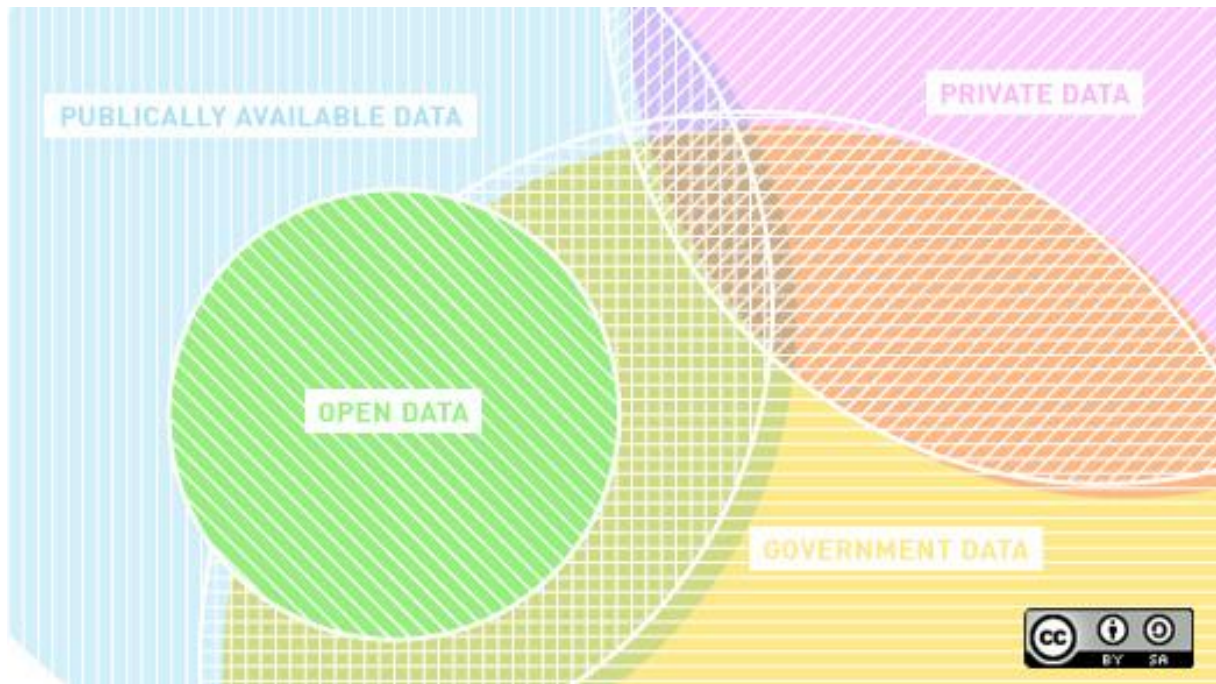


De toekomst van hergebruik van overheids- en collectiedata

Open data, de hobby voorbij



Eindrapport van *Strategische Verkenning naar relatie vraagbehoefte, hergebruik en open data*

September 2016

Auteur: Tom Kunzler

Uitgevoerd door



In opdracht van



De toekomst van hergebruik van overheids- en collectiedata

Digitale beschikbaarheid van informatie wordt steeds meer een vanzelfsprekendheid. Dit geldt ook voor overheidsdata en collectiedata van archieven. Overheden en archieven hebben interactieve websites en stellen steeds vaker informatie beschikbaar als open data, informatie die gratis toegankelijk is en eenvoudiger herbruikbaar is vanwege de eisen omtrent open standaarden en machine-leesbaarheid. Het doel is dat deze vorm van beschikbaarstelling van actief openbare informatie bijdraagt aan versterking van de democratie en onderzoek of economische bedrijvigheid aanwakkert. Maar hoe zorgen we dat deze doelen bereikt worden?

In opdracht van Archief 2020 heeft de Open State Foundation een Strategische Verkenning naar de relatie vraagbehoefte, hergebruik en open data uitgevoerd. Hoofdvragen: Waaruit bestaat de meerwaarde nu steeds meer overheids- en collectiedata van archieven actief openbaar of als open data beschikbaar komt? Wie is er al met hergebruik van deze informatie bezig en wat levert dit concreet op? Maar ook, welke drempels komen hergebruikers tegen bij het opvragen en hergebruiken van overheids- en collectiedata van archieven? Daarnaast is gekeken naar wettelijke kaders, helpen die de beschikbaarstelling van openbare informatie of vormen ze een belemmering?

Om deze vragen te beantwoorden heeft de Open State Foundation door middel van persoonlijke interviews en een online survey meer dan 40 experts op het gebied van hergebruik van overheids- en collectiedata bevestigd. In dit rapport zijn de ervaringen van deze experts opgenomen. Dit geeft een beeld van de huidige stand van zaken, de kansen, drempels en verbeterpunten aangaande actieve openbaarheid en open data. Het geeft ook inspiratie voor overheden en archieven over hun rol in de wijze van beschikbaarstelling van hun informatie.

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit een managementsamenvatting en vier hoofdstukken:

- Het eerste hoofdstuk geeft de aanleiding voor de verkenning, de context en de stand van zaken omtrent het thema.
- Het tweede hoofdstuk gaat in op de wijze waarop de verkenning is uitgevoerd en de manier waarop de input verwerkt is in dit rapport.
- Het derde hoofdstuk geeft de input van de respondenten weer op diverse thema's, zoals de potentie van actieve openbaarheid en open data, de kwaliteit en kwantiteit en de wettelijke kaders. In dit hoofdstuk worden zowel bevindingen gecombineerd met best practices en aanbevelingen.
- Het laatste hoofdstuk bevat de conclusie en geeft een toekomstbeeld voor actieve openbaarheid en open data op basis van de input van de respondenten.

Over Open State en Archief 2020



Archief 2020 is een innovatieprogramma waarin de archiefsector en alle lagen van openbaar bestuur in Nederland samenwerken om te komen tot duurzame toegankelijkheid van (digitale) overheidsinformatie en een toekomstvaste archieffunctie. Lees meer op <https://archief2020.nl/>.



Open State Foundation werkt aan digitale transparantie door publieke informatie als open data beschikbaar te krijgen en deze toegankelijk te maken voor hergebruikers. We zijn ervan overtuigd dat dit de democratie versterkt en wezenlijke maatschappelijke en economische waarde creëert. Lees meer op www.openstate.eu.

Inhoudsopgave

De toekomst van hergebruik van overheids- en collectiedata	2
Leeswijzer.....	2
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1: Aanleiding	6
§1.1: Context en aanleiding	6
Actieve openbaarheid en open data.....	6
Archieven en openbaarheid?	7
Archieven als overheidsorganen	7
Hoeveel goud is er beschikbaar?	8
Stimulering van beschikbare datasets.....	9
Hergebruik van overheids- en collectiedata.....	9
Wettelijke kaders.....	10
De stem van de hergebruiker	12
Burgers.....	13
Journalisten	13
Belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties	13
Wetenschap en cultuur.....	13
Bedrijven.....	13
Overheden en archieven	13
Intermediairs	14
Hoofdstuk 2: Wijze van inventarisatie	15
Interviewvragen.....	15
Verwerking van de input	15
Hoofdstuk 3: Resultaten.....	17
§3.1: De waarde van actieve openbaarheid en open data volgens hergebruikers	17
Overheden grootste profiteur	17
De rol van de archiefketen	18
De samenleving profiteert	19
Waarde van collectiedata versus overheidsdata	20
§3.2: Kwantiteit en kwaliteit	21
Decentraal versus nationaal.....	22
Algoritmes en real-time data	23
Verkeerde verwachtingen	24
§3.3: Contact met de hergebruiker	25
Aanprijzen van de eigen informatie	25
Aansluiten bij de actualiteit	25
§3.4: Wettelijke kaders.....	27
Wet hergebruik overheidsinformatie.....	28
Openbaarheid als hobby	28
Wet open overheid	29
Privacywetgeving	29
Hoofdstuk 4: De toekomst van actieve openbaarheid en open data	31
Van formele naar effectieve transparantie	31
Archieven als voorvechters van open data.....	31
Bijlage: Lijst van geïnterviewden, respondenten en experts	33

Samenvatting

Over tien jaar is het vrijgeven van open data door overheden en archieven net zo gewoon geworden als het hebben van een website en hebben hergebruikers niet in de gaten dat ze toepassingen gebruiken die gemaakt zijn met open data.

In opdracht van Archief 2020 heeft de Open State Foundation een verkenning uitgevoerd naar de relatie tussen vraagbehoefte, hergebruik en open data. Hiervoor zijn experts op het gebied van actieve openbaarheid, open data en hergebruik bevestigd naar hun ervaringen met deze thema's. Wat is de stand van zaken, wat zijn drempels en wat zijn aansprekende voorbeelden om deze weg te nemen en hoe ziet de toekomst eruit?

Aan deze verkenning is behoefte omdat steeds meer overheden en archiefinstellingen informatie digitaal beschikbaar stellen, al dan niet als herbruikbare open data. Maar waar liggen volgens de hergebruikers of experts op het gebied van hergebruik de kansen en waar hebben zij behoefte aan? Waardevolle informatie voor overheden en archiefinstellingen die informatie digitaal vrijgeven ten behoeve van transparantie, onderzoek, versterking van de democratie of economie. De Open State Foundation heeft via elf persoonlijke interviews en een online survey met 40 deelnemers, experts van diverse organisaties bevestigd.

De respondenten zien allen het potentieel en belang van het vrijgeven van digitale informatie door overheden en archiefinstellingen. Het hergebruik in toepassingen neemt toe. De overheden worden zelf gezien als de grootste belanghebbende van actieve openbaarheid en het beschikbaar stellen van open data. Behalve feedback op hun data en het verkrijgen van nieuwe inzichten door het hergebruik, kunnen zij op deze wijze de datakwaliteit en hun werk verbeteren. En niet onbelangrijk, waardevolle informatie is zo ook intern beter bekend en vindbaar, bespaart het daarom veel tijd en voorkomt het dubbel werk.

Onder hergebruikers van buiten wordt het meest belang gehecht aan informatie die nodig is om overheidshandelen te verifiëren. Deze informatie wordt door overheden niet altijd actief ontsloten omdat het wordt gezien als gevoelige informatie, terwijl zogenaamd veilige informatie, over bijvoorbeeld mobiliteit wel wordt gedeeld.

Met nationale databases van bijvoorbeeld het CBS en het RIVM gaat het beschikbaar stellen zonder problemen, ook geodata is veelal ruim beschikbaar. Deze data wordt reeds goed hergebruikt in tal van nieuwe toepassingen. Op decentraal niveau lopen overheden achter, ongeveer vijf procent van de gemeenten meldt de eigen open data aan op het nationale dataportaal van de overheid: data.overheid.nl. Hergebruikers lopen tegen barrières aan om deze informatie te hergebruiken.

Soms is informatie namelijk bij de ene decentrale overheid wel beschikbaar, maar bij de andere decentrale overheid niet, in een volledig ander formaat of volgens een andere standaard. Dit doet business cases mislukken om deze informatie goed te kunnen hergebruiken. Het duurt te lang om de informatie op te vragen en om de informatie te standaardiseren. Volgens de respondenten zouden organisaties als de Vereniging Nederlandse Gemeenten daar meer vaart achter kunnen zetten. Een Single Data List, zoals in het Verenigd Koninkrijk, is een andere suggestie van enkele respondenten. Een dergelijke lijst wordt opgesteld door de nationale overheid en regelt welke informatie decentrale overheden actief openbaar moeten maken en in welke standaard.

Digitale collectiedata van archiefinstellingen is over het algemeen minder bekend en minder bemind bij hergebruikers van overheidsinformatie. Dit komt mede omdat de informatie minder actueel is en zich daardoor meer leent voor historische onderzoeksdoeleinden. Dit gaat in de nabije toekomst echter veranderen, de overbrengingstermijnen worden korter en archiefinstellingen ontvangen meer digitale

informatie, wat het digitaal beschikbaar stellen eenvoudiger maakt en daarmee ook de herbruikbaarheid.

Overheden dienen in het algemeen meer 'open by design' te gaan werken. Bij de creatie van informatie wordt niet altijd rekening gehouden met openbaarmaking, privacy, eigendom en archivering. Het ontbreekt aan duidelijk belegde verantwoordelijkheden en een databewustzijn. Zo zijn databronnen vaak niet geïnventariseerd en zijn informatieprocessen niet beschreven. Ook zijn verantwoordelijkheden rondom openbaarmaking niet goed vastgelegd. Dit compliceert het vinden en beschikbaar stellen van informatie op verzoek.

Nederlandse archieven hebben, net zoals in het Verenigd Koninkrijk al gebeurt, een belangrijke rol in het aanjagen van actieve openbaarheid en open data bij hun archiefvormers. Wanneer overheidsinstellingen namelijk in staat zijn om hun informatie als open data beschikbaar te stellen, is het mogelijk om de informatie vervroegd over te dragen aan het archief. Een ander gevolg van het kunnen vrijgeven van informatie als open data is de noodzaak om afspraken te maken over het eigendom, beheer en de wijze van uitwisselen of exporteren van de informatie. Het gebruik van open standaarden zorgt voor duurzame toegankelijkheid: datasets zullen in de toekomst nog steeds geopend kunnen worden vanwege hun open broncode, dit in tegenstelling tot standaarden van leveranciers. Op deze manier komt open data de duurzame toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden ten goede.

De respondenten geven daarnaast aan dat overheden en archiefinstellingen hun informatie en collecties beter onder de aandacht dienen te brengen van mogelijke hergebruikers. Etaleer je informatie, sluit aan op de actualiteit bij het digitaal beschikbaar stellen en bovenal neem contact op met je hergebruikers. Organiseer bijeenkomsten met mogelijke hergebruikers en breng je data op deze wijze onder de aandacht, bepaal in overleg met hergebruikers de prioriteiten voor digitale beschikbaarheid en open data, leer van hun feedback en zorg voor een goede helpdesk functie voor hergebruikers met vragen. Dit bevordert hergebruik en voorkomt teleurstellingen vanwege niet hergebruikte data. Let er wel op dat je als aanbieder een onafhankelijke positie inneemt.

De wettelijke kaders omtrent openbaarheid functioneren volgens de respondenten niet zo goed als het gaat om actieve openbaarheid. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) spreekt over actieve openbaarheid, maar daar wordt niet op gehandhaafd. Daarnaast wordt er volgens de respondenten te gretig gebruik gemaakt van de uitzonderingsgronden van deze wet bij informatieverzoeken. Het is ook lastig om goed inzicht te krijgen in wat er opvraagbaar is omdat de meeste overheden geen informatieregister hebben.

De Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) heeft verbeteringen opgeleverd voor het opvragen van herbruikbare informatie, maar ook deze wet gaat over het passief opvragen van informatie. De Wet open overheid (Woo) kan een positieve impuls leveren aan actieve openbaarheid, omdat meer informatie openbaar gemaakt kan worden en overheden verplicht een informatieregister dienen te publiceren. Dit informatieregister kan eveneens archivering ten goede komen omdat de informatiehuishouding bij de overheden beter inzichtelijk wordt.

Het toekomstbeeld van actieve openbaarheid en beschikbaarstellen voor hergebruik ziet er volgens de respondenten positief uit. Er komt steeds meer data beschikbaar en de kwaliteit neemt toe. De potentie voor de democratie en economie is echter nog niet waargemaakt, al zijn er mooie voorbeelden. Pas wanneer er een cultuurverandering ontstaat bij overheden, de wetgeving verbetert en samen met hergebruikers gewerkt wordt aan meer en betere open data, zullen overheden, archiefinstellingen en de samenleving meer vruchten kunnen plukken van hergebruik en is open data de hobby voorbij.

Hoofdstuk 1: Aanleiding

§1.1: Context en aanleiding

Actieve openbaarheid, open data en open collectiedata zijn ontwikkelingen die niet meer weg te denken zijn uit de overheids- en archiefwereld.¹ Sinds 2013 is het officiële kabinetsbeleid 'openbaar, tenzij'. Steeds meer informatie wordt daardoor actief open beschikbaar gesteld. Het ministerie van Binnenlandse Zaken schrijft daarover: 'Een open overheid kan bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, is een kernwaarde van de democratische rechtstaat, komt tegemoet aan de veranderende samenleving en heeft economische waarde'.²

In 2011 heeft Nederland zich aangesloten bij het Open Government Partnership (OGP). Een samenwerkingsverband van landen die gezamenlijk werken aan een open overheid. Iedere twee jaar stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken een nieuw Actieplan Open Overheid op met concrete actiepunten die bijdragen aan een open overheid.³ De resultaten van dit Actieplan worden onafhankelijk getoetst.⁴

Ook binnen de archiefwereld is digitale toegankelijkheid en beschikbaarstelling van archiefbescheiden als open collectiedata een belangrijk thema. Het zijn twee van de programmadoelen van het archiefinnovatieprogramma Archief 2020.⁵ Het doel van toegankelijkheid is dat de samenleving het maximale rendement kan halen uit beschikbaarstelling van de openbare archieven. Het doel openbaarheid gaat over het beter inzichtelijk en beschikbaar maken van overheidsinformatie voor iedereen. Binnen het programma Archief 2020 zijn op deze speerpunten verschillende projecten en pilots uitgevoerd. Mede daardoor zijn er steeds meer archieven die hun archiefbescheiden als open collectiedata beschikbaar stellen.

Echter, tot nu toe is de gewenste impact nog niet bereikt. Maar in het Uitvoeringsplan 2016 van Archief 2020 staat: 'De impact van de open overheid lijkt voor de archiefsector nog weinig tastbaar' en 'Actieve openbaarheid is als programmadoel nog weinig concreet ingevuld door decentrale overheden. Terwijl ondertussen lokaal wel duidelijk wordt dat aan de slag gaan met e-depots niet zinvol is zonder overzicht te hebben van de informatie die toegankelijk moet blijven'.⁶

Actieve openbaarheid en open data

Het principe van actieve openbaarheid gaat uit van het actief online publiceren van openbare overheidsinformatie. De informatie is online beschikbaar en vindbaar. Het is het tegenovergestelde van passieve openbaarheid, waarbij informatie alleen op verzoek beschikbaar wordt gesteld. Actieve openbaarheid zorgt daarom voor een betere toegankelijkheid en een beter gebruik van overheidsinformatie, omdat je niet hoeft te wachten op een reactie op een schriftelijk verzoek of naar het gemeentehuis dient te gaan om de gewenste informatie in te mogen zien.⁷

Actieve openbaarheid hoeft echter niet altijd te betekenen dat informatie ook als open data ontsloten wordt. Bij open data gaat het, net als bij actieve openbaarheid, om openbare informatie die bekostigd is uit publieke middelen en die gratis wordt aangeboden. Volgens de regels van open data dient de informatie bij voorkeur in open standaarden en in machine-leesbare vorm beschikbaar gesteld te worden, zonder

¹ Collectiedata zijn archiefbescheiden, overgebrachte overheidsinformatie. Archiefbescheiden zijn openbaar, tenzij.

² Kabinet maakt werk van open overheid, 27-09-2013, via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/09/27/kabinet-maakt-werk-van-open-overheid>

³ Open Government Partnership: The Netherlands, via: <http://www.opengovpartnership.org/country/netherlands>

⁴ IRM Report Open Government Partnership, via: <http://www.opengovpartnership.org/irm/irm-reports>

⁵ Programmadoelen Archief 2020, via: <https://archieff2020.nl/programmadoelen>

⁶ Archief 2020, Uitvoeringsplan 2016, via: <https://archieff2020.nl/downloads/archief-2020-uitvoeringsplan-2016>

⁷ Op weg naar 2020 en verder, Archief 2020, oktober 2015, pagina 12 en 21.

drempels van registratie. Dit maakt het hergebruiken van deze informatie ten behoeve van nieuwe toepassingen eenvoudiger.

Archieven en openbaarheid?

Over openbaarheid zegt de Archiefwet het volgende: 'Overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren.' Een goede, geordende en toegankelijke staat is daarmee een voorwaarde om ook maar iets aan beschikbaarstelling te kunnen doen. Archiefbescheiden zijn in principe openbaar. Onder zwaarwegende redenen bestaat er de mogelijkheid om de openbaarheid van archiefbescheiden voor een bepaalde termijn te beperken.⁸ De beperkingsgronden volgens de Archiefwet zijn, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het belang van de Staat en zijn bondgenoten of onevenredige bevoordeling of benadeling van de betrokken personen. Om deze reden zijn de verslagen van de Ministerraad pas na 25 jaar in te zien.⁹

De archiefvormer of zorgdrager neemt het besluit over openbaarheid, voor de rijksarchieven dient de algemeen rijksarchivaris hiervoor om advies gevraagd te worden. De archiefinstelling maakt zelf geen informatie openbaar, maar voert bepalingen uit zoals die zijn vastgelegd door de archiefvormer of zorgdrager. Archieven maken dus geen informatie openbaar, maar stellen onder hen berustende openbare informatie beschikbaar. Net als ieder ander overheidsorgaan kan een archiefinstelling besluiten om heel actief overheidsinformatie beschikbaar te stellen. Open data bij archieven gaat dan over het volgens de vereisten van open data beschikbaar stellen van overgebrachte archiefbescheiden, genaamd collectiedata.

Archieven als overheidsorganen

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) was er in het jaar 2000 ruim 591 kilometer aan archiefmateriaal in Nederland. In 2002 is dit gestegen tot 645 kilometer. Inmiddels is dat alleen maar toegenomen door projecten zoals de Invoering Verkorting Overbrengingstermijn.¹⁰ Het Nationaal Archief beheert zelf 125 kilometer aan archiefbescheiden.¹¹ In de Staat van de Erfgoedinspectie 2015 staat zelfs dat er nog 220 kilometer aan overheidsarchief is dat nog bewerkt moet worden. Het is onbekend hoe groot het digitale archief van de overheid is. In het rapport van de Erfgoedinspectie 'Onvoltooid digitaal' staat dat dit komt omdat 41% van de overheidsorganisaties geen overzicht heeft of omdat overheden de informatie die zich buiten het klassieke DMS bevindt niet als archief beschouwen.¹²

Het archiefmateriaal van de toekomst zal steeds vaker alleen nog maar digitaal beschikbaar zijn. Digitale informatie maakt andere vormen van toegankelijkheid, verwerking en gebruik van deze informatie mogelijk. De digitale overheid zorgt er eveneens voor dat er steeds meer informatie beschikbaar komt en dat er nieuwe vormen van digitale informatie in het archief terecht komen.¹³

Archieven hebben een tweeledige betekenis. Enerzijds is het archief een bewaarplaats voor archiefbescheiden, de archiefkasten en de digitale infrastructuur voor opslag zelf (het e-depot), met als primaire taak het beschikbaar stellen van de archiefbescheiden. Daarnaast is het archief als overheidsorgaan, de archiefinstelling of archiefdienst, een bedrijf. Het archief in zijn primaire taak, het beschikbaar stellen, is gehouden aan de Archiefwet. Op het archief als overheidsorgaan zijn de bepalingen van de Wet

⁸ Archiefwet 1995, via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007376/2015-07-18> en <https://nl.wikipedia.org/wiki/Archiefwet>

⁹ Verslagen van de Ministerraad, Nationaal Archief, via: <http://www.gahetna.nl/collectie/archief/ead/index/eadid/2.02.05.02>

¹⁰ Overheidsarchief is 645 kilometer lang, CBS, 08-07-2002, via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2002/28/overheidsarchief-is-645-kilometer-lang>

¹¹ Over de collectie van het Nationaal Archief, Nationaal Archief, via: <http://www.nationaalarchief.nl/organisatie/overcollectie-het-nationaal-archief>

¹² De Staat van 2015, De Erfgoedinspectie, via: <https://www.erfgoedinspectie.nl/actueel/nieuws/2015/11/09/de-staat-van-onvoltooid-digitaal>, De Erfgoedinspectie, via: <https://www.erfgoedinspectie.nl/publicaties/rapport/2015/11/24/onvoltooid-verleden>

¹³ De definitie van open data volgens data.overheid.nl.

openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) van toepassing.

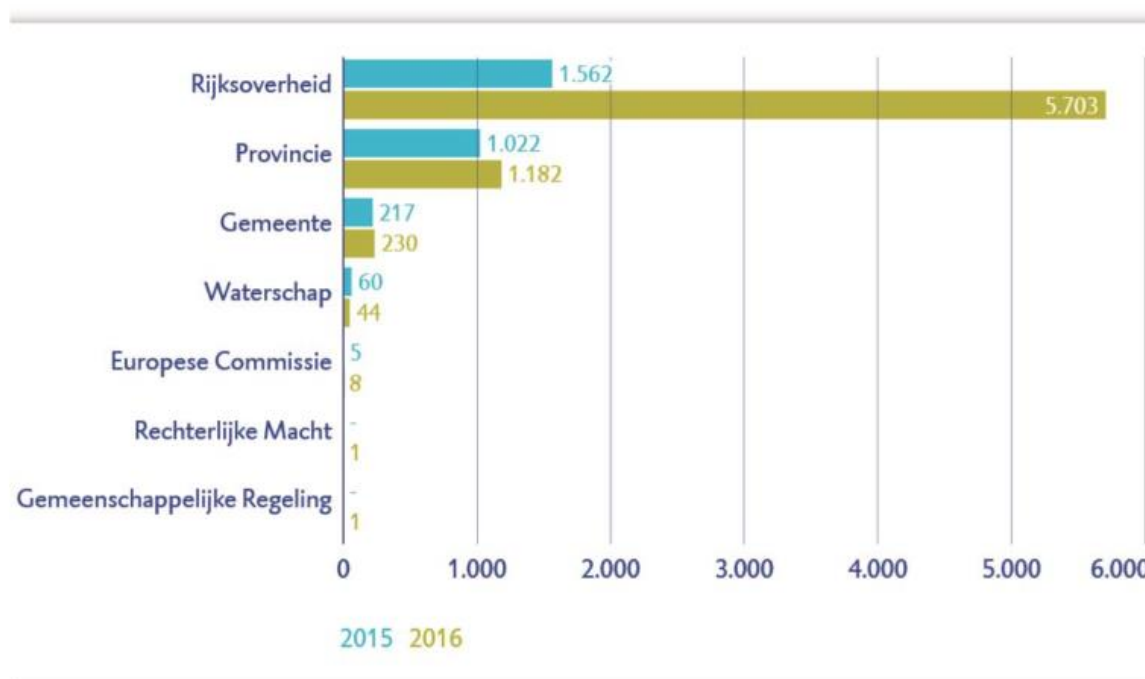
Actieve openbaarheid in de context van archief gaat in deze inventarisatie over het actief en digitaal beschikbaar stellen van archiefbescheiden (collectiedata) die reeds openbaar zijn en niet over het vervroegd overbrengen van overheidsinformatie naar het archief. De collectiedata kan beschikbaar gesteld worden voor hergebruik, al of niet volgens de principes van open data.

Hoeveel goud is er beschikbaar?

Voormalig Eurocommissaris Neelie Kroes zei in 2011: 'open data is een goudmijn'. De Europe Commissie heeft in het kader van de Digitale Agenda 2016 becijferd dat het vrijgeven en hergebruiken van open data 140 miljard euro zou kunnen opleveren in de Europese Unie.¹⁴ Maar hoe staat het met deze vooruitzichten op economisch gebied, naast de versterking van de democratie als gevolg van actieve openbaarheid van overheidsinformatie?

De Algemene Rekenkamer schrijft sinds 2014 jaarlijks een Trendrapport over de voortgang van open data bij Nederlandse overheden. In het Trendrapport Open Data 2016 staat dat departementen zich de afgelopen jaren meer zijn gaan inspannen voor open data en dat het kabinet daartoe een aantal initiatieven heeft ontplooid. De overheid laat echter ook kansen onbenut: 'Afgezien van de CBS-data zijn er in het afgelopen jaar echter weinig extra datasets bijgekomen, terwijl er wel een grote hoeveelheid potentieel te openen datasets is geïnventariseerd. Nog niet alles wat open kan, is open.'¹⁵

Figuur 3.5 Aantal aangeboden datasets per overheidslaag, 2015-2016



Bron: data.overheid.nl, peildatum februari 2016.

Vooraf op decentraal gebied valt het aantal datasets tegen, zoals te zien is op de afbeelding hierboven.¹⁶ Uit onderzoek van de Open State Foundation blijkt dat een op de

¹⁴ Data is the new gold, Neelie Kroes (12-12-2011), via: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-872_en.htm

¹⁵ Trendrapport Open Data 2016, Algemene Rekenkamer, via: http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/03/Trendrapport_open_data_2016 pagina 1.

