

Van open data naar samen data delen

VISIEDOCUMENT

VNG Realisatie

Inhoud

Managementsamenvatting 3

1 Inleiding 6

2 Over open data 7

- 2.1 Wat kan open data opleveren? 7
- 2.2 Definities 9
- 2.3 Wettelijk en bestuurlijk kader 10

3 Open data in de praktijk 15

- 3.1 Beleid en activiteiten 15
- 3.2 Welke resultaten zijn er behaald? 16
- 3.3 Verbeterpunten 19

4 Open data strategie voor gemeenten 22

- 4.1 FAIR-principes uitwerken en toepassen 22
- 4.2 Experimenteren en leren 23
- 4.3 Besluiten data te delen 23
- 4.4 Realiseer en beheer 24
- 4.5 Openstaande vragen 24

5. De rol van VNG 26

- 5.1 Randvoorwaarden en ambities 27
- 5.2 De Datadeal 28
- 5.3 Platform voor datadelen 29
- 5.4 Conclusie 30

6. Overzicht geraadpleegde deskundigen 31

Bijlage statistieken data.overheid.nl 33

Managementsamenvatting

Met dit rapport willen we gemeenten informeren over de ontwikkelingen op het gebied van open data en de richting die de VNG gaat nemen. We zijn begonnen met een onderzoek naar het opschalingsvraagstuk van 'open data'. Opschaling en grote successen rond gemeentelijke open data blijven achter, omdat hergebruikers met name landelijke data nodig hebben. Gemeenten publiceren weinig data omdat het ingewikkeld is en de voordelen onduidelijk zijn. We zijn tot de conclusie gekomen dat gemeenten met 'samen data delen' meer en gerichtere resultaten kunnen boeken dan met het streven naar open data in de breedte. En dat (open) data zo ook voor de samenleving meer gaat opleveren.

Bij dit perspectief horen twee nieuwe activiteiten voor VNG. Samen met gemeenten willen wij ons gaan inzetten om vanuit maatschappelijke opgaven 'datadeals' met andere overheden en ketenpartners te sluiten. Daarnaast willen wij met gemeenten een 'Platform voor data delen' gaan inzetten dat ondersteunt bij het delen en gebruiken van data. Een platform dat datadeals, implementatie van bepaalde wetgeving en overige gezamenlijke datapublicatie ondersteunt. Wij denken dat 'samen data delen' de mogelijkheden met data enorm vergroot en dat zo datagedreven werken voor alle gemeenten binnen handbereik komt.

Datadeals op maatschappelijke thema's

We gaan ons inzetten om datadeals te realiseren op dringende maatschappelijke opgaven. Op thema's als de energietransitie, ondermijning en vroegtijdige signalering van schulden gaan we als eerste aan de slag. Want organisaties in deze domeinen beschikken veelal over een deel van de data die nodig is om landelijk tot slimme - datagedreven - maatschappelijke oplossingen te komen.

Hiervoor is het nodig dat partijen zoals andere overheden, leveranciers van softwarediensten en ketenpartners ook actief samen data gaan delen en gebruiken. Afhankelijk van de data wordt bepaald of dit in een open, of in een meer afgesloten vorm moet plaatsvinden. Ook wordt benoemd wie welke data deelt en wie welke data waarvoor mag gebruiken. Het geheel van afspraken over data wordt in een datadeal samengebracht.

Gemeenten zijn partner in deze datadeal en kunnen profiteren van nieuwe data die gedeeld wordt door datapartners. Gemeenten en partners kunnen ook gezamenlijk nieuwe toepassingen en diensten gaan ontwikkelen. Binnen de afspraak zullen partners ook van gemeenten data verwachten. Om dit soort partnerschappen van de grond te krijgen, is het wel nodig dat gemeenten allemaal op dezelfde wijze dezelfde data gaan delen.

Een datadeal is dus meer dan afspraken over data. Deze bevat bestuurlijke afspraken, samenwerkingsafspraken, (data)standaarden, datakwaliteitsnormen, distributie-afspraken, how-to's, afspraken over privacy en documentatie tot en met contractuele templates. In de datadeal kunnen ook afspraken gemaakt worden over ontwikkeling en beheer van gezamenlijke voorzieningen, waaronder apps, dashboards, algoritmes en API's.

Platform voor data delen

Om datadeals na te komen en gebruik te maken van data en diensten, is een platform nodig dat managers en dataspecialisten bij gemeenten organisatorisch en technisch ondersteunt. Met een 'platform voor data delen' informeren we welke datadeals eraan komen of al gesloten zijn. Per datadeal is inzichtelijk welke data(sets) onderdeel zijn, wie toegang heeft en wie moet publiceren. En ook welke afspraken, standaarden en normen van toepassing zijn en hoe er tussen partners samengewerkt wordt.

Praktisch wordt er uitgelegd hoe je data uit de systemen kan ontsluiten en wat per leverancier of product de procedure is. En omgekeerd, hoe je juridische en technische toegang krijgt tot data van partners en die kunt hergebruiken. Van tools tot gezamenlijke producten is duidelijk hoe die werken. Er wordt uitgelegd hoe je je eigen (software)leverancier opdracht kunt geven de data te benutten in applicaties via API's en open data.

Dit platform wordt waar mogelijk ook ingezet om gemeenten te helpen met de implementatie van nieuwe en bestaande wetgeving, die levering van data aan derden bevordert of verplicht. Het platform is ook beschikbaar om (groepen) gemeenten met eigen initiatieven te ondersteunen bij het vastleggen van afspraken, zodat innovatie en opschaling worden gefaciliteerd. Hierbij kunnen partners en gemeenten zelf data standaardiseren en beheren en hun innovatieve toepassing van data ondersteunen.

Kaders voor data

Regelgeving is hierbij het eerste kader, van algemene maatregelen van bestuur en specifieke datawetgeving tot en met privacywetgeving. Voor nadere invulling zijn de uitgangspunten te vinden in het VNG Position Paper

Data¹. Voor het delen, uitwisselen van data wordt gesteld dat deze 'FAIR' moeten zijn en ten behoeve van ketenpartners en hergebruikers zo veel mogelijk open. 'FAIR' staat voor vindbaar (Findable), toegankelijk (Accessible), interoperabel (Interoperable) en herbruikbaar (Re-usable).

Voor elke vorm van data delen maken we samen met gemeenten standaard afspraken. Daarnaast zijn de VNG 'Principes voor de Digitale Samenleving'² van toepassing, die helpen om digitalisering in te zetten voor maatschappelijke opgaven en zorgen dat publieke waarden van bewoners geborgd zijn. Voor een efficiënt en toekomstvast beheer en inrichting van de informatievoorziening werken we volgens de architectuurprincipes Common Ground.³

1 <https://vng.nl/files/vng/20190723-positionpaper-data.pdf>

2 <https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/09a-bijlage-principes-voor-de-digitale-samenleving.pdf>

3 <https://commonground.nl/>

1 Inleiding

Sinds de eerste experimenten bij lokale overheden in 2011 is open data een onderwerp dat nog steeds – ook in het buitenland – op groeiende belangstelling kan rekenen. Vanuit de VNG is er (mee)gewerkt aan diverse projecten, pilots en implementaties van groepen gemeenten in de jaren 2014-2018. Na het behalen van positieve resultaten met data.overheid.nl, Open Raadsinformatie, Open Spending, Stemlokalen, Open Data Standaarden is de vraag ‘Hoe nu verder?’

Hierbij is de eerste gedachte dat meer van hetzelfde niet per se een stap vooruit is. Waar werken we naartoe en hoe combineren we de geleerde lessen?

- Er liggen uitdagingen rond het opschalen, zowel rond het aantal deelnemende gemeenten, als rond de kwaliteit en de kwantiteit van de data, oftewel het aantal datasets. Er liggen vraagstukken rond impact, hoe waardevolle data meer en beter te benutten is en hoe open data strategisch ingezet kan worden ten behoeve van overheden zelf.
- Er liggen vraagstukken rond borging en beheer, onder meer op het vlak van ondersteuning, technologie en standaarden.
- Deze vraagstukken dienen we te bezien in het licht van een toenemende relevantie van data voor overheid en samenleving. Er is behoefte aan structurele oplossingen voor hergebruik en hergebruikers.
- Hierbij houden we zo veel mogelijk rekening met verandering bij aanpalende onderwerpen en domeinen. Denk hierbij aan nieuwe architectuurprincipes zoals ‘Common Ground’.

