



# Trendrapport open data 2015

2015



# Tendrapport open data 2015

De tekst van het *Tendrapport open data 2015* is vastgesteld op 30 maart 2015.  
Het rapport is op 31 maart 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

# Inhoud

<b>Rapport in het kort</b>	<b>3</b>
<b>1 Het belang van open data</b>	<b>5</b>
1.1 Toegang tot overheidsinformatie	5
1.2 Wanneer zijn data open?	6
1.3 Open data voor burgers	7
1.4 Open data voor ondernemers	8
1.5 Open data voor de overheid	9
<b>2 Open data in internationaal perspectief</b>	<b>13</b>
2.1 Aanbod van open data internationaal	13
2.1.1 Verenigd Koninkrijk	14
2.1.2 Verenigde Staten	14
2.1.3 Vergelijking tussen de landen	16
2.2 Goede voorbeelden	19
2.2.1 Open spending/aanbestedingen	19
2.2.2 Kamer van Koophandel (handelsregister)	21
2.2.3 Politie	23
2.2.4 Zorg	23
2.2.5 Inspecties	24
<b>3 Open data in Nederland</b>	<b>27</b>
3.1 Ontwikkelingen sinds maart 2014	27
3.2 Aanbod van open data in Nederland	29
<b>4 Inzet van ministeries om data te openen</b>	<b>35</b>
4.1 Inzet om data te openen is toegenomen	35
4.2 Verantwoordelijkheden vaker aan persoon toegekend	36
4.3 Ministeries ervaren praktische belemmeringen om data open te maken	37
<b>5 Conclusies en aandachtspunten</b>	<b>41</b>
5.1 Conclusies	41
5.2 Aandachtspunten	41

# Rapport in het kort

## Gestage opmars

In het afgelopen jaar zijn binnen de rijksoverheid open data gangbaarder geworden. Open data zijn gegevens die vrij toegankelijk zijn en zonder beperkingen kunnen worden hergebruikt. We zien bij verschillende departementen meer initiatieven ontstaan om open data aan te bieden en om gebruikers meer te betrekken. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) ontsluit bijvoorbeeld veel gegevens over voertuigen en parkeerplaatsen. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) ontsluit uitgaven aan ontwikkelingsprojecten tot op projectniveau. Bij DBC-Onderhoud en bij Vektis zijn zorgdata open. Het Ministerie van Financiën ontsluit steeds meer gegevens over bijvoorbeeld verleende subsidies en agentschappen en heeft plannen om gedetailleerder gegevens over de eigen uitgaven te publiceren.

## Aanbod van open data gefragmenteerd en eenzijdig

Nederland doet het in de verschillende internationale benchmarks overwegend goed; in de meeste barometers staan we in de top tien. Als we kijken naar het aantal datasets zien we echter dat Nederland achterblijft bij de twee toonaangevende landen: het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Bovendien zijn de data die worden opengesteld hoofdzakelijk 'weetdata', zoals kaartmateriaal en ov-tijden. Data over wat de overheid doet en die voor het afleggen van publieke verantwoording van belang zijn ('doedata'), worden maar beperkt open aangeboden. Positieve uitzondering is de minister voor BHOS.

De verschillende datasets blijken in de praktijk ook niet zo open als wordt voorgesteld. Zo geeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws) aan dat data van het Sociaal en Cultureel Planbureau open worden aangeboden via de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, maar er blijkt vooraf toestemming nodig te zijn om deze data te kunnen gebruiken.

De praktijk van open data in Nederland is dus nog weerbarstig. Hoewel het kabinet met het Actieplan Open Overheid heeft aangegeven dat de overheid 'open, tenzij' is, vullen departementen elk op hun eigen manier in hoe ze met open data omgaan. Ze maken eigen keuzes over welke data ze open maken, over hoe open die data zijn, en over de manier waarop de data worden ontsloten. Door de verschillende keuzes fungeert data.overheid.nl nog niet als een centrale vindplaats voor open data van de rijksoverheid.

## Aandachtspunten

Voor een verdere ontwikkeling van het Nederlandse opendata-beleid zien wij de volgende aandachtspunten:

### 1. Bepaal ambities en mijlpalen in een concreet actieplan

Maak op basis van de uitkomsten van de rijksbrede data-inventarisatie die het Ministerie van BZK momenteel uitvoert als ministers onderling en met de Tweede Kamer concrete afspraken over het ontsluiten van specifieke datasets. Koppel daar ook een datum aan.

## **2. Verplicht het actief open maken van data**

Verplicht tot het actief open maken van data. Dit is nodig om meer open data te krijgen. De voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten laten zien dat een verplichting al op korte termijn leidt tot meer open data.

## **3. Ontwikkel een Nationale Informatie-Infrastructuur**

Verken als kabinet - aan de hand van voorgenoemde rijksbrede data-inventarisatie - welke data het grootste maatschappelijke belang hebben en welke data in ieder geval open moeten zijn. Het Engelse voorbeeld van de *National Information Infrastructure* kan als voorbeeld dienen.

## **4. Aan de slag met open data bij bijvoorbeeld de decentralisaties sociale domein**

Als een concrete invulling van zo een Nationale Informatie-Infrastructuur: pas open data toe bij de informatievoorziening voor de huidige decentralisatie sociaal domein en de hervorming van de langdurige zorg. Open data kunnen voor alle betrokken partijen (burgers, zorgverleners, overheden) een middel zijn om met elkaar in gesprek te zijn over wat de decentralisaties betekenen voor onder meer de kwaliteit van zorg en voor de macrokosten van zorg. Een gemeenschappelijk taal (open data) helpt voor een beter gesprek over knelpunten en oplossingen.

Open data kunnen op die manier overheden helpen om samen beter geïnformeerde keuzes te maken over beleid en de kosten ervan. Ook kan het burgers beter in staat stellen om te volgen hoe publiek geld wordt besteed.

# I Het belang van open data

## I.1 Toegang tot overheidsinformatie

### Democratisch grondrecht

Toegang tot overheidsinformatie is een belangrijk democratisch grondrecht. Deze toegang is in Nederland vastgelegd in artikel 110 van de grondwet en uitgewerkt in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uit 1980.<sup>1</sup> De Wob verplicht de overheid openbare informatie met burgers te delen. Veel overheidsinformatie is openbaar, maar niet alles. Er zijn uitzonderingen voor onder meer privacygevoelige data, bedrijfsvertrouwelijke data en data die de veiligheid van de Staat betreffen.<sup>2</sup> De informatieplicht van de overheid is vooral passief van karakter: de overheid deelt informatie als de burger daarom vraagt. Maar de overheid kan ook informatie actief publiceren, uit eigen beweging.

