



De toekomst van Open Overheidsdata

Op weg naar vertrouwen en democratie

7 november 2025

Tim Vos-Goedhart - senior projectleider

Inleiding

Ontsluiting van overheidsdata vindt al enige tijd plaats, een mooie mijlpaal hiervoor was het Nederlandse open data portaal data.overheid.nl dat in 2010 werd gelanceerd. Hier worden data gratis en via open standaarden beschikbaar gesteld, met als doel uitwisseling en hergebruik te bevorderen. De toekomst van open data in Nederland is een keuze. Kiezen we voor controle en fragmentatie, of voor openheid en vertrouwen?

Open State Foundation pleit voor het laatste: een overheid die haar data niet alleen openstelt omdat ze moet, maar omdat ze wil bijdragen aan een sterke democratie en een veerkrachtige samenleving. Open data is geen einddoel, maar een middel om macht te controleren, beleid te verbeteren en burgers werkelijk te betrekken. Daarnaast heeft open overheidsdata een economisch potentieel dat door de huidige stagnatie nog niet is vervuld.¹

Open State visie op openheid

De toekomst van de overheid is open, responsief en interoperabel. Dit is de kern van de bestuurskundige managementvisie die wij bij Open State hanteren als wij adviseren over datagedreven werken, versterken van de informatiehuishouding en transparantie.

Openheid in onze visie betekent zowel interne als externe openheid. Interne openheid zorgt ervoor dat inzichten (uit data) over en uit het eigen werk gebruikt kunnen worden om beleid te verbeteren, om de beoogde en politiek gewenste impact te behalen. Externe openheid bevordert dat burgers en samenleving actief mee kunnen kijken en kunnen participeren indien ze dat willen. Externe openheid is niet alleen het fundament voor een responsieve overheid maar ook voor een vertrouwenswaardige overheid. Zonder openheid bestaat een ongelijke informatiepositie die leidt tot het afhaken van burgers en ultimo tot het verlies van de menselijke maat bij de overheid.

De digitalisering, die zo'n 25 jaar geleden inzette, leidde aanvankelijk tot groot optimisme over de mogelijkheden van burgerparticipatie. Nog steeds biedt de voortschrijdende digitalisering de technische mogelijkheid, maar het optimisme is weggeëbd. De machtsbalans tussen overheid en burger die door digitalisering en toegankelijkheid van informatie gelijk moest worden getrokken is juist verder uit het lood geslagen. Overheden weten steeds meer over hun burgers en burgers zien door de bomen het bos niet meer. Dat leidt tot meer wantrouwen. Dat wantrouwen leidt op zijn beurt weer tot voorzichtiger en dus meer gesloten

¹ <https://data.europa.eu/nl/publicaties/open-data-impact>



opereren door bestuurders. Hetgeen het effect weer versterkt. Om uit deze neerwaartse spiraal te komen, is veel nodig. Maar een kernelement van wat nodig is, is openheid. En dus open data, de basis van openheid.

Een terugblik op de dataficering van de overheid

De overheid is door New Public Management eind vorige eeuw, in de jaren '80, veranderd in zakelijk georganiseerde organisaties die data gedreven gingen werken. Eind jaren '90 en begin '00 verschoof de focus van efficiëntie naar de maatschappelijke rol van de overheid. Daardoor werden interne dataverzameling, datadashboards, datamodellen en algoritmes opnieuw beoordeeld. Het bewustzijn dat data niet neutraal zijn begon haar intrede te doen. Waar de keuzes die werden gemaakt in de dataverzameling eerst het beleid en de uitvoering stuurden op efficiëntie, kwam nu de behoefte om meer te kijken naar kwaliteit. In de jaren '10 en '20 van deze eeuw kwamen ook de negatieve aspecten van de dataficering boven. Sturing op basis van data bleek de problemen in de samenleving niet op te lossen en er kwamen zelfs grote misstanden aan het licht.

De ontwikkeling vanaf de jaren '80 verliep niet lineair. Veel data blijven nog steeds versnipperd, verouderd of moeilijk vindbaar. Metadata is in veel gevallen niet of slecht aanwezig. En waar technische infrastructuur wel groeit, blijft bestuurlijke wil soms achter. De bruikbaarheid van de data stagneert terwijl de behoefte eraan groeit.