¹⁶ Idem, pagina 24.

tien overheden haar data aanmeldt via het nationale open dataportaal data.overheid.nl.¹⁷ Slechts 21 van de 390 gemeenten hebben hun data daar aangemeld. Voor de vindbaarheid van datasets is het van belang dat alle overheden van nationaal tot lokaal hun data aanmelden bij data.overheid.nl.¹⁸

Het Nationaal Archief heeft acht open datasets aangeboden via data.overheid.nl, het Stadsarchief Rotterdam vijf datasets, het Regionaal Archief Alkmaar twee datasets en het Brabants Historisch Informatiecentrum één dataset.¹⁹ De balans is dus dat vier archieven hun open collectiedata hebben aangemeld bij het landelijke open dataportaal.²⁰ Bijna alle Nederlandse archieven zijn aangesloten bij het Europese platform voor collectiedata van archieven, het Archives Portal Europe (APE). Via APE hebben een aantal archieven hun datasets beschikbaar gesteld voor hergebruik, opvraagbaar via een API.²¹

Stimulering van beschikbare datasets

De door Archief 2020 samen met de The Green Land georganiseerde Mastercourse Open Data & Hergebruik voor Archieven stimuleert beschikbaarstelling van open data bij overheden en archieven. De Mastercourse begeleidt archieven bij het zetten van 'een zelf gekozen haalbare stap in de eigen organisatie' om open data of hergebruik te bevorderen.²²

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de Nationale Open Data Agenda 2016 (NODA) opgesteld. Deze agenda dient ervoor te zorgen dat er meer open data beschikbaar komt van goede kwaliteit. Het ministerie gaat daarom focussen op het ontsluiten van zogenaamde 'high value datasets'.²³ Daarnaast is het bedrijf Civity in opdracht van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), een uitvoeringsorganisatie van de branchevereniging Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), bezig met een verkenning om de ontsluiting van open data bij gemeenten te versnellen.²⁴

Nederland scoort op internationale ranglijsten overigens goed als het gaat om het vrijgeven van data. Nederland staat op nummer zes van de Open Data Barometer²⁵ en op nummer vijf van de Open Government Index.²⁶ Nieuw Zeeland en Zweden doen het beter dan Nederland in beide lijsten en in de Open Data Barometer leiden het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Dit kan samenhangen met het Angelsaksische politieke model waar de overheid een minder grote rol heeft en het overheidshandelen kritischer gevolgd wordt.

Hergebruik van overheids- en collectiedata

Er worden geen aparte statistieken bijgehouden over het gebruik van open overheidsinformatie en collectiedata van archieven. De Algemene Rekenkamer schrijft in het Trendrapport Open Data 2016 echter wel dat 'het kabinet (...) ook moet werken aan het stimuleren van het gebruik van open data. Het oprichten van een Nederlands Open

¹⁷ [Data.overheid.nl](http://data.overheid.nl) wil vooral een register zijn voor open datasets, zoals een telefoonboek: <http://data.overheid.nl/>

¹⁸ Een op de tien overheidsorganisaties meldt open data via rijksportaal, Open State Foundation, 25-08-16, via:

<http://www.openstate.eu/nl/2016/08/slechts-1-op-de-10-overheidsorganisaties-meldt-open-data-via-rijksportaal/>

¹⁹ Het Nationaal Archief heeft volgens de opgave in de Rijksbrede inventarisatie 2015 meer datasets aangemeld (46 totaal), waarvan is vermeld dat ze open, nog gesloten of in onderzoek zijn: <https://data.overheid.nl/data-inventarisatie>

²⁰ Bron: eigen inventarisatie op data.overheid.nl (10-09-16).

²¹ Archives Portal Europe, via: <https://www.archivesportaleurope.net/information-api>

²² Aankondiging Mastercourse Open Data en Hergebruik, Archief 2020, via: <https://archieff2020.nl/nieuws/aankondiging-mastercourse-open-data-hergebruik>

²³ Kamerbrief over Nationale Open Data Agenda 2016 (NODA), 30-11-15, via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/30/kamerbrief-over-nationale-open-data-agenda-2016-noda> en Open Overheid, Actiepunt 1 de NODA, via: <http://open-overheid.nl/blok/actiepunt-1-nationale-open-data-agenda/>

²⁴ Tweet van Civity, 07-09-16 via: <https://twitter.com/CivityNL/status/773612013947879425>

²⁵ Open data barometer, second edition rankings, via: <http://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html>

²⁶ WJP Open Government Index 2015, via: <http://opendatabarometer.org/2ndEdition/analysis/rankings.html>

Data Instituut, naar analogie van het Britse voorbeeld, kan daarbij helpen.²⁷ Duidelijk is wel dat de volle potentie van het hergebruik nog niet behaald wordt en dat de beloofde goudmijn van Neelie Kroes nog geen 140 miljard heeft opgebracht.

Uit onderzoek van Anneke Zuiderwijk aan de TU Delft blijkt dat overheidsorganisaties zich de afgelopen jaren teveel hebben gefocust op het openstellen van datasets, maar minder op het gebruik ervan.²⁸ Open data krijgt pas waarde wanneer hergebruikers er ook daadwerkelijk mee aan de slag gaan. Zo beklagt Jan van Ginkel, gemeente-secretaris van de gemeente Zaanstad, zich in het stuk 'Mijn data roesten weg' over het feit dat zijn open data niet gebruikt worden. Hij schrijft: 'De open data staan de hele dag een beetje te staan. Als digitale hangjongeren.'²⁹

Uit het onderzoek van Zuiderwijk blijkt dat overheidsinstellingen vaak niet het geld reserveren om ook te investeren in de technische instrumenten om de data te analyseren en dus op een goede manier in te zetten. Op deze manier wordt de waarde van de open data niet benut. Na het openstellen van de data, kan de aandacht verschoven worden naar het zo goed mogelijk faciliteren en organiseren van het hergebruiker van open data. Want pas dan wordt het échte succes behaald!³⁰

Wettelijke kaders

In Nederland zijn er een aantal wetten die openbaarheid regelen. De Archiefwet is reeds benoemd, maar de bekendste wet is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Deze wet stamt uit 1980 en regelt hoe overheden hun informatie publiceren en hoe burgers hun recht kunnen uitoefenen op deze informatie. Vroeger ging dit vooral over het ter inzage leggen van stukken op het gemeentehuis, tegenwoordig gaat dit steeds vaker online via webpublicaties en e-mail.

Zo staat in artikel 2 van deze wet: 'Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.'³¹ Is informatie niet openbaar dan kan je middels een verzoek informatie opvragen, mits deze informatie niet voldoet aan geldende uitzonderingsgronden.

De Wet stamt nog uit de tijd dat digitale informatie een te verwaarlozen factor van belang was, want hierover staat niks vermeld in de Wob. De laatste wijziging die aan de Wet gerelateerd is, is de afschaffing van de dwangsom. Bestuursorganen die informatieverzoeken niet tijdig of volledig afhandelden, konden in gebreke gesteld worden. Mits gehonoreerd kon dit de informatievrager een dwangsom opleveren van maximaal 1.260 euro. Volgens de Stichting Economisch Onderzoek was een op de vijf informatieverzoeken erop gericht om een geldbedrag te bemachtigen.³² Reden voor het parlement om in te stemmen met afschaffing van de dwangsom vanaf oktober 2016.³³

Op 18 juli 2015 heeft de Wob echter een broertje gekregen in de vorm van de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who).³⁴ De wet vloeit voort uit de Europese richtlijn over

²⁷ Trendrapport Open Data 2016, Algemene Rekenkamer, via:

[http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/03/Trendrapport open data 2016](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/03/Trendrapport%20open%20data%202016)

²⁸ Open data infrastructures: The design of an infrastructure to enhance the coordination of open data use, Anneke Zuiderwijk, 2015, via: <http://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:9b9e60bc-1edd-449a-84c6-7485d9bde012?collection=research>

²⁹ Mijn data roesten weg, Jan van Ginkel, 21-11-15, via: <https://platformoverheid.nl/artikel/mijn-open-data-staan-weg-te-roesten>

³⁰ Open data infrastructures: The design of an infrastructure to enhance the coordination of open data use, Anneke Zuiderwijk, 2015, via: <http://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:9b9e60bc-1edd-449a-84c6-7485d9bde012?collection=research>

³¹ Wet openbaarheid van bestuur, via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2015-07-18>

³² Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur, SEO, 2013, via:

<http://www.seo.nl/pagina/article/kosten-en-baten-voor-de-overheid-van-wijzigingen-van-de-wet-openbaarheid-van-bestuur/>

³³ Einde aan misbruik Wob, Binnenlands Bestuur, 13-07-2016: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/einde-aan-misbruik-wob.9544234.lynkx>

³⁴ Alles wat je wil weten over de Wet hergebruik van overheidsinformatie, Expertisepunt Open Overheid, 27-10-15, via: <http://open-overheid.nl/blog/alles-wat-je-wil-weten-over-de-wet-hergebruik-van-overheidsinformatie/>

hergebruik van overheidsinformatie en regelt het opvragen van herbruikbare overheidsinformatie. Bestuursorganen hebben een inspanningsverplichting om, indien beschikbaar, de opgevraagde informatie digitaal in een herbruikbaar bestandsformaat aan te leveren. Bij voorkeur in een machine-leesbaar en open bestandsformaat. Met deze wet is bijvoorbeeld het bronbestand van een .pdf-document op te vragen in Excel, Word of CSV-bestandsformaat.

De Wet hergebruik van overheidsinformatie is niet van toepassing verklaard op archieven. De Archiefwet zelf is op enkele punten aangepast in lijn met de Who. Via deze aanpassingen zijn enkele artikelen uit de Wet wel van toepassing op archieven verklaard. De archiefinstellingen kunnen daarom eveneens Who-verzoeken ontvangen.³⁵

Een nieuwe ontwikkeling is de Wet open overheid (Woo), waar de Eerste Kamer zich nog over gaat buigen. De Woo is een initiatiefvoorstel van GroenLinks en D66 dat in april 2016 door de Tweede Kamer is aangenomen.³⁶ Deze wet zou de Wob op termijn vervangen en actieve openbaarheid bevorderen. Bestuursorganen dienen bij 'de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging zoveel mogelijk de bij hem berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maken overeenkomstig deze wet. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie (...).³⁷

Daarnaast vallen meer organisaties zoals semipublieke instellingen onder deze Wet en dient er een informatieregister gemaakt te worden, zodat er inzicht is in de beschikbare data bij bestuursorganen. In de Tweede Kamer stemden alleen VVD en CDA tegen. De plenaire behandeling in de Eerste Kamer is nog niet gepland, er wordt gewacht op de impactanalyse die het ministerie van Binnenlandse Zaken momenteel uitvoert.³⁸

De Eerste Kamer heeft op 24 juni 2016 een expertmeeting georganiseerd over de Woo met deelname onder andere van rijksarchivaris Marens Engelhard. Engelhard over de Woo: 'Een informatieregister heeft wel een voordeel ten opzichte van de huidige WOB, omdat burgers onder de WOB eigenlijk niet weten waarnaar ze kunnen vragen en in het informatieregister in ieder geval staat wat er is. Dat wil echter nog niet zeggen dat dat ook openbaar is. Het is belangrijk om te weten dat in verschillende landen al een informatieregister bestaat en dat dit op zichzelf ook functioneert.'³⁹

En daarnaast: 'De Archiefwet verplicht al die organen tot goed beheer en tot overbrenging na twintig jaar naar een archiefbewaarplaats. De Wet open overheid brengt eigenlijk de noodzaak naar voren om voor al die organen ook elementen met betrekking tot de openbaarheid in te regelen. (...) Als je dat pas doet op het moment van overbrenging, is dat heel veel werk en het is ook kostbaar om dit achteraf te doen. In het wetsvoorstel open overheid wordt dat moment naar voren gebracht.'⁴⁰

Over de raakvlakken tussen de Archiefwet en de Woo schrijft de Erfgoedinspectie: 'Een belangrijke eis zowel in de Archiefwet als in de Wet Open Overheid is dat een overheidsorganisatie moet beschikken over een overzicht van zijn bestanden. De Wet

³⁵ Wet hergebruik overheidsinformatie, via: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036795/2015-07-18> en Wet hergebruik overheidsinformatie en Archiefwet 1995, VNG, via: <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/leges/nieuws/wet-hergebruik-overheidsinformatie-en-de-archiefwet-1995>

³⁶ Vrees VNG komt uit: Wet open overheid aangenomen, Binnenlands Bestuur, 19-03-16, via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/vrees-vng-komt-uit-wet-open-overheid-aangenomen.9531593.lynkx>

³⁷ Initiatiefvoorstel-Voortman van Weyenberg, Wet Open Overheid, via:

https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33328_initiatiefvoorstel_voortman

³⁸ Plasterk krijgt gewenste impactanalyse Wet open overheid, Binnenlands Bestuur, 02-09-16, via:

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/plasterk-krijgt-gewenste-impactanalyse-wet-open.9546744.lynkx> en Eerste Kamer stelt behandeling Wet Open Overheid uit in verband met impactanalyse, IPO, via:

<http://www.iponl/publicaties/eerste-kamer-stelt-behandeling-wet-open-overheid-uit-verband-met-impactanalyse>

³⁹ Expertmeeting Wet Open Overheid, Eerste Kamer, 24-06-16, via:

https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160624/verslag_van_een_expertmeeting

⁴⁰ Idem en lees ook de column van rijksarchivaris Marens Engelhard over hetzelfde thema in Binnenlands Bestuur (09-05-16): <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/opinie/columns/owee-de-woo!.9534593.lynkx>

Open Overheid gaat daar nog verder in; het overzicht moet openbaar zijn en op documentniveau zijn ingericht. De hoofdtekst en toelichting van de Wet Open Overheid maken duidelijk dat het bij opname in het register gaat om ten minste ontvangen, verzonden en vastgestelde documenten. Het register wordt pas op termijn verplicht.⁴¹

Tot slot geldt voorlopig de privacywetgeving zoals de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Deze wordt in 2018 vervangen door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de implementatie van de Europese richtlijn over het publiceren van informatie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Sinds 1 januari 2016 geldt ook de Wet meldplicht datalekken. De Autoriteit Persoonsgegevens: 'Deze meldplicht houdt in dat organisaties (zowel bedrijven als overheden) direct een melding moeten doen bij de Autoriteit Persoonsgegevens zodra zij een ernstig datalek hebben. En soms moeten zij het datalek ook melden aan de betrokkenen (de mensen van wie de persoonsgegevens zijn gelekt).'⁴²

De stem van de hergebruiker

De ontwikkelingen van actieve openbaarheid en open data vragen om keuzes van overheidsinstellingen. Welke informatie zou (als eerste) actief openbaar gemaakt kunnen worden en welke informatie als open data? Aan welke informatie is er behoefte en op welke wijze zou deze beschikbaar gesteld kunnen worden? Vooral nu steeds meer informatie digital-born is, er nieuwe informatiestromen ontstaan en er gewerkt wordt aan e-depots om informatie duurzaam toegankelijk te kunnen bewaren.⁴³

Informatie over de ervaringen en opvattingen van hergebruikers van overheids- en collectiedata van archieven zijn niet gebundeld beschikbaar en er wordt niet centraal gemonitord op het hergebruik. Dus hoe gaat het nu écht met de actieve openbaarheid en open data van overheden en archiefinstellingen? Voor de inventarisatie van dit rapport hebben we deze vragen gesteld aan de hergebruikers van deze informatie.