Er is behoefte aan overzicht en een aanpak op het onderwerp om verder te komen, voor VNG, gemeenten en voor partners. Vandaar deze publicatie.

2 Over open data

Om tot een nieuwe aanpak te komen, is het onderwerp open data verder uitgediept. Deze uitwerking is ook onderdeel geweest van de consultaties bij gemeenten, leveranciers en stakeholders. Want een gedeelde visie is pas mogelijk als het vertrekpunt gelijk is. Daarom wordt er gekeken naar wat open data op macroschaal kan opleveren, en hoe deze waarden tot stand komen. Welke definities van open data zijn er, en welke hanteren we in deze publicatie? Wat is het huidige wettelijke en bestuurlijke kader voor lokale overheden, en wat komt er nog bij?

2.1 Wat kan open data opleveren?

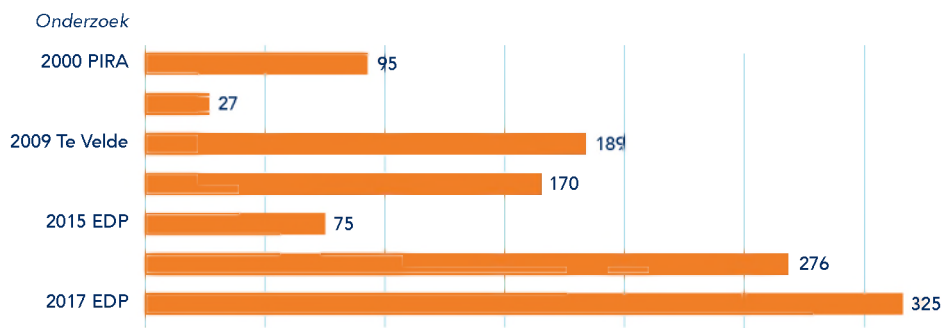
Overheden ontplooiën (open) data activiteiten en realiseren daarmee diverse waarden. Beleidsmatig worden deze waarden vaak als reden voor bestuurlijk actief open databeleid genoemd. Het onderzoek “De Publieke Waarde(n) van Open Data” van De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB, 2015) onderscheidt hierbij economische, maatschappelijke en democratische en bestuurlijke waarde. Bij beschikbaarstelling van open data kunnen een of meerdere van deze waarden ontstaan.

Economische waarde van open data

In 2000 vond er voor het eerst onderzoek plaats naar de economische waarde van open data in de publieke sector. Dit was de PIRA studie, die de waarde van open data in 2020 op 95 miljard euro schatte. Zo maakte weerinformatie die in 2002 publiek beschikbaar was in de Verenigde Staten een omliggende economie mogelijk van ongeveer 7 miljard dollar. Europese overheden vergaarden extra inkomsten met deze publieke data, de private sector slechts honderden miljoenen.

Latere studies schatten de waarde van open data in de publieke sector steeds hoger in, zie de bovenstaande tabel. Data in het algemeen, dus naast open data ook big data en sensordata, wordt zelfs een factor van belang in de economie (4 procent van het BNP volgens EDP 2016). Dit is reden voor de rijksoverheid om bevorderend te acteren. Voor lokale overheden is dit in mindere mate een concrete doelstelling, met uitzondering van de gemeente Almere (Almere Datacapital; ambitieuze doelstelling van het creëren van

Waarde van open data in 2020 (in miljarden euro's)



extra banen in het cluster ICT & Media in Almere tussen nu en 2030). Volgens het European Data Portal rapport 'Creating Value through Open Data' geldt voor overheden dat ze de grootste hergebruikers van hun eigen data gaan worden. Overheden gaan substantiële bedragen aan arbeid, producten, diensten, verrijkte data en software rond open data uitgeven. In 2020 wordt verwacht dat dit in Europa 22 miljard euro zal bedragen.

Maatschappelijke waarde van open data

Er kan ook maatschappelijke waarde ontstaan. Deze waarde wordt gerealiseerd wanneer met open data burgers en hun organisaties versterkt worden. Zo maakt het nationale wegenbestand mogelijk dat ongevallen sneller gelokaliseerd worden en is gezamenlijke ruimtelijke inrichting mogelijk (cf. NSOB 2015). Er zijn genoeg voorbeelden te noemen, zoals Buienradar en TomTom. Bij succesvolle open data-toepassingen is het verhaal – hoe de samenleving ermee geholpen wordt – net zo belangrijk als de cijfermatige kant.

Democratische en bestuurlijke waarde van open data

Van democratische en bestuurlijke waarde is sprake wanneer open data een bijdrage leveren aan de legitimiteit en werking van het politieke systeem en het bestuurlijk en democratisch stelsel (cf. NSOB 2015). Een voorbeeld hiervan is de publicatie van wetgeving en elektronische bekendmakingen als open data. Voorheen waren wetteksten enkel via uitgevers te verkrijgen; nu is deze informatie overal toegankelijk. Paradoxaal is dat democratische en bestuurlijke waarden niet enkel uit 'democratische en bestuurlijke gegevens' voortkomen. In Nederland gaven domeinspecifieke gegevens steeds vaker reden tot publiek debat, zoals bij kinderopvang inspectiegegevens, pesticideninformatie en seismografische gegevens.

Van waarde voor een datagedreven samenleving

Al met al zal, naarmate de waarde van data toeneemt, de behoefte aan data toenemen en omgekeerd. Het Rathenau Instituut stelt dat de explosief

groeïende hoeveelheid digitale gegevens in onze samenleving een nieuwe grondstof voor innovatie biedt en dat de datagedreven samenleving volop in ontwikkeling is. Overheden kunnen zelf datagedreven werken en sturen. Daarbuiten hebben overheden een potentiële rol in het faciliteren van de datagedreven samenleving.

Reciprociteit is een wezenlijk onderdeel van de datagedreven samenleving. Overheden zijn voor hun werk ook steeds afhankelijker van data van anderen, zoals burgers, bedrijven, ketenpartners en collega-overheden. Het wordt vanzelfsprekender om vrijblijvend anderen te helpen met hoogwaardige data die meerwaarde levert.

Bevinding 1. De samenleving eist van de overheid dat ze open en transparant is en dat ze data voor hergebruik beschikbaar stelt.

2.2 Definities

Om tot open data te komen zal data beschikbaar gesteld dienen te worden op internet, in machineleesbare formaten. Computerleesbaarheid staat in relatie tot de structuur van de data. Data dienen in een formaat gepubliceerd te worden dat recht doet aan die structuur.

Voor een hergebruiker zal duidelijk moeten zijn dat er geen auteursrechten (of andere rechten van derden) van toepassing zijn; dit gebeurt veelal middels documentatie, vrijwaringen en licentiemeldingen op begeleidende webpagina's.

Om tot hergebruik zonder beperkingen en kosten te komen, zullen data gratis beschikbaar gesteld dienen te worden, toegankelijk via het 'openbare' deel van internet. Dit betekent dat op internet direct verwezen kan worden naar de data, zonder een nadere procedure, zoals inloggen of afgifte van een e-mailadres.

Zoals uit dit rapport zal blijken, ziet de praktijk er nu nog anders uit. In deze publicatie zal het spanningsveld tussen de formele definitie van open data en andere typen data, zoals 'informele open data', 'gedeelde data' en 'gesloten data' benut worden om tot nieuwe inzichten en kansen te komen.

Onder **open data** wordt verstaan data die openbaar beschikbaar gesteld worden in machineleesbare formaten, vrij van auteursrechten zonder beperkingen of kosten.

Gedeelde data betreft data die beschikbaar gesteld worden aan derden, maar niet in het openbaar. Niet alle gedeelde data kunnen open worden gepubliceerd, vanwege beperkingen vanuit wetgeving.

Met **gesloten data** wordt data bedoeld die niet gedeeld of gepubliceerd worden als open data. Sommige gesloten data kan open of gedeeld worden, maar zeker niet allemaal, vanwege beperkingen vanuit wetgeving.

2.3 Wettelijk en bestuurlijk kader

Er zijn verschillende redenen waarom lokale overheden in de praktijk data beschikbaar stellen. Wettelijke openbaarmaking vindt plaats omdat Nederlandse of Europese wetgeving dit vraagt. Bestuurlijke (beleidsmatige) openbaarmaking vindt plaats omdat gemeenten dit zelf besluiten.