Tegelijkertijd lonkt de data vanuit de afgesloten kantoren van de overheidsorganisaties naar de maatschappij. Mensen met kennis weten dat er een schat aan informatie, een nieuwe manier van publieke controle en een manier om de democratische rechtsstaat te versterken verborgen blijft. Misstanden hadden eerder boven tafel kunnen komen als de overheidsorganisaties hun data open-by-design hadden verzameld of gecreëerd. Want wat blijkt keer op keer, als er openheid wordt bereikt, dan zorgt publieke controle door wetenschappers, journalisten en maatschappelijke organisaties voor verbeteringen en in sommige situaties zelfs tot hersteloperaties).

De toekomst van openheid

In de nieuwe bestuurskundige principes na NPM, die allen vallen onder de term post-NPM, zien we naast een verschuiving van de noodzaak voor open data op de basis van publieke controle ook nieuwe structuren ontstaan. Deze zijn het beste te

beschrijven als meerlaags openbaar bestuur.² Besturen over, tussen en in samenwerking met verschillende overheidsorganisaties is de nieuwe standaard aan het worden. Dit zien we ook in wetgeving terug, bijvoorbeeld in de recent in werking getreden Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) maar tegelijkertijd zien we ook nog obstakels die niet weggenomen zijn. Zo is digitale samenwerking tussen overheidsorganisaties grotendeels op vrijwillige basis. Omdat departementen en de diverse lagen van het openbaar bestuur eigenstandig mogen beslissen over hun (informatie)huishouding blijven verschillen in de digitale infrastructuur vaker bestaan dan dat ze gelijk worden getrokken. Open data publiceren biedt de kans om die nieuwe vorm van besturen effectief te kunnen maken zonder te hoeven wachten tot de juridische structuren zijn aangepast.

De roep om transparantie en open data blijft luid klinken, vooral vanuit maatschappelijke organisaties zoals de Open State Foundation, maar ook vanuit de brede digitale gemeenschap en de EU. En niet alleen omdat een open overheid normaal is in een democratische rechtsstaat.

Moderne drijfveren om als overheid open data te bevorderen zijn pluriform: Het tegengaan van corruptie en de erosie van democratische instellingen, mis- en desinformatie, cyberdreigingen, transnationale repressie, onverklaarbare kosten van milieudegradatie en toenemende polarisatie; Het zijn allemaal redenen om data open te delen.³ Dit vraagt echter wel om een nieuwe visie voor de overheid op Open Data. Voor deze nieuwe visie op Open Data is aansluiting bij de ontwikkelingen in open science aan te raden (<https://www.nwo.nl/open-science>).

Tot slot moet onze strategische digitale (data) autonomie worden beschermd. Bij een voortzetting van de huidige groei en ontwikkeling van AI zal er een punt komen waarbij we het vinden van betekenis in data vooral met behulp van AI zullen doen. Investeren in Linked Open Data is echter een failsafe voor als deze (niet-nationale) AI capaciteiten door omstandigheden (tijdelijk) wegvallen. Daarnaast maakt Linked Open Overheidsdata de overheidsdata tot een betrouwbare bron. Naar deze bron kan AI verwijzen en er gebruik van maken. De betrouwbaarheid vergroten van de wereld in data is een functie van open data die in deze tijd van mis- en desinformatie niet onderschat moet worden.

2

<https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2018-Effectief-Sturen-met-Multi-level-Governance.pdf>

³ Vertaling uit de Vitoria-Gasteiz Declaration van OGP, mede ondertekend door Nederland
bron: <https://www.opengovpartnership.org/vitoria-gasteiz-declaration/>, laatst geraadpleegd 3-11-25



Conclusie

Een nieuwe visie op Open Overheidsdata bouwt tenminste voort op de volgende uitgangspunten.