### De samenleving verandert

Sinds de inwerkingtreding van de Wob in 1980 is er in de samenleving veel veranderd. Informatie wordt niet langer statisch op papier bewaard, maar in dynamische computersystemen, waarin gegevens vaak veranderen en in verbinding staan met andere gegevens. Ondertussen zijn vrijwel alle burgers met meerdere apparaten aangesloten op internet, waarop in hoog tempo informatie wordt uitgewisseld.

De Adviesraad van Internationale Vraagstukken (AIV) schetst in een recent advies welke consequenties de ontwikkeling van het internet heeft voor onder meer internetvrijheid.<sup>3</sup> Volgens de adviesraad heeft het internet bijgedragen aan een samenleving waar we steeds makkelijker onderling informatie kunnen uitwisselen en ook produceren (big data). Dat biedt veel kansen voor transparantie (open data) en economische ontwikkeling, signaleert de adviesraad, maar introduceert tegelijkertijd nieuwe vraagstukken rondom privacy. Veel van die data staan immers op servers van grote (vooral Amerikaanse) ondernemingen en hoe wordt de privacy van de Nederlandse burger en Nederlandse bedrijven daar beschermd? De adviesraad constateert dat het bestaande grondrechtelijke communicatie- en privacykader niet meer past.

De overheid van de 21ste eeuw kan op deze veranderingen inspelen door burgers direct digitaal toegang te geven tot openbare overheidsinformatie, zonder dat zij daar zelf om hoeven te vragen. Dit heet actieve openbaarmaking. Nog een extra stap is nodig: niet alleen openbare overheidsinformatie moet permanent digitaal beschikbaar zijn, maar ook de onderliggende data. In de woorden van een van de bedenkers van internet, Sir Tim Berners-Lee: “give us the raw data now”.<sup>4</sup> Het verstrekken van ruwe data in plaats van bijvoorbeeld alleen websites of apps op basis van data is van belang, omdat de data een kostbare ‘grondstof’ vormen voor burgers, bedrijven en de overheid zelf. In dit hoofdstuk laten we dat aan de hand van allerlei voorbeelden en onderzoeken zien.

### Open data openen nieuwe perspectieven

Veel overheidsinformatie is samengesteld uit data. Zo wordt het weerbericht gemaakt met weerdata van het KNMI, de rijksbegroting met financiële data van de departementen en de werkloosheidscijfers met statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze data worden door de overheid verzameld voor de uitvoering van

<sup>1</sup> Niet de gehele overheid valt onder de Wob. Organisaties die niet onder de Wob vallen, zoals de Hoge Colleges van Staat, hebben hun eigen openbaarheidsregelingen.

<sup>2</sup> Er zijn vier absolute weigeringsgronden, waarbij de overheid nooit informatie vrijgeeft: de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat, bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn meedeeld en bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Daarnaast zijn er zeven relatieve weigeringsgronden: internationale betrekkingen van Nederland, economische of financiële belangen van de Staat, opsporing en vervolging van strafbare feiten, inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het belang dat een geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van informatie en het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of derden. Zie artikel 10 van de Wob.

<sup>3</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken (2014). *Het internet: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht*. Advies no. 92.

<sup>4</sup> Zie zijn TED-bijdrage uit 2009 op [http://www.ted.com/talks/tim\\_berners\\_lee\\_on\\_the\\_next\\_web](http://www.ted.com/talks/tim_berners_lee_on_the_next_web)

haar taken. Het digitaal toegankelijk en herbruikbaar maken van dit soort datasets biedt nieuwe perspectieven aan burgers, bedrijven en aan de overheid zelf: het zijn dan open data geworden.

## 1.2 Wanneer zijn data open?

Bij het uitvoeren van publieke taken ‘maakt’ en gebruikt de overheid data. Een groot deel van deze data is openbaar, wat betekent dat deze toegankelijk zijn voor de burger, op grond van de Wob of andere wettelijke regeling.<sup>5</sup> Bij niet-openbare data kan het anonimiseren of aggregeren van de gevoelige gegevens een manier zijn om deze alsnog met burgers te delen.

Openbaar is niet hetzelfde als open. Om data als open te kunnen bestempelen moeten ze zowel toegankelijk als herbruikbaar zijn. Open is dus een breder begrip dan openbaar. Hieronder lichten we de verschillende elementen in de definitie van open data verder toe.

Figuur 1.1 Open data zijn toegankelijk en herbruikbaar

### Toegankelijk

Publieke taak



Openbaar



Drempelvrij



### Herbruikbaar

Computerleesbaar



Rechtenvrij



## Toegankelijk en herbruikbaar

Toegang tot overheidsdata is het gevolg van dataverzameling voor een publieke taak (de data bestaan) en wordt mogelijk door openbaarheid (ik heb recht op toegang) en beschikbaarstelling op internet zonder verdere drempels (ik kan er eenvoudig bij), zoals verplichte registratie.

Herbruikbaarheid van data is het recht om data vrij te benutten, kopiëren, bewerken en combineren met andere data. Hiervoor is het nodig dat data vrij zijn van auteursrechten en als computerleesbaar bestand worden aangeboden. Het eerste zorgt voor een recht op hergebruik (ik mag hergebruiken), het tweede voor de mogelijkheid om dat ook daadwerkelijk te doen (ik kan hergebruiken). Zo is pdf een voorbeeld van een

5

De Wob gaat uit van documenten. Het begrip document wordt hierbij breed opgevat: het omvat zowel papieren als digitale documenten en de (elektronische) informatie daarin. Openbaarheid is dus ook van toepassing op de data die bij de overheid berusten.

niet computerleesbaar-formaat, omdat een gebruiker de data handmatig moet kopiëren naar een ander bestand om ze te bewerken. Een csv-bestand<sup>6</sup> is bijvoorbeeld wel computerleesbaar, wat betekent dat de data direct bewerkt kunnen worden. Hierna gaan we in op de perspectieven die open data bieden aan achtereenvolgens burgers, bedrijven en aan de overheid zelf.

### 1.3 Open data voor burgers

#### De overheid transparanter en toegankelijker

Door het actief beschikbaar stellen van datasets wordt de overheid voor burgers transparanter en toegankelijker. In plaats van dat ze zelf om data moeten vragen, of niet van het bestaan ervan afweten, hebben ze permanent digitaal toegang tot data. Hierdoor kunnen burgers beter zicht krijgen op wat de overheid weet en doet.

