. Op het portaal worden ook de gebruikersaspecten van open data meegenomen. Dit maakt het mogelijk dat gebruikers en aanbieders kunnen zien hoe vaak bepaalde datasets worden geraadpleegd en kunnen gebruikers via de verschillende fora reacties achterlaten over de bruikbaarheid van het open dataportaal. Ook het onderzoek dat is aangekondigd bij aanbeveling 2, moet realistische verwachtingen opleveren voor burgers, overheden en ondernemers.

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

De Open Overheid bevat een belangrijke technologische component, in Nederland, maar ook in de landen om ons heen, wordt gezocht naar de manier waarop deze component zich moet ontwikkelen.
Het is van belang dat hierover goede afspraken op Europees en mondiaal niveau worden gemaakt. De Nederlandse overheid participeert in de belangrijkste Europese netwerken die zich hierop richten, en neemt daarin haar rol.

Aanbeveling 10 Stimuleer een meer open cultuur binnen de overheid.

Een goed open databeleid vereist externe oriëntatie. TNO stelt vast dat lang niet alle (mede)overheden zich bewust zijn van de externe mogelijkheden van open data, of ze zijn zich daar wel van bewust van maar lopen tegen knelpunten aan. Het beleid van het ministerie van BZK is er daarom op gericht om de gebruiksmogelijkheden van overheidsinformatie te vergroten door goede voorbeelden beschikbaar te maken voor een groter publiek, waaronder de (mede)overheden. Met de ontwikkeling van het dataportaal richt de overheid zich op de buitenwereld. Op het open dataportaal zullen goede voorbeelden van toepassingen met open data worden getoond, deze voorbeelden zullen zich niet alleen richten op de meer abstracte, maatschappelijke baten van open data, maar ook op de directe kosten en economische baten voor organisaties zelf (bedrijfsvoering). Voor deze laatste categorie voorbeelden zal een onderzoek worden uitgevoerd zoals reeds beschreven bij de toelichting op aanbeveling 2. Via het Open dataportaal, en wellicht via het Kenniscentrum Open Data, zullen allianties worden gesmeed tussen overheden onderling en met de buitenwereld.

De Rijksoverheid zal zich in het open databeleid echter niet richten op de individuele ambtenaar.

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

Zoals in aanbeveling 6 al is toegelicht, zal het Open Data-beleid van BZK zich richten op het stimuleren van open data, in plaats van het opleggen van restrictieve richtlijnen. Wel wordt voorgesteld om de Wob aan te passen om op die manier de belemmeringen rondom het hergebruik van openbare overheidsinformatie weg te nemen.

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

Open data kan bijdragen aan een meer effectieve en efficiënt ingerichte overheid. Functioneel hergebruik van overheidsinformatie door middel van een open dataportaal kan ook leiden tot een efficiënter ingerichte en daarmee kleinere overheid. Door middel van het dataportaal kunnen overheden beter inzicht krijgen in de reeds beschikbare informatie en deze hoeft daarom niet meer dubbel verzameld te worden. Bovendien kunnen burgers met het portaal eenvoudiger zelf over overheidsinformatie beschikken en deze informatie gebruiken zonder eerst bij de overheid de informatie op te vragen. Uit buitenlandse voorbeelden is gebleken dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.