Want zonder de ervaringen van deze hergebruikers is geen compleet beeld te krijgen van de mogelijkheden en potentie van actieve openbaarheid en open data. En zodoende is het ook niet goed mogelijk om overheden en archiefinstellingen te motiveren om met deze thema's aan de slag te gaan. Met deze inventarisatie pogen we dus de hergebruiker een stem te geven en overheden en archiefinstellingen te inspireren, waarom en hoe ze met actieve openbaarheid en open data aan de slag kunnen gaan.

§1.2: Over hergebruikers

Hergebruikers zijn geen vastomlijnde groep en feitelijk kan de gehele maatschappij hergebruiker zijn van overheids- of collectiedata van archieven. Hergebruik gaat uit van het principe dat informatie gebruikt wordt voor een doel waarvoor het oorspronkelijk niet verzameld of gemaakt is. Dit kan betekenen dat meetgegevens voor verkeersdrukte ingezet worden om een voorspelling te doen over de luchtkwaliteit. Of dat journalisten bij de raadsverkiezingen op een rij zetten welk raadslid het meest succesvol is geweest met het indienen van moties. Dat financiële data van de gemeente gebruikt wordt door een groep bewoners om het right to challenge uit te oefenen om een taak goedkoper te kunnen uitvoeren. Of dat genealogische gegevens gebruikt worden voor het maken van een familiegeschiedenis.

Een misverstand is dat hergebruikers alleen derde partijen zijn en dus geen overheden of archiefinstellingen zelf kunnen zijn. Mits zij data gebruiken voor andere doeleinden dan

⁴¹ Raakvlakken Archiefwet en Wet Open Overheid, Erfgoedinspectie, 09-06-2016:

<https://www.erfgoedinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/06/09/raakvlakken-archiefwet-en-wet-open-overheid>

⁴² Meldplicht datalekken, Autoriteit Persoonsgegevens, via: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/melden/meldplicht-datalekken>.

⁴³ Zie voor meer informatie DUTO Wiki en de Preservation Policy van het Nationaal Archief <http://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Over> en <http://www.nationaalarchief.nl/actueel/nieuws/preservation-policy-nu-beschikbaar-pdf>

waarvoor de data oorspronkelijk gemaakt is, zijn zij ook hergebruikers. Maar wat levert dat hergebruik van overheids- en collectiedata nu eigenlijk op? De grootste verwachte voordelen zijn economische en democratische voordelen. Hieronder zijn ze uitgesplitst per doelgroep.

Burgers

Actieve openbaarheid en open data kan burgers helpen bij hun informatie- en rechtspositie en kan hen helpen om beter te participeren in het democratisch besluitvormingsproces. Actieve openbaarheid zorgt voor eenvoudigere toegang tot de gegevens van de overheid en collectiedata van archiefinstellingen. Open data kan zorgen voor een nieuwe verwerking van deze gegevens en nieuwe inzichten op basis van deze gegevens.

Journalisten

Journalisten zijn steeds vaker onderzoeks- of datajournalisten. Zij beschikken steeds meer over datavaardigheden om digitaal onderzoek te doen. Actieve openbaarheid en open data dragen bij aan de waakhondfunctie die de journalistiek uitoefent. Zo kunnen zij controleren of overheidsbeleid doelmatig is geweest of kunnen zij beter historisch onderzoek doen naar een bepaald maatschappelijk of politiek thema.

Belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke instanties dienen een bepaald doel. Dit kan zijn te komen tot een beter klimaat, meer natuur, dierenbescherming, mensenrechten, of een lokaal doel zoals betere verkeersveiligheid. Deze organisaties hebben belang bij goede informatievoorziening om hun boodschap over het voetlicht te brengen en hun belangen te behartigen bij de besluitvormers. Zo kon Urgenda de Nederlandse Staat niet dagen in een rechtzaak als zij niet hadden beschikt over gegevens over uitvoering en resultaten van het duurzaamheidsbeleid in Nederland.⁴⁴

Wetenschap en cultuur

Onderzoekers van wetenschappelijke en culturele instellingen kunnen in grote mate profiteren van het ontsluiten van overheids- en collectiedata, doordat het gemakkelijker wordt archieven te doorzoeken en te combineren. Onderzoekers willen vaak op basis van historische informatie bepaalde analyses maken. Toegankelijker archieven versterken daarom de positie van onderzoekers. Ook voor amateurhistorici of heemkundeverenigingen die met archiefbescheiden en collectiedata willen werken kunnen de informatie eenvoudiger hergebruiken.

Bedrijven

Ondernemers profiteren van actieve openbaarheid en open data, doordat er nieuwe markten en toepassingen ontstaan. De interesse van bedrijven gaat voor het creëren van nieuwe toepassingen voornamelijk uit van ruwe datasets, waar zij vervolgens waarde aan toevoegen en tools op ontwikkelen. Bovendien resulteert open data in goedkopere datasets, wat voor bedrijven een kostenbesparing oplevert.

Overheden en archieven

Actieve openbaarheid en open data verbeteren niet alleen de relatie burger-overheid doordat de burger een betere dienstverlening krijgt. Open data zorgt er ook voor dat de overheid beter vergelijkingen kan maken tussen de eigen organisaties onderling en zichtbaar kan maken waar kosten bespaard kunnen worden. Overheden en archieven profiteren zelf ook van het delen van hun informatie, omdat zij door openbaarheid feedback kunnen krijgen over de datakwaliteit of uitwisselbaarheid van data onderling

⁴⁴ Urgenda is de organisatie voor duurzaamheid en innovatie die Nederland, samen met bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren, sneller duurzaam wil maken. In juni won Urgenda de zogenaamde Klimaatzaak tegen de Staat: <http://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/>

tussen overheden. Tot slot bespaart de overheid kosten wanneer de meeste data openbaar en als open data beschikbaar is door de daling van het aantal informatieverzoeken via de Wob.

Intermediairs

Belangrijk om te vermelden zijn de intermediairs. Dit zijn bijvoorbeeld actieve burgers, data-analisten, app-makers, journalisten, of andere doelgroepen die hierboven zijn beschreven. Zij maken analyses, toepassingen of journalistieke stukken die weer nieuwe doelgroepen kunnen bereiken. Niet iedereen kan even makkelijk met grote informatiestromen omgaan of met verschillende datasets aan de slag gaan. Een onderzoeksdocument van een journalist kan daarom de informatie bij veel meer mensen brengen en dit geldt eveneens voor apps. Het zogenaamde *spill-over* effect is bij beschikbare overheids- en collectiedata dus belangrijker dan het directe gebruik van de informatie zelf. Kortom, er zijn meer gebruikers van de eindproducten die met overheids- en collectiedata gemaakt worden dan gebruikers van de data zelf.

Op basis van bovenstaande doelgroepen zijn voor de inventarisatie van dit rapport verschillende respondenten benaderd voor de persoonlijke interviews en de online survey.

Hoofdstuk 2: Wijze van inventarisatie

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden heeft de Open State Foundation elf persoonlijke interviews uitgevoerd en een online survey uitgezet onder 40 experts op het gebied van beschikbaarstelling en hergebruik van overheids- en collectiedata. De experts lopen uiteen van ontwikkelaars, journalisten, bedrijven, maatschappelijke organisaties tot archiefinstellingen en overheden zelf.

De focus lag daarbij op de ervaringen van hergebruikers van overheids- en collectiedata van archieven. Welke kansen en mogelijkheden, maar ook drempels en mogelijke bijbehorende oplossingen hebben zij voor openbaarheid en hergebruik van overheids- en collectiedata. De onderzoeksvragengaan over overheidsinformatie die samenhangt met de archieffunctie en waar Waardering en Selectie voor archivering op van toepassing is.

Interviewvragen

Aan de respondenten zijn de volgende vragen gesteld:

1. Wat is volgens u de meerwaarde van (open) data van overheden en archieven voor de maatschappij in het algemeen (bijv. economie of democratie)?
2. Hoe is de vraag naar overheids- en collectiedata volgens u veranderd door de mogelijkheden en toenemende beschikbaarheid van open data?
3. Hoe kijkt u aan tegen het huidige aanbod (kwantitatief) van data bij overheden en archieven?
4. Hoe kijkt u aan tegen de huidige bruikbaarheid en toegankelijkheid (kwalitatief) van data bij overheden en archieven?
5. Hoe kijkt u aan tegen het huidige hergebruik van data van overheden en archieven?
6. Zijn de huidige wettelijke kaders rondom actieve openbaarheid, open data en hergebruik (denk daarbij aan Wob, Privacy en Who) voldoende om actieve openbaarheid en hergebruik te bevorderen?
7. Wat zou volgens u de impact zijn van de ingediende Wet open overheid (Woo) voor data van overheden en archieven en het hergebruik daarvan?
8. Hoe ziet de informatiehuishouding en het aanbod van data van overheden en archieven eruit in het toekomstscenario 2025 en wat betekent dit voor het hergebruik van deze data?

In de bijlage is de lijst van respondenten terug te vinden.

Verwerking van de input

De input uit de interviews en online surveys is geïnventariseerd. Terugkerende patronen, zoals kansen en drempels zijn gerubriceerd. Terugkerende patronen zijn ter reflectie voorgelegd aan vier nieuwe experts. Dit is gedaan in de vorm van een Haardvuursessie, een besloten bijeenkomst waar in kleine kring gereflecteerd en gediscussieerd kan worden over een thema, in dit geval de uitkomsten van de inventarisatie en de opgemerkte terugkerende patronen.

De onderwerpen die werden voorgelegd aan de deelnemers aan de Haardvuursessie hadden ten doel om lijn te brengen in de antwoorden, mogelijke verbindingen, omissies en prioritering van de opgekomen aandachtspunten uit het voorgaande onderzoek, en om te zoeken naar oplossingen om drempels te slechten. Ook draaide de Haardvuursessie om het beoordelen van oplossingsrichtingen op levensvatbaarheid. De experts is tot slot gevraagd om de voor hen belangrijkste punten te benoemen die in dit rapport terug dienen te komen.

De volgende experts waren uitgenodigd voor de Haardvuursessie:

- Paul Suijkerbuijk, open data expert bij het ministerie van Binnenlandse Zaken
- Erna Ruijter, open data onderzoeker bij de Universiteit Utrecht
- Marc Chavannes, journalist bij De Correspondent
- Tine van Nierop, projectleider Open Toegang, Archief 2020



Helaas waren op het laatste moment zowel de uitgenodigde vertegenwoordiger vanuit de archiefsector als uit de gemeentelijke bedrijfsvoering, verhinderd.

In twee ronden hebben de experts zich gebogen over de terugkerende patronen die de respondenten meegaven in de interviews en surveys. De eerste ronde ging over de stand van zaken en de tweede ronde over drempels die respondenten ervaren en die door hen aangedragen zijn.

De input van de experts is gebundeld en gebruikt om dit eindverslag samen te stellen.

Hoofdstuk 3: Resultaten

§3.1: De waarde van actieve openbaarheid en open data volgens hergebruikers

De input van de respondenten was redelijk eenduidig. Veel hergebruikers hebben dezelfde ervaringen, maar de ervaringen verschillen wel per doelgroep en type informatie waarmee wordt gewerkt.

Iedere respondent ziet vanzelfsprekend de waarde van actieve openbaarheid en open data in. Digicommissaris Bas Eenhoorn zegt daarover: 'Open data maken het mogelijk om heel veel extra waarde te halen uit de kennis die we al hebben. De voordelen van open data zijn veelzijdig. Zo biedt het mogelijkheden voor betere dienstverlening, wordt de informatiepositie van mensen versterkt, is het goed voor het ondernemingsklimaat (bedrijven en startups maken hier dankbaar gebruik van), en publieke organisaties kunnen met behulp van open data hun verantwoordingsfunctie versterken.'⁴⁵

Dat is van belang omdat via deze instrumenten eenieder het handelen van de overheid kan nagaan zonder informatie expliciet op te hoeven vragen bij deze overheid. Dit is tevens het kernpunt van de Wet openbaarheid van bestuur: het kunnen verifiëren van overheidshandelen. Het overheidshandelen vindt plaats in primaire processen die hun neerslag hebben in digitale data. Data is de grondstof van een moderne samenleving. Steeds meer beleid wordt gebaseerd op algoritmes die data verwerken. De burger wil transparantie over de waarden waarop dit beleid is gebaseerd.

Daarnaast kunnen er nieuwe toepassingen voor gebruik van overheidsdata gevonden worden. Ook het combineren van data schept nieuwe inzichten en biedt nieuwe mogelijkheden, al zijn daarbij ook gevaren ten aanzien van privacy. Open data wordt genoemd als het democratiseren van overheidsinformatie. Het vergroot de informatiepositie van de samenleving ten opzichte van de overheid en draagt bij aan een 'level-playing field'. Het maakt het immers mogelijk om informatie machinaal te verwerken en zelf de overheid te monitoren en met die informatie de overheid ter verantwoording te roepen of alternatieve beleidsrichtingen voor te stellen.

Overheden grootste profiteur

Respondenten noemen de grootste profiteur van actieve openbaarheid en open data de overheids- en archiefsector zelf. Door het delen van informatie kunnen derden naar deze informatie kijken en feedback geven op de datakwaliteit. Deze 'feedback loop' zorgt voor een verbeterde datakwaliteit bij overheden. Daarnaast wordt gesteld dat als je in staat bent je data te delen met derden, je ook meer databewustzijn kweekt en hierdoor ook de aandacht voor datakwaliteit toeneemt.