Bevinding 2. Gemeenten kunnen zelf besluiten om data actief openbaar te maken vanuit een bestuurlijke opdracht. Gemeenten maken ook verplicht veel data openbaar, die vervolgens waardevolle open data oplevert.

Hierbij zijn er twee varianten te onderscheiden: reactieve en actieve openbaarmaking.

Bij actieve openbaarmaking ligt het initiatief bij de desbetreffende overheid; bij reactieve openbaarmaking ligt het initiatief bij een burger, bedrijf, maatschappelijke organisatie, partner organisatie of collega-overheid. Reactieve openbaarmaking is vraaggestuurd en gebaseerd op een extern verzoek. Actieve openbaarmaking vindt plaats vanuit een (beleids-)visie.

	Reactief (Passief)	Actief
Wettelijk	<ul style="list-style-type: none">- Wet hergebruik overheidsinformatie;- Aarhus Conventie- Wet openbaarheid van bestuur 'Hoofdstuk 3'- Archiefwet 1995 Art. 12	<ul style="list-style-type: none">- Wet elektronische bekendmaking/Wetsvoorstel elektronische publicaties- Herziening Wet hergebruik overheidsinformatie- Gewijzigd Wetsvoorstel open overheid- INSPIRE- Stelsels, voorzieningen- Wet openbaarheid van bestuur 'Hoofdstuk 4'
Bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none">- Samenwerkingsprojecten	<ul style="list-style-type: none">- Beleidsvisie- Wet openbaarheid van bestuur art. 8- Gewijzigd Wetsvoorstel open overheid

Wettelijke reactieve (passieve) openbaarmaking

In Nederland wordt de EU Public Sector Information Directive (PSI) geïmplementeerd als de Wet hergebruik overheidsinformatie 2015 (Who). De Who is gericht op het geven van een impuls aan de data-economie. Uitgangspunt van deze wet is dat alle informatie die openbaar is als data beschikbaar gesteld moet worden, zodra er een aanvraag voor komt. De Aarhus Conventie is soortgelijke wetgeving, gericht op het toegankelijk maken van milieu data op verzoek van de samenleving. Dit soort wetgeving maakt dat elke gemeente vroeg of laat genoodzaakt wordt om data (eenmalig) beschikbaar te stellen.

De Wet openbaarheid van bestuur 'Hoofdstuk 3' vraagt overheden om op verzoek informatie te verstrekken aan burgers. Hergebruik van de gegevens

is daarmee echter niet toegestaan, of mogelijk, omdat de documenten niet per se machineleesbaar zijn. Bij het toepassen van de Who wordt hergebruik wel expliciet toegestaan en technisch mogelijk gemaakt.

Volgens artikel 12 van de Archiefwet 1995 moeten overheden hun archiefbescheiden overbrengen naar een openbare archiefbewaarpplaats, als zij permanent bewaard moeten worden en ouder zijn dan twintig jaar. Deze archieven zijn dan in principe openbaar, tenzij bij de overbrenging een beperking is gesteld in verband met privacy, het belang van de Staat en zijn bondgenoten of het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokkenen of derden.

Onder de Archiefwet is sprake van passieve openbaarheid: iedereen heeft recht op inzage. Inzage onder de Archiefwet betekent dat iedereen naar de archiefbewaarpplaats moet kunnen gaan en daar de betreffende informatie op kan vragen, bijvoorbeeld in een studiezaal, en gratis kan raadplegen. De afgelopen jaren bieden archiefbewaarpplaatsen ook steeds meer (scans van) archieven online aan. Ook is de Who van toepassing op de archieven: op verzoek moeten archieven in machinaal leesbaar formaat worden aangeboden, mits dit geen onevenredige inspanning kost (Artikel 2b).

Wettelijke actieve openbaarmaking

Daarnaast is er wetgeving vanuit de rijksoverheid of Europa die (lokale) overheden verplicht om informatie actief openbaar te maken. Hieronder vallen onder meer de Wet elektronische bekendmaking (Web) en het Wetsvoorstel elektronische publicaties, Gewijzigde Wet hergebruik overheidsinformatie, Gewijzigde Wetsvoorstel open overheid en INSPIRE.

Ook bestaan er data die gedeeld worden met het Kadaster, zoals voor de Basisregistratie Grootschalige Topografie, en beschikbaar gesteld worden als landelijke voorziening. Vanuit diverse taken verzamelt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) data van gemeenten, waaronder bijvoorbeeld de financiële lv3 gegevens. Wanneer er geen uitzonderingsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing zijn, zijn gedeelde data van gemeenten in de stelsels in vrijwel alle gevallen openbaar en open data.

Wet elektronische publicaties

De wet tot Wijziging van de Bekendmakingswet en andere wetten in verband met de elektronische publicatie van algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen (Wetsvoorstel elektronische publicaties hierna: Wep) is in 2019 door het parlement vastgesteld en zal in juli 2021 van kracht worden. Door de Wep wordt één centraal digitaal platform gecreëerd waar burgers en ondernemers alle officiële publicaties kunnen vinden en kosteloos raadplegen: www.officielebekendmakingen.nl, welke beheerd wordt door het Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheids Publicaties (UBR|KOOP, een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

De Wep introduceert een verplichting voor gemeenten om alle wettelijk voorgeschreven bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen van (voorgenomen) besluiten die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, in een officieel elektronisch publicatieblad te doen. Het wordt verplicht om de officiële publicaties via de applicatie Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties (DROP) op officielebekendmakingen.nl te publiceren. Verordeningen worden door gemeenten al op deze wijze bekendgemaakt. Volgens de Wep moeten ook kennisgevingen worden gepubliceerd via DROP. Ook beleidsregels, besluiten met rechtsgevolgen, moeten worden bekendgemaakt en beschikbaar gesteld in de decentrale regelingenbank via DROP. Zie voor meer informatie de [VNG ledenbrief](#).

Herziening Wet hergebruik overheidsinformatie

Begin 2019 is door de EU de Open data richtlijn vastgesteld, die in Nederland uiterlijk in juli 2021 zal worden geïmplementeerd in de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who). In de Open data richtlijn, die de PSI directive vervangt, is de ambitie van de EU om een interne markt voor data te creëren in wetgeving vertaald. Volgens de Open data richtlijn zal een lijst van 'high value datasets' op Europees niveau worden vastgesteld, die actief openbaar moeten worden gemaakt in een gestandaardiseerd format. Momenteel is nog niet bekend welke datasets op deze lijst geplaatst zullen worden. Hoewel het met name om landelijke datasets zal gaan, is het niet onmogelijk dat ook gemeentelijke datasets daaraan worden toegevoegd. Hiernaast komt er een verplichting om realtime data – denk hierbij vooral aan sensordata – door middel van Application Programming Interfaces (API's) te ontsluiten.⁴ Kortom, het publiceren van waardevolle data is steeds minder een zelfstandige keuze voor overheden.

Gewijzigde Wetsvoorstel open overheid

Het Wetsvoorstel open overheid (Woo) beoogt de transparantie van de overheid te bevorderen door bestuursorganen te verplichten om documenten actief openbaar te maken. Deze wet is niet door de Eerste Kamer gekomen, vanwege te hoge uitvoeringskosten⁵. In het regeerakkoord is afgesproken dat er een doorstart komt van de Woo. Op 2 januari 2019 hebben de indieners een wijzigingswet Woo ingediend waarin de wet is verduidelijkt en de uitvoerbaarheid is verbeterd. In de wijzigingswet⁶ is onder meer:

- De scope van actief openbaar te maken documenten teruggebracht tot 11 informatiecategorieën. Er geldt een termijn van 14 dagen (voor onderzoeken 4 weken).

4 VNG realisatie heeft de gevolgen van de Open data richtlijn in een impactanalyse in beeld gebracht: <https://vng.nl/nieuws/impactanalyse-eu-open-datarichtlijn>

5 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-810063>

6 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35112-3.html>

- Het online raadpleegbare register komen te vervallen en vervangen door de verplichting om maatregelen te treffen om de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie te treffen, conform de Archiefwet 1995.
- De Minister van BZK dient een Meerjarenplan op te stellen voor verbetering van de informatiehuishouding van de hele overheid. De VNG werkt daaraan mee in zoverre het gericht is op de gemeenten.
- Een fasering aangebracht in de verruiming van actieve openbaarmaking.