1. Open Data is noodzakelijk voor een goede samenwerking tussen en binnen overheidsorganisaties én is een fundament voor een gezonde democratische rechtsstaat.
2. Door ontwikkelingen van nieuwe technologie, waaronder AI, zijn de hoeveelheden data steeds minder een obstakel voor het goed benutten ervan. Tegelijk moeten we onze digitale autonomie bewaken, dat vraagt om eigen infrastructuur en AI-vrije oplossingen.
3. Open data moet rijk zijn omdat data niet neutraal zijn. Metadata moet dus altijd erbij gepubliceerd worden om bijvoorbeeld de verzamelingsmethode te kunnen reconstrueren.
4. Open overheidsdata moet centraal ontsloten worden, maar wel volgens de Common Ground principes en met Green IT principes in gedachten.
5. Open data moet, waar mogelijk, ook verwijzen naar andere data volgens de Linked Data principes.

Voor het hergebruik van open data is vooral het consequent toepassen van open standaarden van belang. Het vijfsterrenmodel van Berners-Lee geeft een goed overzicht van manieren waarop data beschikbaar gesteld kunnen worden, in volgorde van toenemende implementatiekosten en inspanning.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de eerste twee sterren slechts beperkt open data zijn, herbruikbaarheid is daarbij beperkt.

één ster: Informatie is beschikbaar op het internet, bv als pdf, met een open licentie;

twee sterren: De informatie wordt gestructureerd aangeboden, bv als Excel;

drie sterren: De structuur van de informatie volgt open standaarden, bv als csv bestand, leverancier onafhankelijk;

vier sterren: Er wordt gebruik gemaakt van het Resource Description Framework (RDF) en SPARQL, hierdoor kunnen anderen makkelijk naar dataobjecten verwijzen. Dit past binnen de Common Ground principes.

vijf sterren: Er wordt verwezen naar data van anderen volgens de Linked Open Data principes.



Het ambitieniveau van de Nederlandse overheid zou tenminste moeten liggen op het behalen van vier sterren. Dit is realistisch haalbaar omdat het implementatiepad organisatie-onafhankelijk kan worden ingezet. Het doel kan bijvoorbeeld over 10 jaar gezet worden (2035) om zo een ingroeipad op maat te kunnen maken per organisatie. Rijksorganisaties kunnen er waarschijnlijk al eerder aan voldoen en decentrale overheden zullen mogelijk pas aan het eind van de ingroeiperiode kunnen voldoen.

Concrete eerste stappen en quick wins

Vanaf de start van data.overheid werd er een jaarlijkse inventarisatie gemaakt van datasets die beschikbaar zijn om om te zetten naar Open Data. Deze aanpak ging uit van een herstel omdat het open-by-design nog volledig nieuw was. Zonder actueel beeld is nu nog onmogelijk te bepalen welke koers op korte termijn gekozen moet worden. De eerste concrete stap en quick win is om de jaarlijkse dataset inventarisatie weer uit te voeren voor tenminste 5 jaren.

Het open-by-design opzetten van dataverzameling en/of -creatie is een expertise. Informatiespecialisten en datascientists zullen samen met beleidsmakers om tafel moeten gaan zitten om te komen tot een realistisch groeipad per organisatie. Om dat proces te starten is het nodig om een basisdocument te krijgen waarin de behoefte van de samenleving en andere stakeholders beschreven is. Dit gaat dan om zowel de interne als externe behoefte. Dit is met beperkte middelen snel op te zetten en zou de vorm aan kunnen nemen van een stakeholder bijeenkomst open data.

Om open data te laten landen in de organisatie is er een nieuwe blik op de governance nodig. Meestal is er al wel uitgebreide aandacht voor methodiek en verantwoording bij onderzoeken en is er het beleidskompas voor beleid. Maar wat ontbreekt is een consequent toegepast framework voor data management bij de overheid. CDO's, datastewards en CIO's moeten samenkomen om te bepalen welke ambitie de overheid wil nastreven en dat vastleggen met bijvoorbeeld een eis van datamanagementplannen voor alle afdelingen, onderzoekers en uitvoerende organisaties. Dit zou in aanvulling zijn op de reeds bestaande en in ontwikkeling zijnde datavisies en datastrategieën.

De quickwin is om datamanagementplannen als verplicht te stellen bij de inkoop van externe onderzoeken.