Zo dient een overheid om informatie openbaar te maken, te investeren in de kwaliteit van die data en kan de feedback achteraf door derden nog een verbeteringslag opleveren. Binnen de gemeente Utrecht werd zelfs het voorbeeld gegeven, dat door het openbaar maken van data, de data intern beter vindbaar en beter bekend werd. Respondent Donovan Karamat Ali, informatiecommissaris van de gemeente Utrecht: 'Intern kost het overheden ongeveer twee uur per dag om informatie te vinden. Het vrijgeven en hergebruiken van de eigen informatie kan dit verminderen'.⁴⁶

Het actief openbaar maken van informatie als open data dwingt overheden namelijk om meer 'open by design' te denken bij het beschikbaar stellen van hun data. Het delen van informatie vergt namelijk dat gevoelige informatie, zoals persoonsgegevens, gescheiden kan worden van de overige informatie, dat het bestand idealiter goed gestructureerd is

⁴⁵ Quote vanuit het interview met Bas Eenhoorn.

⁴⁶ Quote vanuit het interview met Donovan Karamat Ali.

en dat het van context is voorzien. Dit helpt ook bij de archivering en de duurzame toegankelijkheid van de bestanden. Stephan Okhuijsen, van Datagraver: 'Een open by design gedachtegang is een goede oplossing, denk daarbij aan standaardisatie en openbaarheid bij de creatie van het bestand. Dan kan je altijd nog later altijd besluiten of het openbaar moet.'⁴⁷

Dit toegenomen databewustzijn zorgt eveneens voor betere onderhandelingen met leveranciers van software. Niet alle overheden maken goede afspraken over eigenaarschap en overdracht van informatie bij het aangaan van een contract met een private partij. De wens om data actief openbaar te maken, heeft volgens de respondenten tot gevolg dat overheden eigenaarschap en uitwisseling van informatie beter afspreken met hun leveranciers. Zo zegt Arjen Hof van Civity: 'In het inkoopbeleid van overheden komt open data te staan, dit zet aan tot nadenken over eigenaarschap van de informatie. En door het delen van data, komt er meer grip op de data, na jaren van het uitbesteden ervan (bij leveranciers).'⁴⁸

Overheden en archieven zijn er echter wel huiverig voor om informatie te delen waarvan zij de kwaliteit niet kunnen garanderen. Zij zijn bang om aansprakelijk gesteld te worden voor foutieve data of kritische vragen te krijgen vanuit de pers of vanuit hun volksvertegenwoordiging. Volgens de respondenten kan een disclaimer daarbij helpen. De optie om de datakwaliteit intern te perfectioneren en de informatie dan pas naar buiten brengen, duurt volgens respondenten soms jaren, waarna de informatie wellicht al niet meer relevant is of er inmiddels nieuwe technische ontwikkelingen zijn om data te ontsluiten.

Ton Zijlstra van The Green Land: 'De kwaliteit van (overheids- en collectiedata) is per definitie slecht. Er zitten veel fouten in de data, maar dat is niet erg. Het hergebruik zorgt voor een kwaliteitsimpuls. Zo kreeg het Stadsarchief Enschede een Wob-verzoek voor genealogische data. Als gevolg daarvan kregen zij feedback van de hergebruiker over het verkeerd invullen van een veld en was het resultaat kwalitatief betere data.'⁴⁹

Tot slot kan de overheid profiteren van toepassingen, inzichten en combinaties die derden met de overheids- en collectiedata maken. Daardoor kan de overheid efficiënter werken, beter beleid uitvoeren, beter communiceren met de samenleving en daarmee wellicht ook geld besparen. Overheden en archieven hebben daarom veel te winnen bij het actief voor hergebruik beschikbaar stellen van informatie!

Volgens de hergebruikers valt het aan te bevelen om cijfermatige informatie volgens de principes van open data te ontsluiten, terwijl beleidsmatige documenten, die vooral uit tekst bestaan, kunnen volstaan met actieve openbaarheid en beschikbaar stellen voor hergebruik. Cijfermatige informatie kan echter ten grondslag liggen aan een document en deze achterliggende informatie dient ook beschikbaar te zijn. Dit garandeert dat berekeningen opnieuw gedaan kunnen worden, door derden en de informatie betrouwbaar en herbruikbaar is.

De rol van de archiefketen

Ton Zijlstra, The Green Land: 'Een data-inventarisatie en een beschrijving van de informatieprocessen geeft kennis over mogelijk gebruik, hergebruik en genereert vraag. Archivarissen moeten meer een rol aan de voorkant krijgen om ervoor te zorgen dat dit op orde is.'⁵⁰

Als je informatie actief openbaar kan maken op een gestructureerde wijze, dan kan het ook eenvoudiger overgebracht worden naar het archief en blijft de informatie goed toegankelijk. Wanneer je 'open by design' werkt, heb je vóór de creatie van de informatie

⁴⁷ Quote vanuit het interview met Stephan Okhuijsen.

⁴⁸ Quote vanuit het interview met Arjen Hof.

⁴⁹ Quote vanuit het interview met Ton Zijlstra.

⁵⁰ Idem.

al nagedacht over afspraken met een eventuele leverancier, eigendomsrechten, privacy, openbaarmaking, standaardisering en archivering van de informatie.

Zo draagt een betere datakwaliteit bij aan duurzame toegankelijkheid van informatie in het archief. De National Archives in het Verenigd Koninkrijk propageren daarom het gebruik van open data bij overheden. Zo schrijft Simon Demisse in 2012: "So, if the data is suitable to be published online, and deemed to be public data, then the bonuses of publication are not just restricted to accountability, choice, and economic benefits, but also preservation and the possibility of comparing data over time."⁵¹

Daarnaast hebben open standaarden het voordeel dat ze over 30 jaar nog steeds geopend kunnen worden. De broncode van het bestandsformaat is immers openbaar, in tegenstelling tot de broncode van bestandsformaten van een leverancier. Duurzame toegankelijkheid van informatie begint bij goed databeheer door overheden. Archiefinstellingen zijn immers geen producent van de informatie die zij bewaren. Nederlandse archiefinstellingen, van klein tot groot, kunnen een belangrijke rol spelen om overheden aan te spreken op het gebruik van open data omdat dit duurzame en digitale toegankelijkheid van overheidsinformatie ten goede komt.

De samenleving profiteert

De respondenten zijn het er niet over eens wie, na de overheid, het meeste profijt heeft van het actief openbaar maken van overheidsinformatie. Maar actieve burgers, belangenorganisaties, bedrijven en journalisten profiteren van toegankelijke overheids- en collectiedata. Het belangrijkste aspect is het kunnen controleren van het overheidshandelen door burgers, journalisten en belangenorganisaties. Waarom is een bepaalde beslissing genomen door de overheid en welk proces lag daaraan ten grondslag? Een overheid dient volgens respondenten verificerbaar te zijn.

Hoogleraar Archiefwetenschap Charles Jeurgens: 'Het archief moet zo open mogelijk zijn. Zo kan iedereen het handelen van de overheid na gaan en is de (collectie)data voor eenieder beschikbaar die er onderzoek naar wil doen'.⁵² Arjen Hof, Civity: 'Het voordeel (van open data) is dat je een grotere groep binnen of buiten je organisatie laat meedenken over oplossingen. Het gaat om informatie die door bewoners en bedrijven gebruikt kan worden voor hun gelijke informatiepositie'.⁵³

Het actief delen van informatie draagt bij aan een gelijke informatiepositie. Bijvoorbeeld: Een burger die zijn gemeente kan aanspreken op inefficiënt beleid, een raadslid die zijn wethouder kan aanspreken op inefficiënt gebruik van overheidsmiddelen en dekking kan vinden voor zijn motie of een journalist die misstanden binnen het financieel beleid van een woningcorporatie minutieus kan onderzoeken en aan de kaak kan stellen.

Overheden kunnen de samenleving laten meedenken over oplossingen voor specifieke problemen. Bijvoorbeeld: Mobiliteitsproblemen in een binnenstad of de financiering van speeltoestellen in de buurt. In steeds meer gemeenten wordt het 'right to challenge' ingevoerd. Dit is het recht om als inwoner of als bedrijf bepaalde taken van de gemeente over te nemen die je goedkoper of beter uit kunt voeren dan de plaatselijke overheid. Informatie is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde. Voordat je als buurt kan zeggen dat je het maaien van het gras in het park zelf wilt uitvoeren, wil je onder andere weten wat de gemeente daar jaarlijks voor betaald.

Daarnaast zijn er de meer algemene toepassingen die het leven makkelijker maken. Zoals het snel vinden van de goedkoopste parkeerplaats, een laadpaal voor je elektrische auto, het meenemen van een paraplu omdat het gaat regenen, een route plannen met het openbaar vervoer of dankzij meetlinten in het wegdek een file kunnen vermijden met

⁵¹ Open data and archiving datasets, Simon Demisse, (16-03-2012) via: <http://blog.nationalarchives.gov.uk/blog/open-data-and-archiving-datasets/>

⁵² Quote vanuit het interview met Charles Jeurgens.

⁵³ Quote vanuit het interview met Arjen Hof.

je navigatiesoftware. Donovan Karamat Ali, gemeente Utrecht: 'Open data levert vooral efficiëntie en gemak op, bijvoorbeeld voor inwoners die makkelijker hun informatie kunnen vinden. Hoe laat is het zwembad open en naar welk zwembad kan ik dan heen? Dat kan in de toekomst sneller door middel van bijvoorbeeld apps.'⁵⁴ Het gaat dus om toepassingen die gebruik maken van open data en waarvan de gebruikers veelal niet eens weten dat ze met open data tot stand zijn gekomen.

Deze toepassingen worden veelal gemaakt door bedrijven, gevestigde bedrijven zoals Google die OV-data en filegegevens verwerkt in Google Maps, tot een toenmalige start-up als Buienradar. Daarnaast zijn er adviesbureaus die overheden kunnen adviseren om geld te besparen, omdat ze bijvoorbeeld kunnen vergelijken hoeveel geld ze uitgeven in vergelijking met andere overheden.

De respondenten verwachten dat over ongeveer tien jaar het woord open data niet meer zal worden gebruikt, maar dat het als een vanzelfsprekendheid gezien zal worden dat overheden en archiefinstellingen hun data herbruikbaar beschikbaar stellen zodat deze data in nieuwe toepassingen gebruikt kan worden. Arjan El Fassed van de Open State Foundation: 'Mensen denken bij apps en toepassingen in de toekomst niet eens meer over open data. Zoals je nu ook niet nadenkt over de data onder je routeplanner of je OV-app.'⁵⁵

Waarde van collectiedata versus overheidsdata

Overheidsinformatie wordt vanwege de actualiteit over het algemeen als meer waardevol en potentieel gezien dan collectiedata van archiefinstellingen. De informatie die berust bij de archiefinstellingen is minder bekend bij hergebruikers. De hergebruikers van collectiedata zijn ook meer gegroepeerd op thema's als genealogische data en historische geografische data. Hier valt voor archiefinstellingen nog werk te doen om hun collecties onder de aandacht van het publiek te brengen.

Ton Zijlstra, The Green Land: 'Archiefinstellingen moeten niet wachten totdat mensen naar hun studiezaal komen. (...) Je moet echt de boer op.'⁵⁶ ICT-Adviseur en hergebruiker van genealogische data Bob Coret: 'Archieven dienen meer te adverteren dat ze data aanbieden. Dit is de verantwoordelijkheid van archieven. Ze kunnen inspelen op actuele gebeurtenissen. Data.overheid.nl bevat daarnaast bijna geen collectiedata van archieven. Het platform is onbekend in de archiefwereld en de data is mede daardoor onbekend bij hergebruikers.'⁵⁷

De waarde van collectiedata van archieven gaat echter wel toenemen. De verwachting is dat de termijnen waarop overheden informatie overbrengen naar het archief korter worden. Dit betekent dat er in de toekomst actuelere data bij archieven komt te berusten. Informatie die eveneens 'digital-born' is en dus eenvoudiger actief openbaar gemaakt kan worden. Voor hergebruikers is continuïteit belangrijk. Wat nu actief openbaar is bij een overheid, zal in de toekomst ook openbaar moeten blijven als open collectiedata bij het archief, idealiter via dezelfde toegang of link. Voor hergebruikers maakt het namelijk niet uit of en wanneer informatie nog berust bij een overheid of het overgebracht is naar een archiefinstelling, het gaat ze om digitale toegankelijkheid.

Collectiedata heeft vooral potentie om geschiedenis van de leefomgeving op de kaart te zetten. Informatie die antwoord geeft op vragen als 'wat stond hier vroeger?', 'wat heeft de gemeenteraad vroeger besproken over een bouwproject in deze wijk?' of 'is er eerder onderzoek gedaan naar de bodemkwaliteit op deze plek?'. Dit geeft bewoners en bedrijven inzicht in de historie van hun leefomgeving, maar helpt ook voor projecten in het heden of om te leren van fouten uit het verleden.

⁵⁴ Quote vanuit het interview met Donovan Karamat Ali.

⁵⁵ Quote uit interview met Arjan El Fassed.

⁵⁶ Quote uit interview met Ton Zijlstra.

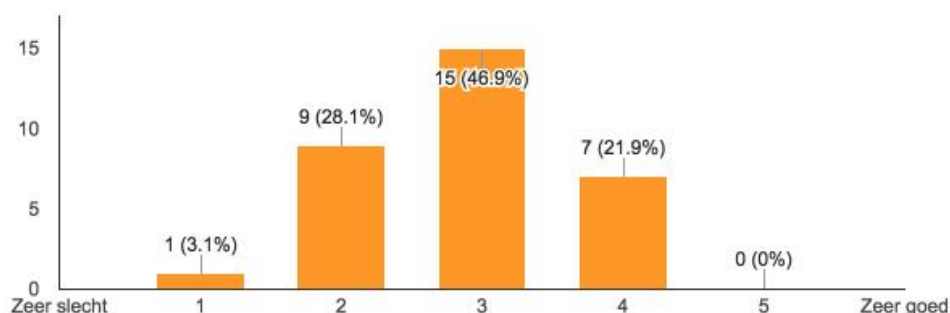
⁵⁷ Quote uit interview met Bob Coret.

§3.2: Kwantiteit en kwaliteit

Volgens de respondenten blijven de gouden bergen die Neelie Kroes beloofd heeft voor open data, voorslagnog uit. Dat ligt niet aan een valse belofte, maar aan de kwantiteit en kwaliteit van de tot nog toe beschikbare data van overheden en archieven. Het aanbod van open data neemt de afgelopen jaren echter wel toe en de discussies over de kwaliteit zijn goed op dreef. De meeste respondenten van de online survey geven een voldoende aan de beschikbare kwantiteit en kwaliteit van overheidsinformatie.