#### Weetdata

Data over bijvoorbeeld het weer, openbaarvervoertijden, geregistreerde bedrijven of verkiezingsuitslagen vallen in de categorie 'weetdata'. Deze data zijn vaak op zichzelf al interessant voor burgers en ze worden nog aantrekkelijker als wetenschappers, ondernemers of journalisten deze analyseren, combineren en vertalen in nieuwe inzichten en toepassingen. Zo hebben wetenschappers van de Universiteit van Freiburg samen met het Duitse bedrijf GeOps samen TRAVIC (tracker.geops.ch) ontwikkeld. Op deze website kunnen bezoekers op een kaart de treinen, bussen, metro's en trams volgen van landen en steden die hun ov-data hebben opengesteld. Een groeiende tak van de journalistiek, data-journalistiek, richt zich op journalistieke rapportages met en rondom data.

#### Doedata

'Doedata' geven inzicht in wat de overheid doet, hoeveel publiek geld zij daarvoor ontvangt en uitgeeft en wat dat oplevert. Bij open spending gaat het om open data over de overheidsfinanciën (zie ook hoofdstuk 3). Zo kunnen burgers in Albanië de uitgaven van hun overheid tot op transactieniveau volgen: <http://spending.data.al/en/treasury/list/year/2014>. Brazilië is de pionier van de aanpak van budgetmonitoring: burgers worden daar getraind in het begrijpen van vaak technische begrotings- en verantwoordingsgegevens van de gemeente waarin ze wonen. Kennis gekoppeld aan transparantie kan de democratie versterken: burgers kunnen hun kennis benutten om lokale besluitvorming kritisch te volgen en te beïnvloeden. In Amsterdam-Oost is deze Braziliaanse aanpak ook met succes ingezet ([www.budgetmonitoring.nl](http://www.budgetmonitoring.nl)).

#### Burgers die zelf data verzamelen

Burgers kunnen zelf ook data verzamelen over de overheid en over de manier waarop die haar taken uitvoert. In dat geval is er sprake van crowdsourcing: burgers worden de databron. Op verbeterdebuurt.nl, bijvoorbeeld, kunnen burgers dingen melden die opvallen op straat: kapotte lantaarnpalen, niet opgehaalde vuilnis of gevaarlijke verkeerssituaties. De klacht gaat naar de gemeente. Op een kaart is te zien waar de melding is gedaan en wat de gemeente ermee heeft gedaan. De overheid in Uganda gebruikt open data van burgers om de verspreiding van bacteriën tegen te gaan die

6

CSV staat voor comma separated values. CSV-bestanden bestaan uit rijen en kolommen, waarbij de kolommen gescheiden worden door komma's.



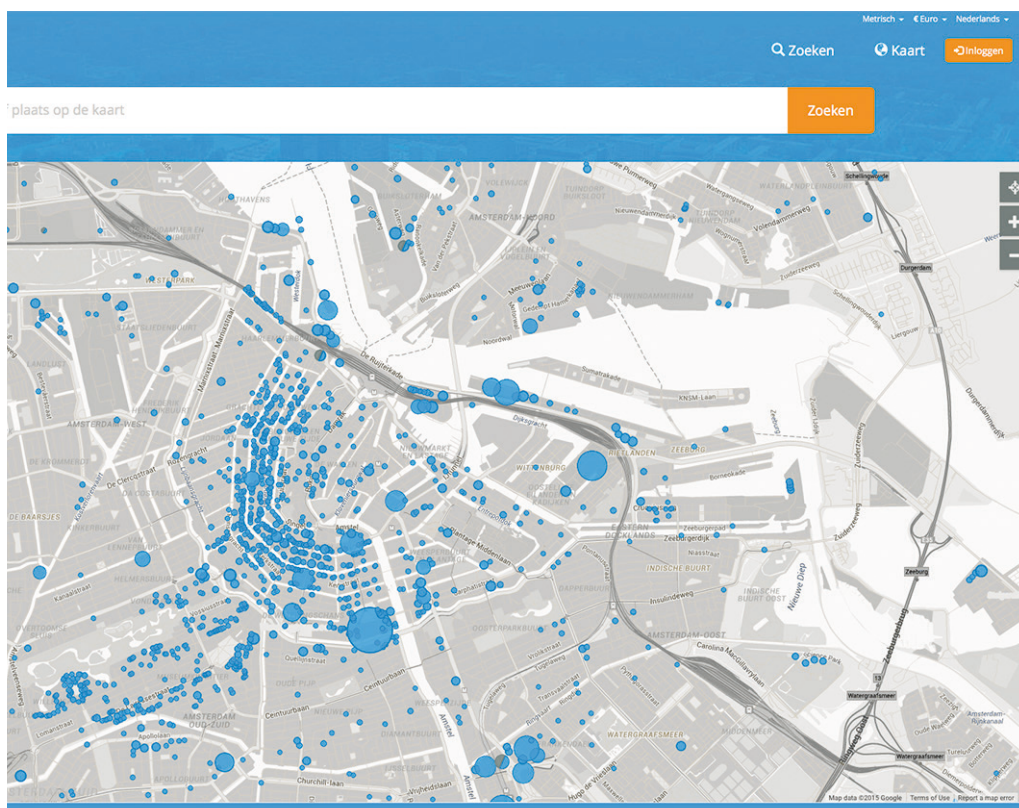
bananenbomen doen afsterven.<sup>7</sup> Via het door Unicef gesteunde mobiele platform Ureport (ureport.ug) kunnen burgers via sms misoogsten melden en adviezen ontvangen over wat ze het beste kunnen doen om hun oogsten te beschermen. In India kunnen burgers op Ipaidabribe.com doorgeven als ze smeergeld hebben moeten betalen. De website verwerkt deze meldingen en maakt per provincie en stad de omvang en prijs van corruptie inzichtelijk.

Op checkjeschoolgebouw.nl gaven leerlingen, leraren en ouders een oordeel over de kwaliteit van hun schoolgebouw voor een onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De Groninger Bodembeweging combineert verschillende databronnen op het Gasbevingen Portaal (opengis.eu/gasbevingen), zodat burgers op een kaart de samenhang tussen gaswinning en aardbevingen in de provincie kunnen zien.

## 1.4 Open data voor ondernemers

### Nieuwe toepassingen, nieuwe markten

Met open data kunnen innovatieve ondernemers nieuwe toepassingen maken. Een mooi Nederlands voorbeeld is OfficeRank.nl. Op deze website kunnen mensen informatie vinden over de kwaliteit en de prijzen van vastgoed. De site is gebouwd met data van onder meer het Kadaster.