BZK heeft aangegeven dat parallel geïnvesteerd wordt in het realiseren van een centrale voorziening om de publicaties vanuit de Woo te stroomlijnen. Het platform hiervoor wordt PLOOI (Platform Open Overheidsinformatie), en KOOP gaat dit platform beheren. Gebruik van PLOOI wordt verplicht voor de rijksoverheid, voor de decentrale overheden geldt dat vooralsnog niet. Gemeenten kunnen desgewenst gebruik maken van dit platform (eventueel naast publicatie op de eigen website).

INSPIRE

Door het makkelijker te maken om elkaars gegevens te vinden, gebruiken en interpreteren, kunnen milieuvraagstukken sneller en beter worden opgelost. Om die data uitwisselbaar te maken binnen Europa, is er INSPIRE. In het kader van INSPIRE realiseren de Europese lidstaten een digitaal netwerk voor het uitwisselen van gegevens over de leefomgeving. Geonovum ondersteunt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dataproviders bij de invoering van INSPIRE in Nederland. De verplichting om data actief openbaar te maken is vastgelegd in een Europese richtlijn, die is verankerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Zie: Nederlandse Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie⁷ en het Besluit INSPIRE.⁸ Nederland heeft met het nationaalgeoregister.nl⁹ een INSPIRE knooppunt gemaakt waardoor iedereen de metadata van INSPIRE datasets automatisch kan ophalen.

Bestuurlijke reactieve openbaarmaking

Overheden kunnen ook zonder wettelijke verplichtingen data beschikbaar stellen, bijvoorbeeld omdat een of meerdere partijen hierom vragen. Het besluit om hierin mee te gaan is beleidsmatig, ter stimulering of bevordering van economische en maatschappelijke innovatie vanuit de samenleving, markt of andere overheden.

7 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026158/>

8 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026601/>

9 <https://nationaalgeoregister.nl/geonetwork/srv/dut/catalog.search>

Bestuurlijke actieve openbaarmaking

Overheden kunnen ook op eigen initiatief data beschikbaar stellen. Dit kan ongericht, ter stimulering of bevordering van economische en maatschappelijke innovatie vanuit de samenleving, markt of andere overheden. Hieronder valt ook het beperken van administratieve lasten van terugkerende informatieverzoeken. Anderzijds werken overheden vanuit domeinspecifieke beleidsmotieven met open data. Bijvoorbeeld als de desbetreffende overheid een maatschappelijke opgave of beleidsvraagstuk wil oppakken met de samenleving, markt of andere overheden. De Wob biedt hiertoe de mogelijkheid in artikel 8, die ook in de Woo terugkeert.

Wet openbaarheid van bestuur 'Hoofdstuk 4'

Gemeenten verstrekken ook vaak informatie over beleid en uitvoering in lijn met de Wet openbaarheid van bestuur Hoofdstuk 4. Artikel 8 Wob zegt: *'1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.'*

Indien deze informatie als data beschikbaar gesteld worden, wordt op moderne wijze invulling gegeven aan lid 2 aangaande de vorm '(...) in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.' Raadsinformatie, financiën, beleid en verstrekte subsidies zijn voorbeelden van informatie die op deze wijze als data beschikbaar gesteld kunnen worden.

De Wob gaat bij aanneming van het wetsvoorstel op in de Woo. In de gewijzigde Woo is artikel 8 Wob verwerkt onder artikel 3.1. Woo.

3 Open data in de praktijk

Een gedeeld beginpunt voor de visie gaat ook over een beeld van open data in de huidige praktijk van lokale overheden. Welk beleid en welke activiteiten voeren gemeenten op het gebied van open data? Welke resultaten zijn er in Nederland behaald met open data op lokaal en rijksniveau? Welke lessen kunnen we daaruit trekken en welke verbeterpunten zijn er?

3.1 Beleid en activiteiten

Op het vlak van open data beleid gaat bij gemeenten de meeste aandacht uit naar bestuurlijke actieve openbaarmaking. Het faciliterende vlak van open data, zoals data op verzoek van burgers, ketenpartners of belanghebbenden en de mogelijkheid om voorzieningen samen te realiseren krijgt in het algemeen minder aandacht. Dit verduidelijken wij in onderstaand overzicht en lichten we nader toe in deze paragraaf.

	Reactief (Passief)	Actief
Wettelijk	- Er wordt weinig beroep gedaan op de Wet hergebruik overheidsinformatie	- Landelijke voorzieningen leveren open data maar dit is geen onderdeel van het lokale open data beleid
Bestuurlijk	- Samenwerkingsprojecten: alle gemeenten leveren open data	- Hoeveelheid data neemt flink toe - Automatisch metadata delen de norm - Groei gemeenten neemt af - 'Informeel' datadelen nog de norm - Datagedreven sturen neemt toe - Internet Of Things en Urban Platforms

Tabel: Matrix wettelijke of bestuurlijk opdracht uitgezet tegen actieve of reactieve openbaarmaking.

Nauwelijks verzoeken in het kader van de Wet hergebruik overheidsinformatie

Vanuit de context van open data wordt door hergebruikers en gemeenten eigenlijk weinig gesproken over de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who). Volgens een eerder onderzoek van VNG Realisatie betreft het aantal verzoeken op basis van de Who minder dan één verzoek per jaar per

gemeente. De Gewijzigde Wet hergebruik overheidsinformatie adresseert onder meer potentiële knelpunten voor ondernemers.

Landelijke voorzieningen: gemeenten leveren gegevens voor open data

Gemeenten maken de impact van landelijke voorzieningen en stelsels mogelijk door data te leveren aan rijksoverheid, provincies en/of uitvoeringsorganisaties. Denk aan de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), Basisregistratie Topografie (BRT), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW), Overheid.nl, wetten.nl, officiële bekendmakingen en Waardering Onroerende Zaken (WOZ). Deze voorzieningen zijn in totaal goed voor tientallen miljoenen informatieverzoeken per dag.

Hierdoor weten we welke parkeergarages vol zijn, waar de files staan, kunnen webwinkels adressen controleren en kunnen we routeplanners wereldwijd gebruiken. Open data raakt hierbij via tussenstops zowel grote als kleine bedrijven en helpen hiermee burgers en organisaties. Hier ligt de grootste concrete economische waarde: deze data worden professioneel en doorlopend geleverd op landelijke schaal en vormen de basis voor duurzame bedrijven en businessmodellen.

Behoudens de afdelingen die de dataleveringen verzorgen, is er in veel gemeenten weinig kennis over deze data. Aan de ene kant is de uitlevering goed georganiseerd en weinig zichtbaar, aan de andere kant maakt onbekend ook onbemand.

Samenwerkingsprojecten: alle gemeenten leveren open data

Alle gemeenten doen inmiddels in enige mate mee aan de samenwerkingsprojecten. Gemeenten delen collectief data om daar bijvoorbeeld een gebundelde 'landelijke' set van te maken, een dashboard te bouwen of te presenteren als gerapporteerde statistiek. Voorbeelden van succesvolle lokale datasamenwerkingsprojecten zijn Open Raadsinformatie (VNG) en Open Stemlokalen (BZK). Op regionaal niveau heeft Provincie Gelderland het Statistisch Zakboek, Provincie Overijssel een Statistieken Databank en de provincie Utrecht Ubase voor toerisme en cultuur.

3.2 Welke resultaten zijn er behaald?

Er zijn mooie resultaten geboekt, en het aanbod professionaliseert. Tegelijkertijd vlak de groei af en wordt open data steeds meer onderdeel van een algemenere 'data agenda', waaronder ook big data, privacy, internet of things en smart cities geschaard worden. Open data wordt een instrument bij het realiseren van maatschappelijke doelen op basis van de datagedreven werkwijze.

Hierdoor worden grote en indrukwekkende resultaten behaald, met name in projecten waarbij in de keten of door gemeenten wordt samengewerkt. Het nadeel van deze ontwikkeling is dat data die gedeeld wordt vaak niet

voldoen aan de formele definitie(s) van open data. In veel gevallen is er geen reden om deze niet als 'echte' open data te publiceren. Er is sprake van een gemiste kans: het informele delen heeft als nadeel dat 'bijvangst' als innovatie, onderzoek, crossovers en toepassingen uit het buitenland gemist worden.