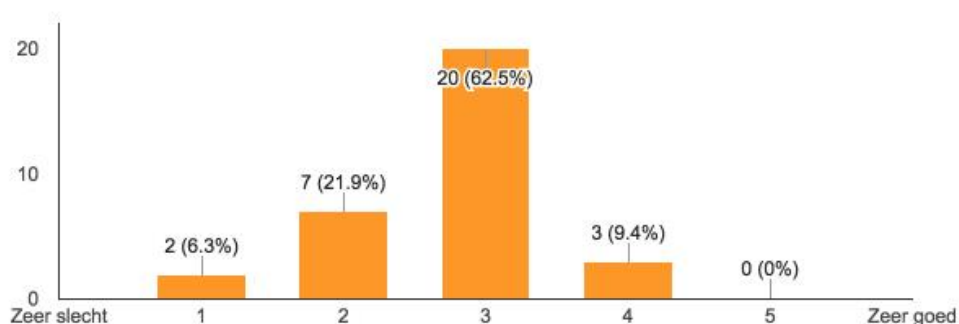
Hoe waardeert u het huidige kwantitatieve aanbod van data bij overheden en archieven?

(32 responses)



Hoe kijkt u aan tegen het huidige kwalitatieve bruikbaarheid en toegankelijkheid van data bij overheden en archieven?

(32 responses)



Veel informatie is nog niet breed beschikbaar en er is bij de meeste overheden nog geen inzicht in welke data zij überhaupt beheren. Dat wordt als een gemis ervaren door de respondenten. Zo is het bij een informatieverzoek niet mogelijk om specifieke documenten of bestanden op te vragen, omdat veelal niet bekend is welke informatie een bestuursorgaan in bezit heeft. De Wet open overheid beoogt hier verandering in te brengen met een informatieregister.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken geeft leiding aan een jaarlijkse rijksbrede data-inventarisatie, die sinds 2015 uitgevoerd wordt. Dit resulteert in een lijst per ministerie van beschikbare databronnen en met een opmerking of de data openbaar is of niet, en waarom niet, en per wanneer deze openbaar zal zijn.⁵⁸ Ook de gemeente Utrecht heeft een data inventarisatie beschikbaar gesteld via het eigen dataportaal.⁵⁹ Bij deze inventarisaties wordt ook data in kaart gebracht die niet openbaar gemaakt kan worden

⁵⁸ Jaarlijkse data inventarisatie, via: <https://data.overheid.nl/data-inventarisatie>

⁵⁹ Data inventarisatie gemeente Utrecht, versie juli 2015, via: <https://utrecht.dataplatform.nl/dataset/dataset-inventarisatie-gemeente-utrecht>

in verband met privacy, bedrijfsgevoeligheid of veiligheidsredenen. Wat in de huidige inventarisaties nog wel ontbreekt is een uitgebreidere motivatie waarom een databestand niet openbaar gemaakt kan worden in verband met bijvoorbeeld privacy.

Deze inventarisaties geven inzicht in beschikbare open data en dat kan helpen bij het vraaggestuurd beschikbaar stellen van informatie. De inventarisatie kan aan hergebruikers voorgelegd worden, die vervolgens hun vraag met het aanbod kunnen matchen en kunnen aangeven welke data zij allereerst openbaar gemaakt zouden willen zien. De lijsten helpen eveneens bij het bepalen van wat gearchiveerd dient te worden.

Voor respondenten is informatie over hoe beslissingen tot stand gekomen zijn de belangrijkste informatie die actief openbaar gemaakt dient te worden. Nu wordt veelal makkelijke en weinig gevoelige data beschikbaar gesteld, zoals meteorologische gegevens, statistische data van het CBS of gegevens over bijvoorbeeld wandelroutes. De informatie over hoe beslissingen tot stand komen ontbreken echter grotendeels, want deze worden gezien als meer gevoelige informatie. Deze informatie moet dan veelal door middel van informatieverzoeken opgevraagd worden. Met alle vertragende gevolgen van dien en de kans dat de informatie niet aangeleverd wordt.

Volgens de respondenten en experts bij de Haardvuursessie dient het grootste belang gehecht te worden aan de informatie die bijdraagt aan het kunnen verifiëren van de overheid. Daarbij dient begonnen te worden met informatie van de volksvertegenwoordiging, Kamerstukken, Statenstukken en raadsvoorstellen met bijbehorende moties, spreekteksten en stemuitslagen. Deze informatie is nog steeds niet op een goede wijze herbruikbaar beschikbaar. Terwijl de Raad voor openbaar bestuur in 2012 deze democratische basisinformatie al graag in onderlinge samenhang en goed beschikbaar zou willen zien.⁶⁰

Het is verder voor respondenten niet eenvoudig om aan te geven aan welke specifieke informatie zij behoefte hebben. Veel antwoorden waren vrij specifiek en anderen erg generiek. Dit hangt samen met de expertise en werkzaamheden van de persoon, bij een journalist kan het namelijk wekelijks wisselen. Informatie over de leefomgeving wordt echter alom als waardevol beschouwd, zowel vanuit overheden als vanuit archiefinstellingen. Dit kan informatie zijn over luchtkwaliteit, duurzame energie of de geschiedenis van de leefomgeving.

Decentraal versus nationaal

Een ander punt van belang is de schaal van beschikbaarheid. Met nationale databases, databases van de Rijksoverheid die berusten bij één instantie en landelijk dekkend zijn, gaat de ontsluiting de goede kant op. Hieronder valt ook geodata, die steeds beter beschikbaar komt en goed hergebruikt wordt. Het ontbreken van het Handelsregister van de Kamer van Koophandel wordt als een belangrijke omissie gezien onder open data hergebruikers. Het CBS is de grootste leverancier van open data bij data.overheid.nl, gevolgd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu, in het bijzonder Rijkswaterstaat. Deze nationale databases worden momenteel ook het meeste hergebruikt.

Op decentraal niveau zijn er veel klachten onder hergebruikers. Zo wordt er schaalgrootte gemist bij beschikbare informatie op dit niveau. Als iemand een toepassing of journalistiek product wil maken met data die voorkomt bij alle gemeenten, dan is de data bij slechts een aantal gemeenten beschikbaar, maar bij de rest niet. Deze moet dan alsnog opgevraagd worden. Omdat de data vaak ook niet gestandaardiseerd is, zal de data daarna nog gestandaardiseerd dienen te worden. Dit doet de meeste business cases mislukken en zorgt voor niet hergebruikte data bij de decentrale overheden die een bepaalde bron wél beschikbaar stellen.

⁶⁰ Gij zult openbaar maken, Raad voor openbaar bestuur, september 2012, via: http://www.rob-rfv.nl/rob/publicaties_rob/publicatie_rob/180/Actieve+openbaarheid+sleutel+tot+vertrouwen+in+democratie

Zo zegt Donovan Karamat Ali van de gemeente Utrecht: 'Standaardisatie is het grootste probleem aangaande de kwaliteit want zonder standaarden is er voor hergebruikers geen business case en is opschalen lastig.'⁶¹ En Arjen Hof van Civity: 'Als experiment hebben we lantaampalen onderzocht en probeerden we de vraag te beantwoorden: wat kost een lantaampaal? We hebben elke gemeente gemaild om informatie op te vragen. Geen enkele ontvangen dataset is hetzelfde, geen coördinaten, unieke nummers en sommige bestanden hadden vijftig velden. De data is nooit verzameld met het doel om te standaardiseren, daar wordt niet op gestuurd. Standaardisatie en schaal zijn daarom de grootste belemmeringen. Nu.nl wilde bijvoorbeeld geen data van alleen Amsterdam. We mochten terugkomen als we van heel Nederland dezelfde data hadden.'⁶²

De data op decentraal niveau is soms pas interessant als een meerderheid van overheden hun data gestandaardiseerd beschikbaar stellen. De Nederlandse bestuurlijke indeling met lokale autonomie vormt echter een uitdaging om dit voor elkaar te krijgen. Langzaam komen op decentraal niveau initiatieven zoals DIMPACT op gang om de situatie lokaal te verbeteren. DIMPACT is een groep gemeenten die afspraken hebben gemaakt over gezamenlijke inkoop, vraagbundeling en standaardisatie.⁶³

Ook KING, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, werkt in opdracht van de VNG-leden, de gemeenten, aan standaardisatie en neemt leveranciers die voldoen aan afgesproken standaarden op in de eigen softwarecatalogus. KING werkt nu, zoals eerder genoemd, aan een verkenning in samenwerking met Civity hoe de beschikbaarheid van open data bij gemeenten versneld kan worden. Volgens de respondenten hebben ICTU, de ICT-adviseur en uitvoerder van de Rijksoverheid, en KING een rol om meer druk op standaardisatie en ontsluiting te leggen om zo de uitwisseling, openbaarmaking, hergebruik en archivering van overheidsdata te bevorderen.

Een voorbeeld dat navolging verdient is de zogenaamde 'Single Data List', zoals gebruikt in het Verenigd Koninkrijk: 'The single data list is a list of all the data that local authorities are required to submit to central government departments in a given year'. Deze lijst draagt bij aan 'comparable local performance data, by exception, where it doesn't already exist, to enable local people to hold local services to account'.⁶⁴ Een dergelijke lijst resulteert in het gestandaardiseerd ontsluiten van lokale data. Daarnaast kan deze lijst jaarlijks gewijzigd worden en verrijkt met nieuwe datasets.

Een andere ontwikkeling bij de gemeente Utrecht is het plan om databronnen te beleggen bij één specifieke ambtenaar. De ambtenaar is dan verantwoordelijk voor het beheer van deze databron en geldt als aanspreekpunt voor privacy, intellectueel eigendom, afspraken met leveranciers, openbaarmaking en archivering. Veel data bij overheden is nu niet belegd bij één verantwoordelijke en dit zorgt ervoor dat er minder verantwoordelijkheid wordt gevoeld voor beheer en beschikbaarstelling.

Algoritmes en real-time data

Steeds meer gegevens worden door middel van sensoren geregistreerd. Dat gaat van het aantal voertuigen dat gebruikt maakt van een weg, de luchtkwaliteit, de bezettingsgraad van een fietsenstalling tot het aantal voetgangers in een winkelgebied. Deze meetgegevens worden doorgezonden naar overheden en onderzoeksbureaus en soms ook beschikbaar gesteld aan derden. Deze ontwikkeling noemt men de 'smart city'.

Deze gegevens vormen de basis voor bepaalde beslissingen van de overheid, van het bouwen van een nieuwe fietsenstalling tot het implementeren van een wegafsluiting in het kader van de luchtkwaliteit. Niet al deze gegevens zijn echter real-time beschikbaar voor hergebruik. Dit maakt het lastiger om de overheid te verifiëren. Bovendien hebben hergebruikers de behoefte aan actuele en het liefste real-time informatie.

⁶¹ Quote uit interview met Donovan Karamat Ali.

⁶² Quote van Arjen Hof.

⁶³ Voor meer informatie zie: <http://www.dimpact.nl/>

⁶⁴ Single Data List (01-04-16), UK Government, via: <https://www.gov.uk/government/publications/single-data-list>

Te vaak komt het voor dat data met een te lage frequentie beschikbaar is of dat te weinig periodieke informatie beschikbaar is om iets zinnigs met de informatie te kunnen doen. Het is belangrijk dat informatie frequent geactualiseerd wordt. Daarbij is de consistentie van belang. Wanneer dezelfde gegevens over verschillende jaren anders ingedeeld worden, kost het veel werk om de data consistent te maken en bestaat het risico dat de data onvergelykbaar wordt.

Daarnaast hebben enkele respondenten de wens uitgesproken om ook algoritmes openbaar te maken en te archiveren. Algoritmes, die gebruik kunnen maken van meetgegevens, worden steeds vaker gebruikt als de basis voor nieuw beleid. Voor een verificerbare overheid is het daarom vereist deze algoritmes te kunnen inzien om na te kunnen gaan hoe beleid tot stand is gekomen en of het beleid doelmatig is.⁶⁵ Charles Jeurgens, hoogleraar Archiefwetenschap: 'Archiveren in de eenentwintigste eeuw kunnen vooral relevant blijven als ze documenteren hoe overheidsbesluiten genomen zijn. Dat betekent in de digitale tijd dat je weet welke algoritmes gebruikt zijn'.⁶⁶

De gemeente Amsterdam is bezig om data niet incidenteel, maar structureel via een API, een digitaal koppelvlak, beschikbaar te stellen. Zij werken met een zogenaamd Datapunt en willen data geautomatiseerd via een schil bovenop de software ontsluiten met gebruik van deze API's. Open data wordt hiermee deel van het werkproces en geautomatiseerd. Dit maakt het ontsluiten van informatie laagdrempelig en toegankelijker. Het streven dient daarom te zijn om actieve openbaarheid zo veel mogelijk te automatiseren en in te bouwen in werkprocessen, dit geldt eveneens voor archivering.⁶⁷

Verkeerde verwachtingen

Tijdens de Haardvuursessie gaf Erna Ruijter, onderzoeker bij de Universiteit van Utrecht aan dat zij bij het project ROUTE TO PA vooral een mismatch aantroef tussen de informatievrage van inwoners en de beschikbare informatie bij overheden.⁶⁸ Dit ging niet over de digitaal beschikbare informatie van overheden, maar over dat informatie waar inwoners behoefte aan hadden überhaupt niet geregistreerd werd door overheden.

Zo zijn er diverse initiatieven geweest om buurtbudgetten of buurtbegrotingen te ontwikkelen. Maar gemeenten registreren bijvoorbeeld niet hoeveel het kost om één lantaarnpaal te plaatsen of hoeveel geld het kost om de straten van een bepaalde buurt schoon te houden. Dit is een inhoudelijke mismatch tussen de informatievrage van inwoners en de beschikbare informatie bij overheden. Dit resulteert er ook in dat collectiedata van archieven ook niet altijd voldoet aan verwachtingen van hergebruikers.

Er is uiteraard geen enkele wettelijke dwang voor overheden om informatie te gaan produceren die nog niet bestaat en die vervolgens te delen met de samenleving. Het is echter wel mogelijk om samen met informatievragers te bekijken of bepaalde informatiebehoefte vervuld kunnen worden. Zo kan bijvoorbeeld het anders registreren van uitgaven van de gemeenten intern voordelen opleveren of een beleidsdoel zijn om de samenleving hierover te laten meepraten.