7 <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/feb/11/open-data-how-mobile-phones-saved-bananas-from-bacterial-wilt-uganda>; zie ook het rapport Supporting sustainable development with open data (ODI, 2015).

8 Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). *Digitale Agenda.nl. ICT voor innovatie en economische groei.*

9 Het Kenniscentrum Open Data bij de TU Delft is daar een concreet uitvloeisel van. Dit centrum beperkt zich echter alleen tot open geo-data.

10 POPSIS staat voor Pricing Of Public Sector Information Study.

Om dit soort initiatieven te ondersteunen heeft het kabinet in de Digitale Agenda aangekondigd om meer overheidsdata als 'grondstof' beschikbaar te stellen voor innovatieve diensten.<sup>8,9</sup> Open data creëren een markt die uiteindelijk kan leiden tot economische groei, nieuwe werkgelegenheid en extra belastingopbrengsten. Drie recente casussen uit de Europese POPSIS-studie<sup>10</sup> laten zien wat er kan gebeuren als de overheid betaalde datasets sterk in prijs verlaagt of zelfs gratis maakt.

## Lagere kosten: economische ontwikkeling

Het KNMI besloot in 1999 om de prijs van de weerdata die het aan bedrijven verkocht met 80% te verlagen. De Deense bedrijfs- en bouwautoriteit creëerde vanaf 2002 een centrale database met kadastrale gegevens die voorheen waren verspreid over decentrale databases van de Deense gemeenten. De gegevens werden daarmee 96% goedkoper. Het Noorse meteorologische instituut maakte haar weerdata in 2007 zelfs helemaal gratis. In de POPSIS-studie werd de economische ontwikkeling gemeten bij de zakelijke gebruikers van deze data vanaf de start van de prijsverlaging tot het jaar 2010.

Uit de tabel hieronder blijkt dat de prijsverlagingen gepaard gingen met groei van banen (100% tot 713%) en omzet (100% tot 900%) bij de ondernemers die de data gebruiken.

Tabel 1.1 Goedkopere data leidt tot groei bij zakelijke gebruikers van die data

Organisatie	Type data	Prijs data	Zakelijke gebruikers	
			Fte's	Omzet
KNMI	Weerdata	- 80%	+ 200%	+ 300%
Deense bedrijfs- en bouwautoriteit	Geo-data	- 96%	+ 713%	+ 900%
Noors meteorologisch instituut	Weerdata	- 100%	+ 100%	+ 100% <sup>11</sup>

Bron: POPSIS 2011<sup>12</sup>

## Tegen beperkte kosten substantiële markt faciliteren

De drie overheidsorganisaties in Nederland, Denemarken en Noorwegen zagen na het doorvoeren van prijsverlagingen een substantiële markt ontstaan rondom hun data-sets. De kosten voor het faciliteren van die markt zijn voor die overheidsorganisaties relatief beperkt, zeker in relatie tot de hierboven beschreven economische baten.

Tabel 1.2 Kosten van het faciliteren van zakelijke gebruikers (in 2010)

Organisatie	Kosten faciliteren	Fte's voor faciliteren	Omzet bij zakelijke gebruikers
KNMI	€ 250.000	1,5	€ 20.000.000
Deense bedrijfs- en bouwautoriteit	€ 200.000	0,5	€ 5.000.000
Noors meteorologische instituut	€ 300.000	3	€ 20.000.000

Bron: POPSIS 2011

## 1.5 Open data voor de overheid

### Een toegankelijke, goede en efficiënte overheid

Ook voor de overheid zelf bieden open data kansen: open data kunnen de toegankelijkheid en het bereik van de overheid vergroten, en dat kan de relatie tussen overheid en burger verbeteren. Door data over de overheidsuitgaven en -prestaties open te maken, krijgt de overheid beter zicht op haar eigen geldstromen en op de kwaliteit van publieke dienstverlening. Dit helpt ook het parlement bij haar controlerende taak. Open data over de interne bedrijfsvoering van overheidsorganisaties kunnen leiden tot vergelijkingen daartussen en tot het identificeren van kansen voor besparingen. De OECD becijferde bijvoorbeeld dat overheden met open data hun kosten met vijftien tot twintig procent kunnen verlagen.<sup>13</sup>

<sup>11</sup>

Het percentage ligt waarschijnlijk hoger, omdat het omzetcijfer van de zakelijke gebruikers in het startjaar van open data ook de omzet van het meteorologisch instituut bevat.

<sup>12</sup>

Europese Commissie (2011). *Pricing of Public Sector Information Study*.

<sup>13</sup>

OECD (2013). *Exploring Data-Driven Innovation as a New Source of Growth: Mapping the Policy Issues Raised by "Big Data"*. OECD Digital Economy Papers, No. 222, OECD Publishing.

## Data open maken is niet duur

Een veelgehoord bezwaar tegen het open maken van datasets is dat dat aanzienlijke kosten met zich mee zou brengen. Hierboven zagen we al drie voorbeelden waarbij die kosten niet hoog, maar juist laag bleken te zijn in vergelijking met de economische baten. Ook wanneer we de kosten van het open maken van data afzetten tegen de totale uitgaven van een organisatie, vallen ze relatief laag uit. Dit kunnen we laten zien aan de hand van een onderzoek van het bedrijf The Green Land uit 2014 en de jaarverslagen van de onderzochte organisaties.

The Green Land onderzocht bij vijf overheidsorganisaties de kosten van het open maken van datasets (zie tabel 1.3).

Tabel 1.3 Vijf organisaties die data hebben open gemaakt

Organisatie	Type data	Startjaar
Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed	Erfgoeddata	2010
Gemeente Enschede	23 datasets	2012
Gemeente Rotterdam	137 datasets	2011
Kadaster	Basisregistratie topografie	2012
KNMI	Realtime klimaatdata en seismologische data	2013

Bron: The Green Land, 2014.<sup>14</sup>

Voor het open maken van data is vaak een startinvestering nodig, bijvoorbeeld voor het aanleggen van de benodigde ICT-infrastructuur. Vervolgens zijn er meestal jaarlijkse kosten, bijvoorbeeld voor het beheer van de datasets. Hieronder staan de eenmalige en de jaarlijkse kosten van het openen van de bovengenoemde datasets als percentage van de uitgaven van de organisatie (in het jaar dat met het openen van de data werd begonnen).