Hoeveelheid open data neemt in totaal flink toe

Het totaal aan datasets op data.overheid.nl van alle overheden samen is van 10.274 (januari 2017), toegenomen naar 13.227 (september 2018). Lokale overheden hebben met een toename van bijna 20 procent van het aantal datasets een belangrijke rol hierin gespeeld. Zo zijn 46 gemeenten samen al goed voor meer dan 10 procent van het totaal aantal datasets op data.overheid.nl.

Dataportalen de norm

Minder dan 10 procent van de data wordt nog met de hand aangemeld bij data.overheid.nl. Aanbieders gebruiken hiervoor een dataportaal dat de data automatisch kan aanmelden. Daarnaast zorgt een dataportaal ervoor dat de data vindbaar is via zoekmachines en bruikbaar middels gestructureerde metadata.

Groei aantal met open data actieve gemeenten neemt af

Tegelijkertijd lijkt de groei af te vlakken. Het aantal gemeenten dat in het afgelopen jaar open data aanmeldde op data.overheid.nl is slechts met 10 procent toegenomen van 42 procent naar 46 procent, volgens praktijkonderzoek van het Kennis- en Exploitatiecentrum voor Officiële Overheids Publicaties (KOOP – onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken).

'Informeel' datadelen de norm

Onbewust en informeel wordt veel open data gedeeld. Volgens het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP) zorgden in 2018 210 gemeenten ervoor dat diverse data beschikbaar gesteld werd via eigen kanalen, of die van derden. Voorbeelden hiervan zijn provinciale statistiekensites, publicaties via gemeenschappelijke regelingen, lokale uitvoeringsorganisaties of bijlagen op de gemeentelijke websites.

Datagedreven sturen neemt toe

Gemeenten sturen steeds vaker datagedreven. Datagedreven sturing is 'sturingshandelen gebaseerd op het systematisch verzamelen, beheren, analyseren en interpreteren van data'. Naast het werken met eigen data is onderdeel van dit type beleid ook dat gemeenten bij derden op zoek gaan naar relevante data. En deze data wederzijds voor derden beschikbaar stellen om gezamenlijke doelen te realiseren.

Een concreter voorbeeld hiervan is in de gemeente Eersel te vinden. 'Eersel wil ten eerste informatie in de dataportaal zichtbaar maken, uiteraard ook open data. Medewerkers kunnen beleid gaan maken op die data.' Ook hier geldt dat open data een middel is dat in toenemende mate ingezet wordt.

Bevinding 3. De datagedreven overheid geeft zin en waarde aan de inzet van data en de ontsluiting van open data: het zorgt voor een verdere toename van open data.

Urban Platforms en Internet Of Things

Steeds vaker zijn er in de fysieke ruimte van gemeenten sensoren en andere apparaten met internet aanwezig. Denk aan slimme lantaarnpalen, afvalbakken, sensoren in de afvalwagens, scanauto's en camera's. Deze sensornetwerken leveren meetgegevens voor het sturen van processen of het formuleren van beleid. Middels 'urban dataplatforms' wordt data vaak publiek of op verzoek beschikbaar gesteld.

Als we kijken naar de impact van de beschikbaarheid van open data vanuit lokale overheden, dan heeft open data concrete meerwaarde die niet altijd direct zichtbaar is. Waar de European Dataportal Studies op macroniveau inzichtelijk maken wat open data oplevert, is de relatie met concrete resultaten van lokale overheden niet direct te leggen. Als we terugblikken op de afgelopen periode 2017-2018, zijn er genoeg resultaten te vinden die op macroniveau het succes van open data verklaren.

Bevinding 4. Er is er weinig bewustzijn bij overheden van de reeds bestaande relevantie van (open) data voor hun organisatie, terwijl die er wel degelijk is.

Dataportalen veel bekijks

Het Nederlandse portaal voor overheidsdata levert 30 miljoen paginaviews, waarvan er 12 miljoen een specifieke pagina van een dataset betreffen. Volgens de EDP 2017 studie betreft dit 110.000 unieke personen per maand. Dit is 0,65 procent van de bevolking. Het City Dataportaal van de gemeente Amsterdam kent ook hoge cijfers: rond de 150.000 externe bezoeken per jaar. Het gebruik van dit portaal door Amsterdamse ambtenaren is nog eens 5 keer zo hoog. Dit doet natuurlijk geen uitspraak over hoe vaak zo'n dataset gebruikt wordt, of zelfs hoe vaak het gedownload wordt, maar de vraag naar dit soort data bestaat in elk geval.

Informeel data delen werkt voor gemeenten

Gemeenten delen informeel data met een reden. Er is eerder naar data gevraagd of het levert een directe bijdrage aan een concrete praktijk. De gemeente Utrecht houdt bijvoorbeeld een Excelbestand bij met de 'leveranciers van jeugdzorg met bijbehorende wachttijden'. Dit bestand wordt tweewekelijks bijgewerkt en heeft voor medewerkers in het veld en collega's op wijkniveau directe gebruikswaarde: zij hoeven minder rond te bellen.

De gemeente Eersel levert via het dataportaal visualisaties van diverse data. Amsterdam gebruikt kaart.amsterdam en maps.amsterdam om informatie op de kaart zichtbaar te maken voor ruim 750.000 bezoeken per jaar. Bovengenoemde voorbeelden hebben een groot bereik en zijn inmiddels 'onmisbaar', omdat duidelijk is voor de gemeenten wat het ze oplevert.

Samenwerkingsprojecten maken het verschil

Er is veel animo voor open samenwerkingsprojecten en informeel delen, vanwege het concrete nut dat het burgers – en vaak ambtenaren en bestuurders zelf – brengt. Zo wist het 'Open Stemplokalen' project in één dag bijna een half miljoen burgers te informeren via Google en Facebook. Open Raadsinformatie, een initiatief van de VNG, wist te groeien van 16 naar ruim honderd deelnemende gemeenten in één jaar. Vanuit het onderzoek 'datagedreven' van Berenschot volgt dat de meeste overheden het onderwerp 'datagedreven' met een netwerk van partners vormgeven. Denk bijvoorbeeld hierbij aan Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) data van Waarstaatjegemeente.nl (WSJG), de Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW) aansluitingen en het Waardering Onroerende Zaken-loket (WOZ) van het Ministerie van Financiën. Het Kennispunt Twente heeft het Sturingsinformatie Datacenter, de Drechtsteden delen ruimtelijke plannen, in Zuid-Limburg deelt men buurtgegevens, Noord- en Oost-Gelderland heeft het Kompas Volksgezondheid.

Bevinding 5. Samenwerkingsprojecten realiseren indrukwekkende resultaten.

3.3 Verbeterpunten

Dat er goede resultaten behaald worden, betekent niet dat er niets te verbeteren valt. Vanuit het perspectief van hergebruikers, zowel binnen als buiten de overheid, worden veel kansen gezien om het aanbod te verbeteren. Ook zien experts binnen de overheid op het vlak van open data diverse verbeterpunten, zo blijkt uit de rapportages van de VNG. Beperkte vindbaarheid, bruikbaarheid, interoperabiliteit en schaal zijn hierbij veelvuldig terugkerende thema's voor het gros van de Nederlandse gemeenten.

Data zijn vaak niet te vinden

Veel data zijn niet vindbaar, terwijl deze wel beschikbaar zijn. De 'formele' stappen die horen bij open data, zoals het gebruik van open formaten, het aanmelden bij data.overheid.nl of het eigen dataportaal, worden niet genomen. Data die relevant zijn om te delen, zijn waardevoller als die te gebruiken zijn als 'echte' open data, want dan kunnen professionals die data vinden en ermee aan de slag. Met de inzet van machineleesbare catalogi wordt data ook vindbaar voor machines.

Data zijn vaak niet te hergebruiken

Zijn de data eenmaal gevonden, dan kan men de data niet gebruiken omdat er geen juridische status uit af te leiden is, of omdat de data achter een 'muur' gezet zijn. Dit zijn onnodige barrières die het hergebruikers lastig maken. Juist grootgebruikers van data, zoals technologiebedrijven en wetenschappers, kunnen het verschil maken en verwachten data die machineleesbaar zijn en (juridisch) toepasbaar in primaire processen.