Als gevolg hiervan kan de inhoudelijke mismatch tussen de informatie waarnaar de informatievrager op zoek is en die de overheidsinstelling in bezit heeft, verkleind worden. Het actief openbaar maken van informatie helpt om deze mismatches te signaleren en om een discussie te starten over mogelijke verbeteringen.

⁶⁵ Voor meer informatie zie: Make Algorithms Accountable, New York Times, 01-08-16, via: <http://www.nytimes.com/2016/08/01/opinion/make-algorithms-accountable.html>

⁶⁶ Quote uit interview met Charles Jeurgens.

⁶⁷ Datapunt API bij de gemeente Amsterdam, via: <https://api.datapunt.amsterdam.nl/api/>

⁶⁸ Meer informatie over ROUTETO PA: <http://routetopa.eu/>

§3.3: Contact met de hergebruiker

Contact met informatievragers en hergebruikers van overheids- en collectiedata is van vitaal belang om de juiste informatie actief te kunnen openbaren en om te weten welke van deze informatie ook als open data beschikbaar gesteld dient te worden. Dit contact kan op diverse manieren vormgegeven worden. Bij informatieverzoeken verdient het de aanbeveling om contact op te nemen met de informatievrager. Zo kan informatievraag en -aanbod beter op elkaar afgestemd worden.

Aanprijzen van de eigen informatie

Overheden en archiefinstellingen kunnen een rol spelen om hun informatie aan te prijzen aan het publiek. Stel de meest interessante stukken beschikbaar, etaleer deze en probeer ze onder de aandacht te brengen bij hergebruikers. Dit kan zowel door middel van online promotie, bijeenkomsten met hergebruikers of via evenementen als bijvoorbeeld hackathons.

Vooraf voor archiefinstellingen is het aanprijzen van hun collecties relevant. Respondenten zeggen zich minder goed een beeld te kunnen vormen bij collectiedata van archieven en onbekend maakt onbemind. Archiefinventarissen zijn openbaar, evenals de lijsten voor waardering en selectie van de overheidsinformatie die gearchiveerd dient te worden. Deze lijsten zijn eveneens niet goed bekend bij hergebruikers van overheids- en collectiedata.

Een overweging daarbij is echter artikel 14 van de Archiefwet, die zegt dat archiefbescheiden voor eenieder te raadplegen zijn. De Archiefwet spreekt daarmee geen voorkeur uit voor bepaalde doelgroepen. De vraag is of dit haaks staat op het gericht aanprijzen van je archiefbescheiden en collectiedata bij bepaalde doelgroepen of op specifiek hergebruik.

Voor archiefinstellingen is het lastig om zelf in te schatten welke informatie zij actief digitaal beschikbaar dienen te stellen voor hergebruik, al dan niet als open data. Vooral wanneer dit extra inspanning vergt. Het is niet haalbaar om alle informatie die openbaar is digitaal, laat staan als open data beschikbaar te stellen. Volgens de respondenten is het daarom verstandig met hergebruikers in gesprek te gaan om te achterhalen waar de informatiebehoefte ligt voor hergebruikers. Wat kan als (analoge) informatie opvraagbaar blijven bij de archiefinstelling en wat dient als (digitale) collectiedata of mogelijk als open data beschikbaar te zijn.

Dit sluit aan bij het vraaggestuurd ontsluiten van informatie en levert de grootste kans op hergebruik op. Het digitaal beschikbaar stellen van informatie of het vrijgeven van open data kan immers tijd en geld kosten. Als vervolgens het hergebruik tegenvalt kunnen overheden en archiefinstellingen teleurgesteld zijn over de resultaten en stoppen met het actief beschikbaar stellen van deze informatie in de toekomst.

Aansluiten bij de actualiteit

Respondenten geven aan dat archieven hun data kunnen aanprijzen bij mogelijke hergebruikers door bijvoorbeeld in te spelen op de actualiteit. Viert de lokale schaatsbond een jubileum, probeer dan relevante stukken die met de historie van schaatsen samenhangen actief beschikbaar te stellen. Speelt er een renovatie van een stationsgebied, maak dan stukken actief beschikbaar die samenhangen met de vorige renovatie. Enkele archieven doen dit reeds op succesvolle wijze, zo sloot het Utrechts Archief met een tentoonstelling aan op de renovatie van het stationsgebied.⁶⁹

De lijsten voor waardering en selectie zijn van belang, omdat in deze lijsten bepaald wordt welke documenten vernietigd en bewaard dienen te worden en welke termijnen

⁶⁹ Foto's: Wim Uilenbroek legde sloop Stationswijk vast en doneert beeldbank aan Utrechts Archief, via DUIC, 02-02-2016, link: <https://www.duic.nl/cultuur/fotos-wim-uilenbroek-legde-sloop-stationswijk-vast-en-doneert-beeldbank-aan-utrechts-archief/>

gelden. Deze lijsten zouden volgens de respondenten, meer dan nu het geval is, onderdeel kunnen zijn van een maatschappelijke discussie. Welke informatie dient volgens hergebruikers beslist gearchiveerd te worden? Ook algoritmes die ten grondslag liggen aan beleid dienen volgens respondenten gearchiveerd te worden, evenals de inhoud van lokale Whatsapp-groepen waar de wethouder een toezegging doet voor een buurt en andere sociale media-uitingen van overheden en vertegenwoordigers van deze overheid.

CBS en gemeente Utrecht als voorbeeld

Daarnaast is het voor zowel overheden als archieven relevant om te leren van de omgang met hergebruikers, zoals dat gedaan wordt bij het CBS en de gemeente Utrecht. Het CBS is de grootste open data leverancier van Nederland en heeft volgens respondenten een zeer goede omgang met hergebruikers van CBS-data. Stephan Okhuijsen, Datagraver: 'Het CBS organiseert workshops met leuke voorbeelden. Dat verlaagt de drempel. Het hergebruik is daardoor toegenomen en de datakwaliteit verbeterd. Ze schrijven ook betere persberichten als er nieuwe data beschikbaar is en Statline is verbeterd'.⁷⁰ Het CBS organiseert geregeld kennisbijeenkomsten tussen hun datahouders en hergebruikers.⁷¹ Tijdens deze bijeenkomsten geven data-experts tekst en uitleg bij datasets en kunnen hergebruikers vragen stellen of suggesties geven voor verbetering van het aanbod en de kwaliteit van de data.

Deze input helpt het CBS met het vraaggestuurd vrijgeven van kwalitatief hoogwaardige datasets, die daadwerkelijk hergebruikt worden omdat ze aansluiten bij een behoefte. Daarnaast ontvangt het CBS waardevolle feedback over de datakwaliteit. Bij persberichten over nieuwe databronnen wordt tevens aandacht besteed aan technische details die relevant zijn voor hergebruikers. Tot slot krijgt de helpdesk-functie van het CBS lof van hergebruikers. Het CBS is telefonisch goed bereikbaar voor vragen en ze krijgen vrij snel de datahouder of expert te spreken die de hergebruiker verder kan helpen.

De gemeente Utrecht organiseert ook enkele malen per jaar bijeenkomsten met (potentiële) hergebruikers van hun informatie. Zij geven tijdens deze bijeenkomsten een korte presentatie over de stand van zaken, maar laten voor de rest hergebruikers aan het woord over hun vraagbehoefte. Met behulp van deze input prioriteren zij het vrijgeven van hun data. Daarnaast heeft de gemeente Utrecht als gevolg van een raadsnotie als eerste overheid in Nederland een informatiecommissaris aangesteld.

De functie van informatiecommissaris komt voor in de Wet open overheid als een ombudsman voor openbaarheid. In de commissiebrief van de gemeente Utrecht staat: 'De taak van de informatiecommissaris bestaat uit het analyseren van de vraag naar informatie die via diverse kanalen bij ons binnenkomt: website, Klant Contact Centrum (KCC), wijkbureaus, WOB-verzoeken. De informatiecommissaris gaat vervolgens werken aan het structureel oplossen van gebleken lacunes in ons informatieaanbod.'⁷²

Transparantie beleggen binnen de organisatie

Verantwoordelijkheden beleggen is volgens hergebruikers een goede ontwikkeling om transparantie te bevorderen. Bij veel overheden en archiefinstellingen is actieve openbaarheid niet belegd bij een persoon of afdeling. Daardoor komen informatieverzoeken vaak terecht bij de juridische afdeling of bij de datahouder. De juridische afdeling toetst aan de uitzonderingsgronden, de datahouder kent de data vaak erg goed en is huiverig voor publicatie. Zo stelt Ton Zijlstra een neutrale ambtenaar voor, die opereert als tussenpersoon en het belang van openbaarheid bij dergelijke processen weegt.

⁷⁰ Quote vanuit interview met Stephan Okhuijsen.

⁷¹ Kennismiddag Open Data (CBS), Expertisepunt Open Overheid, via: <http://open-overheid.nl/agenda/kennismiddag-open-data-cbs/>

⁷² Commissiebrief M&S: datagedreven sturing en open data, Gemeente Utrecht, 21-06-16, via: <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Utrecht&id=6379e365-8eec-4e29-b3a2-88c8eeae5d7>

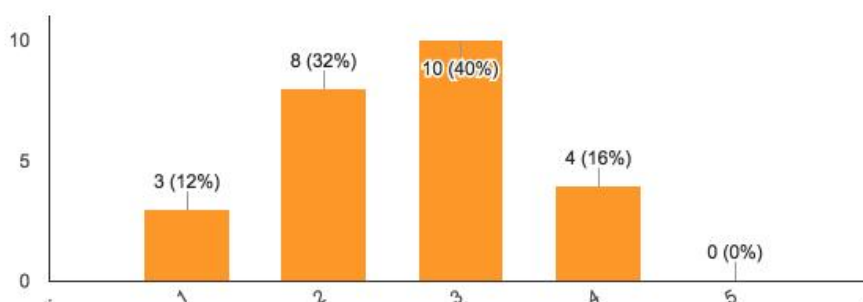
Tot slot zien hergebruikers dat overheden en archieven niet altijd gebruik maken van de toepassingen die hergebruikers met hun open data gemaakt hebben. Overheden en archieven zouden deze producten zelf ook kunnen gebruiken en kunnen samenwerken met hergebruikers aan toepassingen die de democratie versterken, collecties zichtbaarder maken of geld besparen. Het komt geregeld voor dat overheden en archieven pilots ondersteunen om hergebruik aan te moedigen, maar vervolgens niet de beste projecten omarmen om verder te ontwikkelen. Op dit moment komen veel kansrijke ideeën niet tot wasdom omdat ze alleen in de initiatiefase gesteund worden.

§3.4: Wettelijke kaders

De geïnterviewden zijn ook gevraagd naar de wettelijke kaders rondom openbaarheid en open data. Vooral nu de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) sinds een jaar van kracht is, de dwangsom bij informatieverzoeken verdwijnt en de Wet open overheid (Woo) mogelijk de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gaat vervangen. Respondenten beoordelen de huidige wettelijke kaders als voldoende, maar zij zien ruimte voor verbetering.

Zijn de huidige wettelijke kaders rondom actieve openbaarheid, open data en hergebruik voldoende om beschikbaarstelling voor hergebruik te bevorderen?

(25 responses)



De Wob wordt algemeen als verouderd gezien en vervanging is gewenst. De Wet uit 1980 sluit niet meer aan op de digitale realiteit en de mogelijkheden van dien. Daarnaast verplicht artikel 2 van de Wob bestuursorganen om informatie actief te publiceren. Daarnaast staat er in hetzelfde artikel dat de informatie indien mogelijk vergelijkbaar moet zijn met andere informatie. Datajournalist Winny de Jong: 'Er wordt nu te gretig gebruik gemaakt van uitzonderingsgronden om iets niet openbaar te maken. Wat moet geregisseerd vrijgegeven worden? De Wob wordt nu niet optimaal gebruikt, de actieve openbaarstelling kan beter.'⁷³ Externe handhaving op actieve openbaarheid en vergelijkbaarheid ontbreekt, ook al is het kabinetsbeleid dat alle informatie 'openbaar, tenzij' dient te zijn.

Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Servië waar een speciale overheidsfunctionaris in dienst is die jaarlijks rapporteert over openbaarheid, de overheid adviseert en zelfs huiszoeken mag uitvoeren bij overheden om te onderzoeken of bepaalde documenten bestaan of niet.⁷⁴ Andere landen zoals Australië en het Verenigd Koninkrijk hebben een informatiecommissaris die ook handhaaft op de naleving van transparantiewetten. Nu Utrecht als eerste Nederlandse overheid een informatiecommissaris heeft aangesteld is het interessant de resultaten daarvan af te wachten.

⁷³ Quote vanuit interview met Winny de Jong.

⁷⁴ Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, via: <http://en.irga.org/poverenik-za-informacije-od-javnog-znacaja-i-zastitu-podataka-o-licnosti/>

De respondenten hebben veelal negatieve ervaring met het doen van informatie-verzoeken. Datajournalist Winny de Jong: 'Ik krijg niet altijd wat ik wil bij een Wob-verzoek. Ambtenaren hebben vaak niet in de gaten dat zij voor mij (lees: de samenleving) werken. Daarom moet data zoveel mogelijk open zijn. De baas van de ambtenaren, de samenleving, moet weten wat de overheid doet. De wachttijden van informatieverzoeken zijn lang. De wet geeft daarbij ook te veel escapes om informatie niet aan te leveren. Ik wil geen dwangsom, ik wil snel mijn data..'⁷⁵

Een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur wordt meestal negatief ontvangen door een bestuursorgaan, terwijl het ook positief beschouwd kan worden als een teken van interesse vanuit de samenleving in het werk van de overheid. Paul Suijkerbuijk van het ministerie van Binnenlandse Zaken oppert dat er bij 'elk Wob verzoek taart geserveerd moet worden' vanwege de positieve maatschappelijke interesse in het werk van de overheid.⁷⁶ Er wordt bij informatieverzoeken echter nog vaak geen contact opgenomen met de informatievragers en er wordt te gretig gebruik gemaakt van de uitzonderingsgronden. Het programma Prettig Contact met de overheid probeert een informele aanpak van Wob-verzoeken te bevorderen en stimuleert dat overheden contact op nemen met de persoon die informatie opvraagt.⁷⁷

De afschaffing van de dwangsom baart enkele respondenten echter wel zorgen. Arjan El Fassed van de Open State Foundation: 'Je hebt een wortel en een stok nodig, en die stok is er nu niet meer.' Zij zijn bang dat er zonder een stok achter de deur een pressiemiddel verdwijnt voor overheden om tijdig en volledig te reageren op een informatieverzoek. Vanaf oktober 2016 moeten informatievragers namelijk naar de rechter stappen, wat gezien wordt als een relatief hoge drempel om je gelijk te krijgen bij een geschil rondom een informatieverzoek.