Tabel 1.4 Kosten voor het open maken van data

	Eenmalige kosten als % totale uitgaven	Jaarlijkse kosten als % totale uitgaven	Totale uitgaven organisatie in startjaar (mln euro's)
Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed	0 %	0%	39
Gemeente Enschede	0,002%	0%	741
Gemeente Rotterdam	0,001%	0,001%	4.428
Kadaster	0,031%	0,010%	239
KNMI	0,087%	0,024%	58

Bron: The Green Land, 2014; Jaarverslagen genoemde organisaties.

Zowel de jaarlijkse als de eenmalige kosten van het open maken van data waren bij de onderzochte organisaties slechts een fractie van de totale uitgaven: tussen de 0% en 0,09%. Het gaat daarbij om zeer omvangrijke datasets (in het geval van Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed, Kadaster, KNMI) of meerdere datasets die tegelijk opengesteld werden (gemeenten Enschede en Rotterdam). De Rijkdienst voor het Cultureel Erfgoed gaf geen specifieke kosten op voor het open maken van data. Zij ziet open data als onderdeel van haar taak om het cultureel erfgoed te digitaliseren en noemt de kosten voor het open maken daarom niet apart.

14

The Green Land (2014). *Wah kos'dah dan? Onderzoek naar de incrementele kosten van aan Open Data doen*. In opdracht van het Ministerie van BZK.

## Een groter bereik van publieke dienstverlening

Het openen van data kan de overheid en haar dienstverlening letterlijk beter bereikbaar maken, waarmee het nut van de overheid voor de samenleving toeneemt. In 2012 stelde het Kadaster de basisregistratie topografie (BRT) beschikbaar als open data. De BRT is een verzameling van gedetailleerde, digitale kaarten van Nederland. Vanaf het moment dat de open data beschikbaar kwamen, nam het gebruik van de BRT sterk toe, zowel onder particuliere als zakelijke gebruikers. In 2014 werd de BRT online 694 miljoen keer bekeken; elke klik op een kaart werd daarbij apart geregistreerd. De onderliggende data (of delen daarvan) werden in 2014 in totaal 61.000 keer gedownload.<sup>15</sup>

De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) hield tussen september 2012 en september 2013 een proef met het open maken van niet privacy-gevoelige voertuiginformatie. Na een jaar waren er meer dan 2.000 hergebruikers en waren er tussen de 25 miljoen en 2,5 miljard kentekens opgevraagd.<sup>16</sup> De RDW constateerde dan ook dat de proef geslaagd was.<sup>17</sup>

Nederlandse inspecties verkennen wat ze met open data kunnen doen. De Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) heeft de eerste stappen gezet. Ze heeft in 2014 een app en website ([www.nvwa.nl/onderwerpen/inspectieresultaten/dossier/horeca-inspectiekaart](http://www.nvwa.nl/onderwerpen/inspectieresultaten/dossier/horeca-inspectiekaart)) uitgebracht waarin de inspectieresultaten van horecagelegenheden zijn terug te vinden. Vooralsnog betreft het alleen lunchrooms. Op termijn gebeurt dat ook voor andere werkterreinen van de NVWA. De onderliggende data zijn helaas nog niet opengesteld. De NVWA wil dat in 2015 wel gaan doen. Mediakanalen zoals RTL Nieuws hergebruiken de data van de lunchrooms al wel voor hun website.

Figuur Horeca-inspectiegegevens via rtlnieuws.nl



<sup>15</sup> Bregt en Eertink. (2014). *Wat zijn de effecten van een open basisregistratie topografie na twee jaar?* Wageningen University; Extra informatie Kadaster via e-mail.

<sup>16</sup> Een bevraging bevat 1 tot 100 kentekens.

<sup>17</sup> RDW (2013). *Proof of Concept Open Data Voertuigen* door RDW.

## Kosten vergelijken en besparen

Als overheden hun data over uitgaven open maken en voor die data dezelfde definities gebruiken, wordt het mogelijk om de kosten van organisaties te vergelijken. Zo gebrui-

ken gemeenten de IV3-standaard<sup>18</sup> om hun uitgaven via het CBS aan het Rijk te rapporteren en departementen gebruiken een rijksbrede kostensoortentabel. Het vergelijken van deze uitgaven kan leiden tot nieuwe inzichten en nieuwe mogelijkheden voor besparingen. Zo ontdekte een team van artsen, hackers en werknemers van het Britse Open Data Instituut dat de Engelse overheid 200 miljoen pond kan besparen als artsen voor cholesterolverlaging altijd generieke medicijnen voorschrijven en geen merkmedicijnen.<sup>19</sup>

### Digitale duurzaamheid

Het open maken van data kan leiden tot kostenbesparingen, en omgekeerd geldt dat het niet open maken van data kan leiden tot onnodige kosten. Zo blijkt uit een onderzoek van SEO Economisch Onderzoek dat de overheidskosten voor het afhandelen van Wob-verzoeken in Nederland een stuk hoger zijn dan in Angelsaksische landen. Bij een Wob-verzoek vraagt de burger de overheid om specifieke informatie. De overheid moet dan bepalen of de informatie (of delen daarvan) openbaar is en het openbare deel van de informatie beschikbaar stellen aan de vragende burger.

Tabel 1.5 **Kosten voor het behandelen van Wob-verzoeken (verzoeken om overheidsinformatie)**

	Jaar	Kosten per verzoek in euro's omgerekend naar 2013
Verenigde Staten	2009	407
Verenigd Koninkrijk	2005	507
Ierland	2009	527
Australië	2008-2009	620
Canada	2000-2001	1.304
Nederland	2009-2010	4.800 <sup>20</sup>

Bron: SEO, 2013.<sup>21</sup>

De relatief hoge kosten voor Wob-verzoeken in Nederland kunnen deels duiden op een relatief gebrekkige informatiehuishouding en archivering bij de Nederlandse overheid.<sup>22</sup> De parlementaire commissie Elias, die de grote ICT-projecten van het Rijk onderzocht, stelde hierover: "De commissie heeft informatie regelmatig ontijdig, incompleet en in sommige gevallen zelfs incorrect ontvangen. Departementen hebben hun (digitale) archieven niet op orde, lijken zich in sommige gevallen niks aan te trekken van de wettelijk vereiste bewaartermijnen, en het is op z'n zachtst gezegd opvallend dat in sommige gevoelige kwesties er zelfs helemaal geen documentatie voorhanden is."<sup>23</sup>

Data open maken vereist actieve openbaarmaking van de overheid. Dat betekent dat de overheid niet kan wachten op een vraag van een burger (passieve openbaarmaking) om te besluiten of data beschikbaar kunnen worden gesteld of niet. In plaats daarvan moet de overheid bij het maken en verzamelen van data al een besluit nemen over de mate van openheid en geslotenheid. Dit wordt ook wel 'open by design' en 'privacy by design' genoemd. Het open maken van data zou dus een stimulans kunnen zijn voor het zorgen voor een duurzame, digitale informatievoorziening binnen de hele overheid. Bij het uitblijven daarvan bestaat juist het risico op een 'informatie-infarct', waarbij het zicht op cruciale overheidsgegevens ontbreekt en deze uiteindelijk zelfs niet meer terug te vinden zijn.<sup>24</sup>

18

IV3 staat voor Informatie voor derden. IV3-rapportages zijn verplichte financiële rapportages die gemeentes aan het CBS moeten sturen. De indeling van de rapportages is per 1 januari 2015 vernieuwd, onder meer met oog op de decentralisaties op het terrein van jeugdzorg, participatie en maatschappelijke ondersteuning.