Data zijn niet interoperabel

Te veel tijd gaat nog verloren met het inladen van soortgelijke data die in verschillende formaten gedeeld worden. Er is een wildgroei aan bestandsindelingen en veldnamen, terwijl inhoudelijk veel hetzelfde is. Elke keer moet documentatie opnieuw worden bekeken, inlaadprocedures worden aangepast en een controle op datakwaliteit worden gedaan. Dit levert veel onnodig werk bij lokale overheden op. Data die interoperabel is, is makkelijker en dus ook verregaand machineleesbaar in te zetten en realiseert meer impact.

Gebrek aan kennis, kunde en middelen

De lage bruikbaarheid van open data wordt veroorzaakt door beperkte kennis, kunde, standaarden en tooling om juist kwalitatief hoogwaardig data te delen. De TU Delft constateert in het rapport 'De stand in open data land' uit 2016 dat echte ondersteuning en implementatieteams om open data direct goed en conform de Nationale Open Data Agenda (NODA) te implementeren, op alle niveaus ontbreken. Wel zijn er grote verschillen tussen gemeenten met een dataportaal en bijpassend beleid, en gemeenten die dat niet hebben: de volgers en de achterblijvers.

Bevinding 6. Volgers en achterblijvers missen noodzakelijke expertise en tooling om mee te werken.

Het belang van data neemt toe voor gemeenten en samenleving, dus het wordt steeds belangrijker dat elke gemeente kan meekomen. Professioneel informatiemanagement is een wezenlijk onderdeel hiervan. De Algemene

Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Archiefwet (Aw) stellen eisen op het vlak van informatiemanagement die een extra uitdaging in het datatijdperk zullen blijken.

De huidige situatie, met het huidige informele delen van data, is dus niet zonder kritiek en risico. Naast het verbeteren van kennis en kunde bij gemeenten rond open data zijn afspraken nodig om een collectieve kwaliteitsslag te maken.

Landelijke schaal ontbreekt voor maatschappelijke en economische impact

In de meeste gevallen hebben hergebruikers liever dat gemeenten collectief optrekken om gericht soortgelijke data vrij te geven dan dat er ongerichte tijdelijke initiatieven zijn. Het gericht vrijgeven van waardevolle data biedt echte kansen voor ondernemerschap en duurzame initiatieven en dáár zijn op dit moment geen faciliteiten voor, terwijl diverse organisaties gespecialiseerd zijn in het combineren en samenstellen van landelijke data, zoals KOOOP, het CBS en het Kadaster.

De Nationale Data Agenda 'NL Digitaal' van het Rijk stelt dat landelijke schaal in veel gevallen ontbreekt voor het realiseren van grootschalige impact. De hoogleraren Anwar Osseyran (SURFsara) en Ronald Stolk (RuG) stellen zelfs dat de toekomst van data federatief (samengesteld) is¹⁰. Door data te bundelen kan er een tegenwicht worden geboden aan de monopolisering van 'big data' door grote IT-reuzen, en lokale kennisontwikkeling behouden worden. Om gemeenten (landelijke) schaal te laten realiseren is regievoering nodig.

Bevinding 7. Regie om te komen tot landelijke schaal ontbreekt bij lokale overheid, zowel op bestuurlijk als technisch vlak

¹⁰ <https://www.computable.nl/artikel/opinie/beheer/6369184/1509029/data-het-nieuwe-goud-en-de-toekomst-is-federatief.html>

4 Open data strategie voor gemeenten

Een steeds groter deel van de samenleving wordt datagedreven, en van overheden wordt verwacht dat ze waar nodig relevante data beschikbaar stellen. Er is er weinig bewustzijn bij overheden van de reeds bestaande relevantie van open data voor hun organisatie, terwijl er al veel gebeurt. Open data is meer dan actieve openbaarmaking: ook landelijke voorzieningen, Wet hergebruik overheid, en verzoeken van collega's en ketenpartners vallen hieronder.

De datagedreven overheid komt eraan en geeft zin en waarde aan de inzet van data en de ontsluiting van open data: het zorgt voor een verdere versnelling van open data. Volgers en achterblijvers kunnen expertise en tooling goed gebruiken om mee te komen in deze versnelling. Door samen te organiseren op bestuurlijk en technisch vlak kan op landelijk niveau impact worden gerealiseerd en kunnen successen sneller worden opgeschaald. Met samenwerking tussen gemeenten en partners binnen en buiten de overheidssector op concrete projecten kunnen waardevolle resultaten geboekt worden.

Op basis van desk research, werksessies en consultaties, is een kader ontwikkeld van waaruit VNG Realisatie met gemeenten, medeoverheden en publieke en private partners invulling wil geven aan een open data praktijk die beantwoordt aan de wensen en eisen van een informatiesamenleving. We zien hiervoor een aantal kansen die in dit hoofdstuk worden toegelicht.

4.1 FAIR-principes uitwerken en toepassen

Werken met (open) data vraagt om een kader van afspraken, gebaseerd op logische principes, dat flexibiliteit biedt om open data projecten - klein en groot - te faciliteren. Maak met alle gemeenten de afspraak om openbare data - waar mogelijk - voortaan open en FAIR te publiceren. De FAIR-principes kijken naar data vanuit het perspectief van (her-)gebruikers. Aspecten hierbij zijn vindbaar (Findable), toegankelijk (Accessible), interoperabel (Interoperable) en herbruikbaar (Re-usable). De origine van de FAIR-principes liggen in de academische wereld, waar ze ingezet worden

voor 'open access' publicaties en bijbehorende onderzoeksmaterialen, zoals onderzoeksdata en algoritmes.

Met 'open' wordt bedoeld dat voor data die online geplaatst worden de criteria van 'open data' waar mogelijk van toepassing worden verklaard. Dat betekent dat de publicatie vrij van auteursrechten of andere rechten van derden dient te zijn, computerleesbaar en beschikbaar voor hergebruik is, zonder beperkingen of kosten geleverd worden. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar data die FAIR zijn, zijn nog niet per definitie open.

4.2 Experimenteren en leren

De koplopers bij gemeenten hebben ruimte nodig om samen te experimenteren, volgers kunnen stappen overslaan door van de koplopers te leren. Er is behoefte aan een netwerk voor het mobiliseren van partners en de uitwisseling van kennis, contacten en kunde.

In plaats van vanuit de technologie te werken, kunnen gemeenten vanuit het domein en de business cases betrokken en gemotiveerd te worden. Hierdoor wordt het eenvoudiger om bestuurlijk draagvlak te creëren en gemeentelijke organisaties deel te laten nemen aan data initiatieven.

Daarnaast worden succesvolle initiatieven versneld door op kleine schaal zelf datastandaarden te bedenken en vast te leggen. Gemeenten kunnen zelf uitstekend afspraken maken over dataformaten (standaarden), maar zijn juist gebaat bij het centraal vastleggen en delen van documentatie met anderen.

Kortom, experimenteren en leren faciliteren kan de ontwikkeling van open data versnellen en stelt VNG in staat zich te richten op gezamenlijk ontwikkeling van waardevolle landelijke data infrastructuur en toepassingen, en de opschaling hiervan.

4.3 Besluiten data te delen

Als er tussen alle gemeenten afspraken zijn over welke data beschikbaar wordt gesteld en hoe ze wordt aangeboden, en deze worden nagekomen, ontstaat er de facto een 'virtuele' landelijke voorziening. Collectieve besluitvorming levert efficiëntievoordelen op, en geeft de mogelijkheid om succesvolle projecten snel op te schalen. Het faciliteert succesvolle bottom-up projecten, maakt implementatie van nieuwe EU datawetgeving efficiënt en maakt het mogelijk om maatschappelijke waarde op landelijk niveau te realiseren. Zonder collectieve besluiten en gezamenlijke opdrachten kun je geen projecten samen realiseren en beheren.

Bij een wettelijke plicht of besluit ontkom je vanzelfsprekend niet aan standaardiseren. Bij gemeenten is echter het enthousiasme groter als ze zelf afspraken kunnen maken over de datadelen over thema's waar zij zelf het belang van inzien. Bijvoorbeeld om hun taken effectiever uit te kunnen voeren. Om dit te faciliteren kan VNG met lichtgewicht 'DIY' data standaardisatie een belangrijke rol spelen. Dit stimuleert lokale innovatie die tevens snel breder toegepast kan worden. Hierbij is het ook van belang om nieuwe

initiatieven zo veel mogelijk te laten aan sluiten bij reeds bestaande standaarden en methoden.