Wet hergebruik overheidsinformatie

De Who wordt als een welkome aanvulling gezien op de Wob. Enkele respondenten hebben succesvol herbruikbare informatie opgevraagd met behulp van deze Wet. Overheden en archieven hebben nog wel moeite met de uitvoering van de Wet, daar deze nog relatief nieuw is.⁷⁸ Zo waren mandaatbesluiten nog niet genomen over het afhandelen van Who-verzoeken en waren enkele ontvangende overheden en archieven niet bekend met de Wet of met de betekenis van onderdelen ervan, zoals een open standaard voor digitale bestanden

De Wet hergebruik overheidsinformatie gaat niet over actieve openbaarmaking van herbruikbare overheidsinformatie. Het gaat enkel om het passief openbaar maken van deze informatie. Dit wordt algemeen als een gemis ervaren.

Openbaarheid als hobby

Volgens de respondenten is actieve openbaarheid en open data nog te vaak een passie van enkele ambtenaren of één bestuurder binnen een organisatie. De continuïteit komt daarmee in het gedrang. Als er nieuwe verkiezingen zijn geweest en de politieke verhoudingen veranderen of de ambtenaar met passie voor open data stopt, dan kan het gebeuren dat het open data portaal van die organisatie vervalt tot een open data kerkhof.

Er zijn wel steeds meer overheden die een dataplatform nemen. Dit kan een nieuwe pagina zijn op de website of een zelfstandig opererend dataportaal. Daarnaast zijn er vier gemeenten en een provincie aangesloten bij dataplatform.nl van het bedrijf Civity.

⁷⁵ Quote vanuit interview met Winny de Jong.

⁷⁶ Quote vanuit de Haardvuursessie.

⁷⁷ Zie over Prettig contact met de overheid deze website: <http://prettigcontactmetdeoverheid.nl/>

⁷⁸ Overheden hebben nog moeite met de Wet hergebruik overheidsinformatie, Informatieprofessional, 04-03-16, via: <http://www.informatieprofessional.nl/nieuws/2016/03/overheden-hebben-nog-moei/index.xml>

Dataplatform.nl heeft ook een koppeling met het nationale open dataportaal data.overheid.nl, de data is daarmee automatisch vindbaar via data.overheid.nl.⁷⁹

Een koppeling met data.overheid.nl is van belang omdat op deze wijze via één portaal alle data van Nederlandse overheden vindbaar is. Dit bespaart tijd bij gebruikers om data te vinden en bespaart een zoektocht op websites van individuele overheden.

Data.overheid.nl fungeert als een telefoongids en linkt naar de data. Het is echter ook mogelijk om geen eigen dataportaal in te richten, maar alleen de data aan te melden bij data.overheid.nl en via de eigen website naar data.overheid.nl door te verwijzen.

Daarnaast heerst bij veel overheden nog niet de juiste cultuur als het gaat om openbaarmaking. Openbaarheid wordt niet als kerntaak gezien, maar wordt altijd gewogen aan de hand van een business case. Kunnen ze geld verdienen om een bepaalde set openbaar te maken of past het binnen de doelstellingen van bijvoorbeeld een coalitieakkoord. Terwijl het openbaar maken van informatie tegenwoordig juist een randvoorwaarde dient te zijn, net als het hebben van een website.

Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat het publiceren van bepaalde informatie al een corruptie- of fraudewerende werking in zichzelf heeft, zonder dat iemand deze informatie snel zal inzien of hergebruiken. Open data-beleid zou daarom volgens enkele respondenten wettelijk vastgelegd en gereguleerd dienen te worden. Dit kan ertoe leiden dat het een randvoorwaarde wordt en niet meer wordt gezien als hobby.

Wet open overheid

De Wet open overheid wordt echter door de meerderheid van de respondenten gezien als een positieve impuls op actieve openbaarheid en open data. Door het verplichte register van informatie zal het databewustzijn bij overheden toenemen en weten informatievragers welke informatie op te vragen valt. De focus op meer actieve openbaarheid en het informatieregister kunnen op termijn kosten besparen omdat minder informatieverzoeken noodzakelijk zijn en de ingezonden informatieverzoeken zich richten op informatie die berust bij een instelling omdat dit inzichtelijk is via het register.

Er is echter bij veel overheden weerstand tegen de Wet, wat vragen oproept over de uitvoering ervan, mocht de Wet aangenomen worden. Enkele geïnterviewden benoemen wel dat wetten niet snel als oplossing worden gezien om een cultuur van geslotenheid te veranderen. Er kan namelijk in de uitvoering altijd zand in de machine gestrooid worden en wetten laten meestal ruimte voor interpretatie over. Een cultuurverandering is daarom het allerbelangrijkste, een wet met een handhavingsinstrument kan daaraan bijdragen, maar er is meer voor nodig zoals het ontwikkelen van databewustzijn bij overheden en archiefinstellingen.

Privacywetgeving

Bij informatieverzoeken wordt privacy veelal als uitzonderingsgrond gebruikt om informatie niet openbaar te hoeven maken. Dit hangt samen met de verwevenheid van privacygevoelige informatie met gegevens die wel openbaar gemaakt kunnen worden. Dit probleem ontstaat meestal omdat bij het aanmaken van informatie niet 'open by design' gedacht wordt.

Qua privacy zijn daarnaast reukelijke en precieze overheden. Het kan zijn dat bij de ene gemeente informatie wél opvraagbaar is en hetzelfde document in de buurgemeente niet vanwege privacy redenen. Er zijn overheden die door de Wet meldplicht datalekken angstig zijn geworden om in overtreding te zijn en daardoor huiverig zijn om informatie openbaar te maken.

⁷⁹ Dataplatform op data.overheid.nl, Dataplatform.nl, 14-09-16, via: <https://www.dataplatform.nl/nieuws/dataplatform-op-dataoverheidnl>

Alle blaam bij privacy schending ligt nu namelijk bij de organisatie die informatie vrijgeeft en niet bij de persoon die misbruik maakt van de gepubliceerde gegevens. Misbruik van privacygevoelige informatie zou zwaarder bestraft dienen te worden volgens onder andere Ton Zijlstra, dit heeft een afschrikwekkende werking. Wanneer jouw privacy geschonden wordt zou je ook in staat gesteld dienen te worden om zelf een melding te maken, dat kan momenteel niet.⁸⁰

Estland geeft het goede voorbeeld met X-Road een overheidssysteem waar je informatie kan inzien over boetes, zorg en belasting. De gebruiker kan in het systeem ook zien wie en wanneer zijn informatie ingezien heeft en misbruik melden. Hiermee maak je het individu eigenaar van zijn eigen data en geef je inzicht in privacyschending zonder dat de informatie voor iedereen verborgen is.⁸¹

⁸⁰ Wat kan ik zelf doen, Autoriteit Persoonsgegevens, via: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/zelf-doen/wat-kan-ik-zelf-doen>

⁸¹ X-Road, E-Estonia, via: <https://e-estonia.com/component/x-road>

Hoofdstuk 4: De toekomst van actieve openbaarheid en open data

Het toekomstbeeld aangaande actieve openbaarheid, open data en het hergebruik van overheids- en collectiedata van archieven ziet er goed uit volgens de respondenten, maar er zijn echter wel nog serieuze drempels die genomen dienen te worden. Er komt steeds meer kwalitatief goede data beschikbaar, het hergebruik groeit gestaag en er komen ook meer wettelijke kaders die digitale beschikbaarstelling en hergebruik stimuleren. Steeds meer informatie is actief openbaar en een groeiend deel van deze informatie is beschikbaar voor hergebruik als open data. De toegankelijkheid en het hergebruik van collectiedata van archieven neemt toe omdat er meer actuele en born-digital informatie beschikbaar is.

Van formele naar effectieve transparantie

Nederland zit nu in de overgangsfase tussen formele en actieve transparantie. Formele transparantie houdt in dat informatie beschikbaar is, maar effectieve transparantie gaat over meerwaarde halen uit data, het hergebruik bevorderen en data inzetten om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Deze effectieve transparantie wordt bereikt door vraaggestuurd informatie beschikbaar te stellen, de kwaliteit te verbeteren en goed contact met informatievragers te onderhouden.

Hiervoor is bij veel overheden en archiefinstellingen nog een cultuurverandering nodig. Openbaarheid wordt niet altijd gezien als kerntaak, maar als hobby van enkele bestuurders of ambtenaren. Dit terwijl het openbaar kunnen maken van informatie een impuls kan betekenen voor de datakwaliteit. De Wet open overheid kan helpen om deze cultuurverandering te bewerkstelligen, maar er is meer nodig dan een wet. Een combinatie van in dit rapport genoemde maatregelen zou daarbij het meest effectief zijn volgens de experts van de Haardvuursessie.

In de toekomst zal volgens de respondenten overheidsinformatie als onderdeel van het werkproces automatisch worden ontsloten en kan deze ook automatisch overgebracht worden naar het archief. Dit zal resulteren in een enorme toename in het hergebruik van de informatie en veel meer use cases opleveren dan nu bestaan. De respondenten zijn het namelijk allemaal eens dat de potentie nog onvolledig bereikt is. De redenen waarom en mogelijke oplossingen daarvoor zijn benoemd.

De huidige vormen van hergebruik zullen blijven bestaan, de Buienradars, navigatie-toepassingen, genealogische websites, historische onderzoeken, e-democracy tools en datajournalistieke stukken. Deze ontwikkelingen zullen eenvoudiger van de grond kunnen komen en in aantal toenemen, er is minder opvraag en standaardisatie werk nodig. Veel van wat er met actieve openbaarheid en open data kan, kan nu eigenlijk ook, maar is complexer, onvollediger, minder accuraat, tijdrovender en daardoor minder aantrekkelijk.

Wat zal veranderingen is de toename van nieuwe vormen van real-time data vanuit bijvoorbeeld de smart city ontwikkelingen en een eenvoudigere koppelbaarheid van gegevens. Dit maakt het mede mogelijk om meer informatie, historisch en actueel, over je leefomgeving te vinden. Wat is de actuele luchtkwaliteit, wat stond hier vroeger, hoeveel fietsers komen hier dagelijks voorbij, wat kost dit fietspad en wat bespreekt de gemeenteraad binnenkort over mijn buurt. Open data zal tevens een normaal proces worden voor overheden en archiefinstellingen, de hobby voorbij dus.

Archieven als voorvechters van open data

Overheden behoren om in de fase van effectieve transparantie te komen een groter databewustzijn te ontwikkelen en meer 'open by design' te gaan werken. Ook het informatieregister van de Wet open overheid kan hieraan bijdragen omdat openbaarheid eerder geregeld dient te worden. Dit helpt overheden bij het ontsluiten en archiveren van

hun informatie en helpt ook om bijvoorbeeld privacygevoelige informatie te beschermen en eigendom van informatie te regelen.

Net als in het Verenigd Koninkrijk kunnen Nederlandse archiefinstellingen de rol oppakken om open data bij hun archiefvormers te bevorderen. Dit helpt om informatie eenvoudiger over te brengen naar het archief en om de informatie duurzaam toegankelijk te houden. Het is de moeite waard om te bekijken hoe Nederlandse archiefinstellingen in de toekomst op deze manier een rol kunnen spelen in het aanjagen van open data in Nederland. Open data is in ieder geval een thema van belang voor archiefinstellingen om te agenderen bij hun archiefvormers. Dit draagt bij aan de totstandkoming van het duurzaam toegankelijke archief van de toekomst met eenvoudig te beschikbaar te stellen en te hergebruiken collectiedata.

Het collectieve geheugen en het werk van archiefinstellingen is daarom gebaat bij overheden die aan actieve openbaarheid en open data doen. Maar archieven kunnen ook nu zelf al met de thema's aan de slag door hun eigen collectie beter te etaleren, aan te sluiten op de actualiteit bij het digitaal beschikbaar stellen en ook door contact te zoeken met mogelijke hergebruikers van hun collectiedata. Dit helpt archiefinstellingen bij het prioriteren welke archiefbescheiden ze digitaal beschikbaar dienen te stellen en welke als open data. Dit zal zorgen in een impuls voor het hergebruik van de eigen collectiedata

Bijlage: Lijst van geïnterviewden, respondenten en experts

Geïnterviewden

- Ton Zijlstra, onderzoeker bij The Green Land
- Stephan Okhuijsen, werkzaam bij Datagraver en data-journalist
- Arjan El Fassed, directeur bij Open State Foundation
- Bas Eenhoorn, De Digicommissaris
- Winny de Jong, datajournalist bij OneWorld
- Jason Yergeau, ontwikkelaar bij Story by Numbers
- Bob Coret, eigenaar van OpenArch.nl
- Charles Jeurgens, hoogleraar Archiefwetenschap, Universiteit van Amsterdam
- Donovan Karamat Ali, Informatiecommissaris bij Gemeente Utrecht
- Arjen Hof, eigenaar van Civity (Dataplatform.nl)
- Friso Penninga, werkzaam bij Geonovum

Respondenten van de online survey

- Nationaal Archief
- Kenedict
- FNV
- Provincie Noord-Holland
- Utrecht Data School
- Het Utrechts Archief
- De Digitale Stad Nieuwegein (www.pen.nl)
- Gemeente Amstelveen
- Gemeente Amsterdam
- Studio Alloy
- Argu
- VVD
- Bits of Freedom
- Open State Foundation
- Provincie Zuid-Holland
- LocalFocus
- Stadsarchief Amsterdam
- Regionaal Archief Alkmaar
- D66
- KBenP
- Archief Eemland
- Stichting OpenGeo
- Regionaal Archief Nijmegen
- NDKV
- LSA Bewoners
- ProDemos, Huis voor Democratie en Rechtsstaat
- Fontys Hogeschool voor Journalistiek

Experts van de Haardvuursessie

- Paul Suijkerbuijk, open data expert bij het ministerie van Binnenlandse Zaken
- Erna Ruijer, open data onderzoeker bij de Universiteit Utrecht
- Marc Chavannes, journalist bij De Correspondent
- Tine van Nierop, projectleider Archief 2020