19

Zie [www.prescribenganalytics.com](http://www.prescribenganalytics.com).

20

In het onderzoek van SEO worden een bereik genoemd van 3.851 tot 5.838 euro. Daarvan hebben we het gemiddelde genomen en dit getal vervolgens afgerond.

21

SEO Economisch Onderzoek (2013). *Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur*.

22

Dit staat los van de discussie over mogelijk misbruik van de Wob.

23

Tweede Kamer (2014). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*, p. 29.

24

Enthoven (2014). *Open het system: over actieve openbaarheid en een informatieregister*. Essay in opdracht van het Nationaal Archief.

## 2 Open data in internationaal perspectief

Dit hoofdstuk schetst ontwikkelingen op het gebied van open data in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. We brengen daarnaast in beeld op welke aspecten van de praktijk van open data het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten het beter doen dan Nederland. We besteden, ten slotte, aandacht aan goede voorbeelden uit andere landen. Deze voorbeelden kunnen ter inspiratie voor de Nederlandse praktijk dienen.

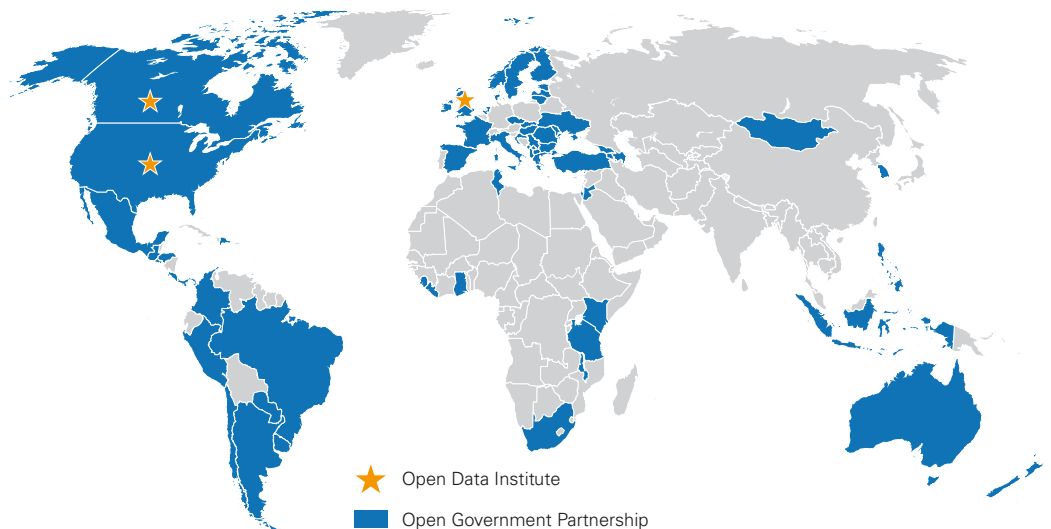
### 2.1 Aanbod van open data internationaal

Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn internationaal de meest toonaangevende landen op opendatagebied. In internationale benchmarks staan deze twee landen steevast bovenaan. Meerdere van de goede voorbeelden die in het volgende hoofdstuk aan bod komen, komen dan ook uit deze landen. Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten bieden veel open data aan, er is veel hergebruik van open data en de overheden zetten zich substantieel in voor meer en betere open data.

#### Key transforming initiative

De ontwikkeling van open data kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen die overheden doormaken in de richting van een digitale overheid. Ook hierin zetten het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten de toon. De Engelse en de Amerikaanse overheid zien open data als een *key transforming initiative*.<sup>25</sup> Open data is voor hen duidelijk geen doel, maar een middel om te komen tot een transparante en responsieve overheid. Beide landen hebben *digital services* opgericht die ervoor moeten zorgen dat de dienstverlening van de overheid aansluit bij wat burgers tegenwoordig gewend zijn.<sup>26</sup> De inzet van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten voor open data is dan ook aanzienlijk. Op mondiaal niveau zijn ze voortrekkers in het Open Government Partnership (een multilateraal initiatief om te bevorderen dat overheden zoveel als mogelijk open zijn), hebben ze zich in het Open Data Charter<sup>27</sup> van de G8 gecommitteerd aan *open by default* en ondersteunen ze direct of indirect allerlei opendatainitiatieven.

Figuur 2.1 Landen die participeren in het Open Government Partnership en landen met een nationaal Open Data Instituut (2015)



<sup>25</sup> Open Data Institute (2015). *Open data in government: how to bring about change*.

<sup>26</sup> [www.whitehouse.gov/digital/united-states-digital-service/story](http://www.whitehouse.gov/digital/united-states-digital-service/story)

<sup>27</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>

### 2.1.1 Verenigd Koninkrijk

De leidende positie op opendatagebied van het Verenigd Koninkrijk is grotendeels te danken aan het kabinet-Cameron/Clegg. Een van de eerste acties (in mei 2010) van premier Cameron was het sturen van een brief<sup>28</sup> naar alle departementen waarin ze werden opgeroepen om binnen een periode van enkele maanden verschillende kern-datasets te ontsluiten.

*“Given the importance of this agenda, the Deputy Prime Minister and I would be grateful if departments would take immediate action to meet this timetable for data transparency, and to ensure that any data published is made available in an open format so that it can be re-used by third parties. From July 2010, government departments and agencies should ensure that any information published includes the underlying data in an open standardised format.”*

Binnen een jaar na deze brief zijn gegevens over bijvoorbeeld overheidsuitgaven (nationaal en lokaal), ICT-contracten, aanbestedingen en gedetailleerde criminaliteitscijfers gepubliceerd als open data. In februari 2015 worden meer dan twintigduizend datasets ontsloten via data.gov.uk.