Gemeenten zijn positief over het centraal besluiten welke data beschikbaar te stellen daar waar het grote meerwaarde heeft of ontlastend werkt in de uitvoering. Bijvoorbeeld op basis van een succesvol project, een maatschappelijke 'value case' of een datagedreven initiatief dat iets oplevert. Denk hierbij aan open data publicatietrajecten zoals de 'stemlokalen' en 'raadsinformatie'. VNG kan dit soort besluiten faciliteren middels het College van Dienstverleningszaken. Voor gezamenlijke besluiten geldt dat iedereen goed geïnformeerd wordt en dat alle documentatie, waaronder ook de afspraken over datakwaliteit, distributie en standaarden, efficiënt toegankelijk zijn.

4.4 Realiseer en beheer

Samenwerken op landelijke schaal realiseren levert schaal- en efficiëntievoordelen. Bij nieuwe wetgeving kan er vraag zijn naar om snel standaarden voor gezamenlijke publicatie te realiseren. Diverse waardevolle datasets worden beheerd met software en/of diensten van slechts een beperkt aantal leveranciers. Deze leveranciers kunnen centraal gevraagd worden om de data als open data te publiceren, volgens afgesproken standaarden. Hier liggen grote efficiëntievoordelen en lokale overheden kunnen hierdoor ook makkelijker afspraken maken met grote leveranciers, technologie-reuzen, multinationals en buitenlandse bedrijven.

Als er gewerkt wordt vanuit een maatschappelijke casus, kan je met data alleen niet altijd business case realiseren. Dan zijn er centrale toepassingen of informatievoorzieningen nodig. Deze kunnen collectief ingekocht of gebouwd en beheerd worden. Te denken valt aan een landelijke voorziening, maar ook aan landelijke toepassingen, zoals data analyses, dashboards of apps voor burgers.

Ten slotte voor communicatie en het beheer van standaarden, afspraken over delen en toepassingen en voorzieningen hoort bijpassende platform communicatie. Dit platform valt natuurlijk samen met de centrale documentatiefunctie voor innovatief datadelen en standaardiseren voor gemeenten.

4.5 Openstaande vragen

Bijdragen vanuit workshops en gesprekken met experts en stakeholders zijn gebruikt om kansen in kaart te brengen. Een aantal onderwerpen is te complex om in een advies te verwerken en vragen om nader onderzoek:

- Wat is de verhouding tussen open data op de Common Ground en open data via het web? Wat is voor de korte termijn en de lange termijn een mogelijk migratiepad?
- Welk groeimodel is geschikt om gefaseerd met (linked) data en standaarden aan de slag te gaan?

- Hoe krijg je gemeenten echt mee om hoogwaardige open data te leveren voor waardevolle toepassingen en projecten van collega's?
- Hoe realiseren we duurzaam toegankelijke data, zo praktisch mogelijk? En in het verlengde daarvan: hoe zorgen we voor zo duurzaam mogelijke URL's bij gemeenten?

Zoals gezegd: deze vraagstukken vragen om nader onderzoek, bijvoorbeeld door gemeenten in samenwerking met VNG Realisatie.

5. De rol van VNG

Een periode van pionieren, met de eerste open datapublicaties door gemeenten, de eerste standaardisering van data, beleid en wetgeving tot en met de eerste gezamenlijke publicaties komt ten einde. Een nieuwe fase voor (open) data ligt binnen bereik.

Huidige rol VNG

VGN Realisatie heeft eerder meerdere open data standaarden ontwikkeld met gemeenten en heeft samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken de High Value Data Lijst opgesteld. VNG Realisatie werkt op dit moment samen met het CBS en het Kadaster aan een verkenning om nieuwe gemeentelijke open datasets landelijk dekkend te krijgen. Het gaat hier om allereerst over meldingen openbare ruimte. Daarnaast is er een landelijke werkgroep gestart die zich buigt over open data standaarden voor sensoren. De vereiste publicaties vanuit de gewijzigde Wet open overheid vragen om professionele datapublicatie die bij het platform PLOOI van KOOP belegd kunnen worden. De VNG ondersteunt datagedreven werken middels het Kennisnetwerk Data en Smart Society, dit blijft een belangrijk instrument voor experimenteren en leren.

Open data biedt mogelijkheden voor gemeenten, partners en samenleving om maatschappelijke en economisch meerwaarde te realiseren. De VNG-Commissie Informatiesamenleving onderschrijft dat in de Position Paper Data¹¹. Als leidend principe wordt onder meer genoemd het actief openstellen van data voor hergebruik volgens de FAIR principes. Ook in 'NL Digitaal', de Data Agenda Overheid¹², is het belang van open data van Rijkszijde onderschreven. Open data staat op de beleidsagenda's, hoe wordt de uitvoering ondersteund en gaan waardevolle resultaten worden behaald?

Open data bij de lokale overheid is gebaat met een verbreding naar 'samen data delen'. Deze en andere activiteiten voeren wij uit op basis van de 'principes voor data', een terrein waarop VNG beleidsmatig actief is en

11 <https://vng.nl/files/vng/20190723-positionpaper-data.pdf>

12 <https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2019/03/data-agenda-overheid.pdf>

blijft. Bij dit perspectief horen twee concrete nieuwe activiteiten van VNG, 'de Datadeal' en het 'Platform data delen'.

5.1 Randvoorwaarden en ambities

Werken met data kan kansen opleveren maar komt ook met kosten en risico's. Er is diverse wetgeving die rechten van derden beschermd, risico's beheersbaar maakt en ongewenst gedrag tegengaat of zelfs verbiedt. Naast specifieke datawetgeving en algemene maatregelen van bestuur, valt te denken aan privacywetgeving en zelfs de grondwet. Naast wetgeving zijn er voor gemeenten een aantal eerdere beleidsmatige afspraken gemaakt om kaders te geven en ambities te richten.

Principes voor de digitale Samenleving

We werken we op basis van de Principes voor de Digitale Samenleving¹³, zoals afgesproken op de bijzondere ledenvergadering van de VNG van 29 november 2019.

1. data moet van maatschappelijke waarde zijn
2. rechten over data moeten geregeld zijn (open, inzichtelijk en gedeeld)
3. digitale data-infrastructuur moet voor iedereen toegankelijk en veilig zijn en open zijn ingericht
4. samenwerking met marktpartijen, instellingen, inwoners en overheden is wenselijk op het gebied van gebruik, toegang, inrichting, beschikbaarheid en veiligheid
5. zoveel mogelijk transparantie apparatuur en technologie in openbare ruimte

De principes moeten helpen om digitalisering in te zetten voor maatschappelijke opgaven en publieke waarden van bewoners borgen.

Common Ground

Voor een efficiënt en toekomstvast beheer en inrichting van informatievoorziening werken we volgens de Common Ground. Daarbij worden data losgekoppeld van werkprocessen en applicaties. En data worden bevroegd bij de bron, in plaats van ze veelvuldig te kopiëren en op te slaan. De Common Ground is ontworpen om data delen te faciliteren. Voor publicatie en het ophalen van open data kan het ontzorgen. Voor het combineren, verrijken en opwaarderen van data voor landelijke toepassingen is het een waardevol instrument.

¹³ <https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/09a-bijlage-principes-voor-de-digitale-samenleving.pdf>

Gedeelde data FAIR, open data waar verplicht, gewenst of afgesproken

Voor het delen van data stellen we dat deze tenminste FAIR moet zijn, en waar van toepassing open. Dit is beschreven in de Position Paper Data van de VNG¹⁴. FAIR staat voor data die vindbaar (Findable), toegankelijk (Accessible), interoperabel (Interoperable) en herbruikbaar (Re-usable) moet zijn. Voor elke manier van data delen, open of niet, van historische statische data tot realtime sensor data uit API's. En al dan niet met persoonsgegevens. Samen met gemeenten willen wij de FAIR-principes in de praktijk invulling geven.

5.2 De Datadeal

Samen met gemeenten willen wij ons inzetten om vanuit maatschappelijke opgaven 'datadeals' met diverse andere overheden en ketenpartners te sluiten. Een 'datadeal' is een samenwerking tussen diverse partijen waarbij het delen en hergebruiken van data voor een gezamenlijk doel een centrale rol speelt.