Om de ambities van premier Cameron te realiseren, investeert de Engelse overheid in de juiste randvoorwaarden voor meer open data, zoals:

- Een *Transparency Board*. Die overziet de uitvoering van de transparantieagenda van het kabinet en spreekt departementen aan op het open maken van data.
- Standaardisatie van data.
- Het opzetten van een *National Information Infrastructure*.
- Een *Open Data Institute*. Deze fungeert als katalysator bij de ontwikkeling van open data en brengt vraag en aanbod bij elkaar.
- De website data.gov.uk. Het hebben van één eenduidig dataportaal helpt gebruikers om snel voor hen relevante data te vinden.

Zeer recent heeft de Engelse overheid besloten om in de periode 2015-2018 nog eens 120 miljoen pond te investeren in de digitale overheid.<sup>29</sup> Het *Open Data Institute* ontvangt daarvan jaarlijks enkele miljoenen ponden.

### 2.1.2 Verenigde Staten

In de Verenigde Staten vervult, vergelijkbaar met het Verenigd Koninkrijk, president Obama een toonaangevende rol in het bevorderen van *accountability and transparency* van overheidsuitgaven en van de ontwikkeling van open data.

Als senator was Obama een van de initiatiefnemers van de *Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006* (FFATA) en van vervolgwetgeving in 2008.<sup>30</sup> Kort na zijn inauguratie als president bekrachtigde hij de *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (ARRA), het pakket stimuleringsmaatregelen ter bestrijding van de financiële en economische crisis, waarin ook een ongekende mate van verantwoording en transparantie over de besteding van de federale fondsen werd toegezegd via de website *recovery.gov*. En in de *executive order* van 9 mei 2013 gaf president Obama aan ‘open’ en ‘machineleesbaar’ de nieuwe standaard voor overheidsinformatie te maken:

*“Openness in government strengthens our democracy, promotes the delivery of efficient and effective services to the public, and contributes to economic growth. As one vital benefit of open government, making information resources easy to find, accessible, and usable can fuel entrepreneurship, inno-*

28

<https://www.gov.uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data>

29

<http://www.v3.co.uk/v3-uk/news/2395566/government-to-spend-gbp120m-on-uk-digital-economy-efforts>

30

*Strengthening Transparency and Accountability in Federal Spending Act of 2008.*

vation, and scientific discovery that improves Americans' lives and contributes significantly to job creation.(...) [T]he default state of new and modernized Government information resources shall be open and machine readable. (...) In making this the new default state, executive departments and agencies (agencies) shall ensure that they safeguard individual privacy, confidentiality, and national security.”<sup>31</sup>

In de afgelopen jaren is de beschikbaarheid van open data in de Verenigde Staten sterk toegenomen. Niet alleen op federaal niveau, maar ook in staten en grote steden wordt opendatabeleid ontwikkeld en uitgevoerd.

In federale open spending data, sinds 2008 ontsloten via USAspending.gov, doen zich echter hardnekkige problemen voor. De datakwaliteit (juistheid, volledigheid, betrouwbaarheid en tijdige beschikbaarheid) laat te wensen over en het gebrek aan datastandaarden (voor verschillende typen transacties en verschillende begunstigden) belemmeren een goed en onderling vergelijkbaar inzicht.<sup>32</sup>

#### Bedrijven niet meer te volgen op recovery.gov

Het ontbreken van een open handelsregister in de Verenigde Staten (zie figuur 2.5) zorgt er voor dat bij [www.recovery.gov](http://www.recovery.gov) niet langer kan worden gevolgd welke bedrijven recovery-gelden ontvangen. Bedrijven die zaken doen met de federale overheid moeten bij het bedrijf Dun & Bradstreet een zogeheten D-U-N-S-nummer aanvragen. Voor het gebruik van deze unieke identificatienummers moet – ook door de overheid – worden betaald. Omdat [recovery.gov](http://recovery.gov) per september 2015 sowieso eindigt, besloot de Recovery Board in het najaar van 2014 om niet een nieuw, meerjarig contract aan te gaan met Dun & Bradstreet. Hierdoor kan in het laatste jaar niet meer goed worden gevolgd hoe ruim 800 miljard dollar aan recovery-gelden wordt besteed en verdwijnt een belangrijk deel van de transparante verantwoording over deze uitgaven.<sup>33, 34</sup>

31

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government>

32

GAO-13-758 (2013);  
GAO-14-219 (2014);  
GAO-15-241T (2014).

33

Washington Post (2014).  
*Data on \$800 billion in stimulus spending will disappear this year. Here is why.*  
<http://tinyurl.com/kd3dggp>

34

Sunlight Foundation (2014).  
*Recovery.gov dumps DUNS, highlighting need for open entity IDs*  
<http://tinyurl.com/pmvnbu8>

35

<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/994/text>

De DATA Act (*Digital Accountability and Transparency Act of 2014*)<sup>35</sup> moet onder andere deze problemen het hoofd bieden. In aanvulling op de eerder genoemde FFATA beoogt de DATA Act het inzicht in federale uitgaven te vergroten door het:

- Ontsluiten van alle directe uitgaven van federale diensten als open data waarbij de diverse uitgaven gekoppeld moeten worden aan beleidsprogramma's;
- Opstellen van datastandaarden voor financiële data;
- Vereenvoudigen en stroomlijnen van de rapportageverplichtingen waardoor de administratieve lasten afnemen en het aantal fouten vermindert;
- Verbeteren van de datakwaliteit door diensten zelf verantwoordelijk te maken voor de volledigheid en juistheid van aangeleverde informatie en aanvullend toezicht door de *inspectors general* en de *Government Accountability Office* (GAO, de Amerikaanse Algemene Rekenkamer).

De DATA Act schrijft ook voor om de in het kader van de *Recovery Act* ontwikkelde aanpak op de hele federale overheid toe te passen. De unieke ervaringen met de verantwoording over en toezicht op de besteding van de *Recovery-gelden* hebben niet alleen bruikbare lessen opgeleverd om de transparantie in alle overheidsuitgaven te vergroten. Ook het voorkomen en achterhalen van fraude, misbruik of verkwisting is binnen het *Recovery Operations Center* naar een hoger plan gebracht, met analyses op de aangeleverde open spending data en koppeling ervan met uiteenlopende datasets.