Maatschappelijke opgave en business case

Deze datadeals werken we uit op basis van dringende maatschappelijke opgaven. Op thema's als de energietransitie, ondermijning en het vroegtijdige signaleren van schulden gaan we als eerste aan de slag. Want – naast de dringende problematiek op bestuurlijke agenda's – is de data erg gefragmenteerd en landelijk data nodig om tot slimmere - datagedreven - oplossingen te komen. Hierbij werken wij een maatschappelijke business case uit die we toetsen in de praktijk. Een datadeal levert voor deelnemende gemeente dus concreet rendement op. Hierdoor is er voor gemeenten een sterk motief om mee te doen waardoor – ook voor andere partijen – de meerwaarde van de datadeal ook toeneemt.

Rol van datadeal partners

Met een datadeal gaan overheden en ketenpartners actief samen data delen. Afhankelijk van de data, wordt bepaald of dit in een open, of meer afgesloten vorm moet plaats vinden. Ook wordt benoemd wie welke data deelt en wie welke data waarvoor mag gebruiken. Welke datakwaliteit verwacht en geleverd wordt. Het geheel van afspraken over data wordt in één datadeal, tevens een bestuurlijke afspraak tussen diverse partijen en een juridisch contract, samengebracht. Voor het nakomen van een datadeal kan via de software- en dienstenleveranciers snel op landelijke schaal data ontsloten worden. Software- en dienstenleveranciers kunnen tevens snel op landelijke schaal data, algoritmen en API's integreren in hun oplossingen voor decentrale overheden.

¹⁴ <https://vng.nl/files/vng/20190723-positionpaper-data.pdf>

Rol van gemeenten

Gemeenten zijn partner in een datadeal en kunnen profiteren van nieuwe data die gedeeld gaan worden door datapartners. Gemeenten en partners kunnen ook gezamenlijk data-analyses uitvoeren, nieuwe algoritmes ontwikkelen of zelfs toepassingen en diensten ontwikkelen. Binnen de afspraak zullen partners veelal ook van gemeenten hoogwaardige data verwachten. Om deze partnerschap van de grond te krijgen, is het dan wel nodig dat gemeenten met zijn allen op dezelfde wijze dezelfde data gaan delen.

Datadeal alles-in 1-pakket

Een datadeal is dus meer dan afspraken over data. Het bevat bestuurlijke afspraken, samenwerkingsafspraken, (data)standaarden, data kwaliteitsnormen, distributie afspraken, how-to's, privacy afspraken, documentatie tot en met contractuele templates. In de datadeal kunnen ook afspraken gemaakt worden over ontwikkeling en beheer van gezamenlijke voorzieningen, waaronder apps, dashboards, algoritmes of API's.

5.3 Platform voor data delen

Bij een Datadeal hoort een 'Platform voor data delen' dat we met gemeenten willen gaan inzetten om het delen en gebruiken van data te ondersteunen. Met een platform voor data delen informeren we over welke datadeals er aan komen of al gesloten zijn. Een platform dat naast datadeals, ook implementatie van bepaalde wetgeving of overige innovatieve gezamenlijke datapublicatie documenteert en ondersteunt.

Een platform met als doelgroep informatiespecialisten, technici en leidinggevenden bij gemeenten, ketenpartners, software leveranciers. Gericht op het mobiliseren, en ondersteunen bij zowel de organisatorische als technische kant van ontsluiting en hergebruik van data. Per onderwerp, zoals een wet of datadeal kan inzichtelijk gemaakt worden welke data(sets) daarbij horen, wie toegang heeft en wie moet publiceren. Welke afspraken, standaarden en normen van toepassing zijn en hoe er tussen partners samengewerkt wordt.

Praktisch wordt er uitgelegd hoe je data uit de systemen kan ontsluiten, wat per leverancier of product, de procedure is. En omgekeerd, hoe je juridische en technische toegang krijgt tot data van partners en die kan gaan hergebruiken. Van tools tot gezamenlijke producten is er duidelijk hoe die werken. Er wordt uitgelegd hoe kan je je eigen (software)leverancier opdracht kan geven de data en algoritmen te gaan benutten in applicaties via API's, zoals de Common Ground en open data.

Dit platform kan waar mogelijk ook worden ingezet om gemeenten te helpen met de implementatie nieuwe (en oude) wetgeving die levering van data aan derden bevorderen en verplichten. Het platform is ook beschikbaar om (groepen) gemeenten met eigen initiatieven te ondersteunen bij het vastleggen van afspraken, zodat innovatie en opschaling worden gefaciliteerd.

Hierbij kunnen partners en gemeenten zelf data standaardiseren en beheren, en hun innovatieve toepassing van data hiermee ondersteunen.

5.4 Conclusie

Door 'Samen data te delen' vergroten gemeenten hun handelingsperspectief met hun data, en gaat de deur voor samenwerking met diverse partners open. Door een business case en een maatschappelijke opgave als uitgangspunt te nemen, nemen de opbrengsten van (open) data toe. Gemeenten kunnen samen besluiten veelgevraagde landelijke hoogwaardige (open) data te delen en te hergebruiken voor maatschappelijke opgaven.

Door samen met partners oplossingen te realiseren voor opgaven – en die te beheren – komen voor alle gemeenten de benodigde kennis, kunde en middelen beschikbaar om datagedreven te werken. Met de toepassing van de FAIR-principes worden data eenvoudiger deelbaar, vindbaar, (her)bruikbaar en breder inzetbaar. Kortom, de unieke waarde van datagedreven werken kan hiermee voor alle gemeenten binnen bereik worden gebracht.

6. Overzicht geraadpleegde deskundigen

Om tot nieuwe kansen voor open data te komen, is met diverse experts gesproken. Op basis van diversie consultatiebijeenkomsten met belanghebbenden, zoals leveranciers, rijksoverheid en uitvoeringsorganisatie op rijksniveau, zijn zowel de hoofdlijnen als de onderliggende bevindingen voorgelegd. In een workshop met open data experts zijn de hoofdlijnen getest met een aantal 'koplopergemeenten'.

De volgende personen en organisaties zijn wij zeer erkentelijk voor hun tijd, inzet, kennis en kunde om deze publicatie tot stand te brengen:

- Erwin van Mierlo (CBS)
- Leen Roosendaal (CBS)
- Marcel Reuvers (Kadaster)
- Dick Eertink (Kadaster)
- Jaron Haas (BZK)

Bedrijven:

- ABF Research
- Argu
- BKWI
- BMC
- Centric
- Civity
- Coherenza
- Enexis
- Event Engineers
- IMAGEM
- Indicia
- Open State Foundation
- Oracle
- PinkRoccade
- Textinfo
- The Green Land
- Wigo4IT
- ZyLAB

Gemeenten en samenwerkingsverbanden:

- Almere
- Amersfoort
- Amsterdam
- Arnhem
- Berkelland
- Bloemendaal
- Capelle aan den IJssel
- Den Haag
- DUO+
- Eindhoven
- Groningen
- Heerhugowaard
- Hilversum
- Lelystad
- Maassluis
- MijnGemeenteDichtbij
- Oude IJsselstreek
- Veiligheidsregio Utrecht
- Venlo
- Westerveld
- Westland

Bijlage

Statistieken data.overheid.nl

Periode	Januari 2017	Aandeel	September 2018	Aandeel
Datasets data.overheid.nl	586	6%	874	7%
Datasets NGR	4.031	39%	5.706	43%
Datasets CBS	4.595	45%	4.698	36%
Datasets overig overheid	1.70	2%	469	4%
Datasets andere registers	890	9%	1.480	11%
Totaal datasets	10.274	100%	13.227	100,00%

Aandeel betreft het aandeel van de gemeenten in de (totaal)cijfers.

Periode	Toename	Toename	Aandeel in stijging
Datasets data.overheid.nl	288	49%	9,8%
Datasets NGR	1.675	42%	56,7%
Datasets CBS	103	2%	3,5%
Datasets overig overheid	299	176%	10,1%
Datasets andere registers	590	66%	20,0%
Totaal datasets	2.953	29%	100,1%

Aandeel betreft het aandeel van de gemeenten in de (totaal)cijfers.

Auteur

Lex Slaghuis, Team Data & Monitoring

Grafisch ontwerp

Simpel is slim

Foto Omslag

Jeannette Tas / Nationale Beeldbank

© VNG Realisatie 2020



Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

vngrealisatie.nl