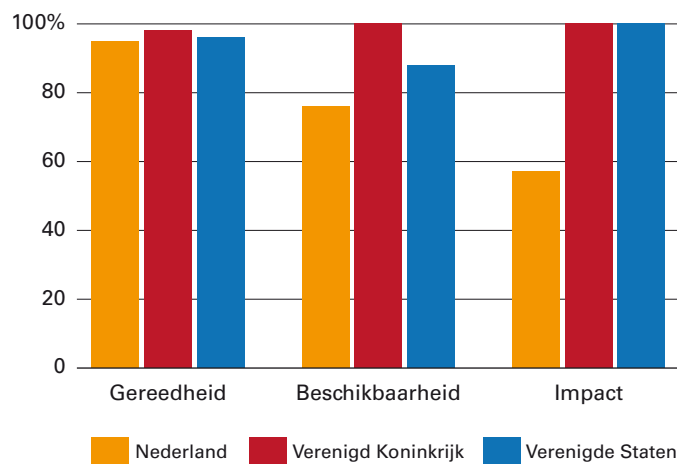
### 2.1.3 Vergelijking tussen de landen

Wat kunnen we in Nederland leren van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten? Aan de hand van gegevens van de Open Data Barometer – een tweejaarlijks internationaal vergelijkend onderzoek naar opendatapraktijken – vergelijken we de opendatapraktijk in Nederland met die in de andere twee landen op een drietal aspecten:<sup>36</sup>

- *Gereedheid*: randvoorwaarden aan de kant van overheid, bedrijfsleven en burgers;
- *Beschikbaarheid*: hoeveelheid open data die wordt aangeboden;
- *Impact*: in samenleving, bedrijfsleven en overheid.

Als we het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten vergelijken met Nederland (zie onderstaande figuur) dan valt op dat het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten vooral op het gebied van *beschikbaarheid* en *impact* van open data hoger scoren. Op het gebied van *gereedheid* voor open data ontlopen de drie landen elkaar niet veel. Dat is ook niet zo vreemd, want het gaat in alle gevallen om hoogontwikkelde democratieën. Daar zijn meestal alle randvoorwaarden voor een succesvolle opendatapraktijk aanwezig.

Figuur 2.2 **Verschillen in gereedheid voor, beschikbaarheid en impact van open data, Nederland, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in procenten**



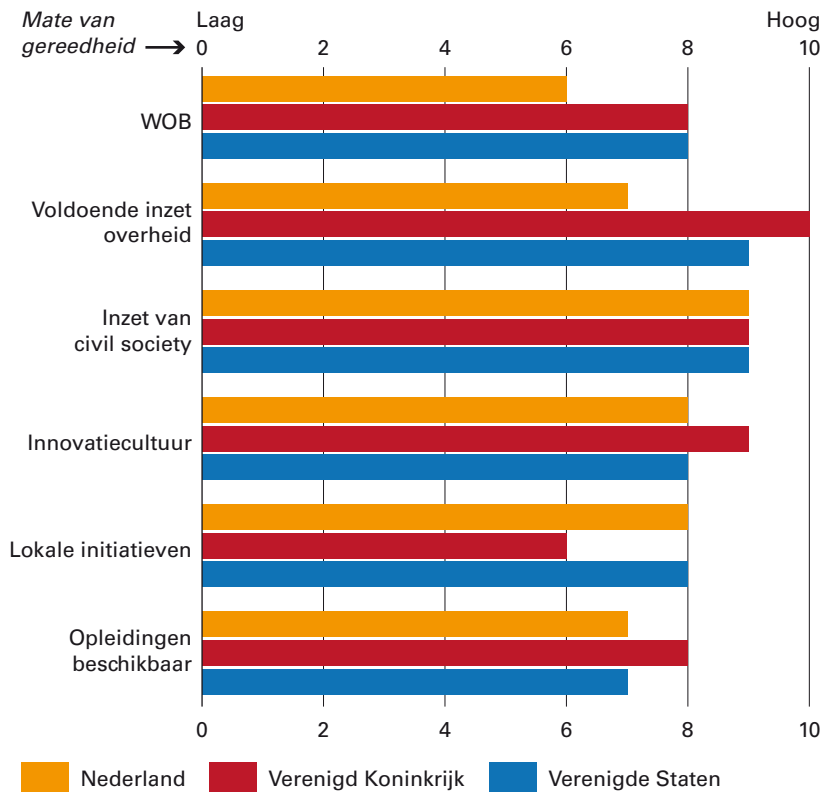
Bron: Open Data Barometer, 2015.

#### Gereedheid

In de gegevens van de *Open Data Barometer* zien we dat Nederland op het aspect *gereedheid* alleen minder goed scoort op het gebied van wetgeving over openbaarheid (Wob) en de mate waarin de overheid zich inzet voor open data (zie onderstaande figuur).

Figuur 2.3 Uitsplitsing van de verschillen in gereedheid voor open datasets in Nederland, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten

(scores lopen van 0-10, waarbij 10 de hoogste mate van gereedheid aangeeft)<sup>37</sup>



Bron: Open Data Barometer, 2015.

37

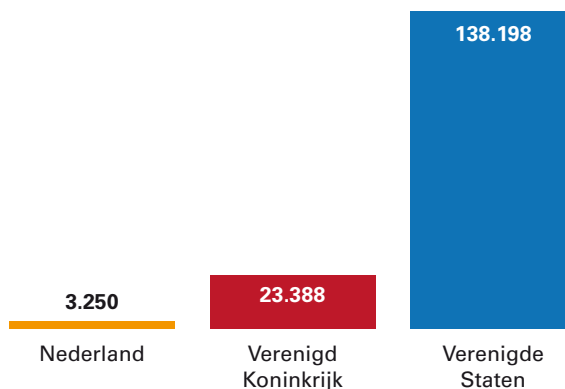
De vragen zijn als volgt:

Wob: To what extent does the country have a functioning right-to-information law?; Voldoende inzet overheid: To what extent is there a well-resourced open government data initiative in this country?; Inzet van civil society: To what extent are civil society and information technology professionals engaging with the government regarding open data?; Innovatiecultuur: To what extent is government directly supporting a culture of innovation with open data through competitions, grants or other support?; Lokale initiatieven: To what extent are city or regional governments running their own open data initiatives? Opleidingen beschikbaar: To what extent is training available for individuals or businesses wishing to increase their skills or build businesses to use open data?

### Beschikbaarheid

Ondanks de geringe verschillen in gereedheid voor open data, bieden het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten veel meer open data aan dan Nederland (zie onderstaande figuur). Het aantal opendatasets in de Verenigde Staten is zelfs gigantisch te noemen.

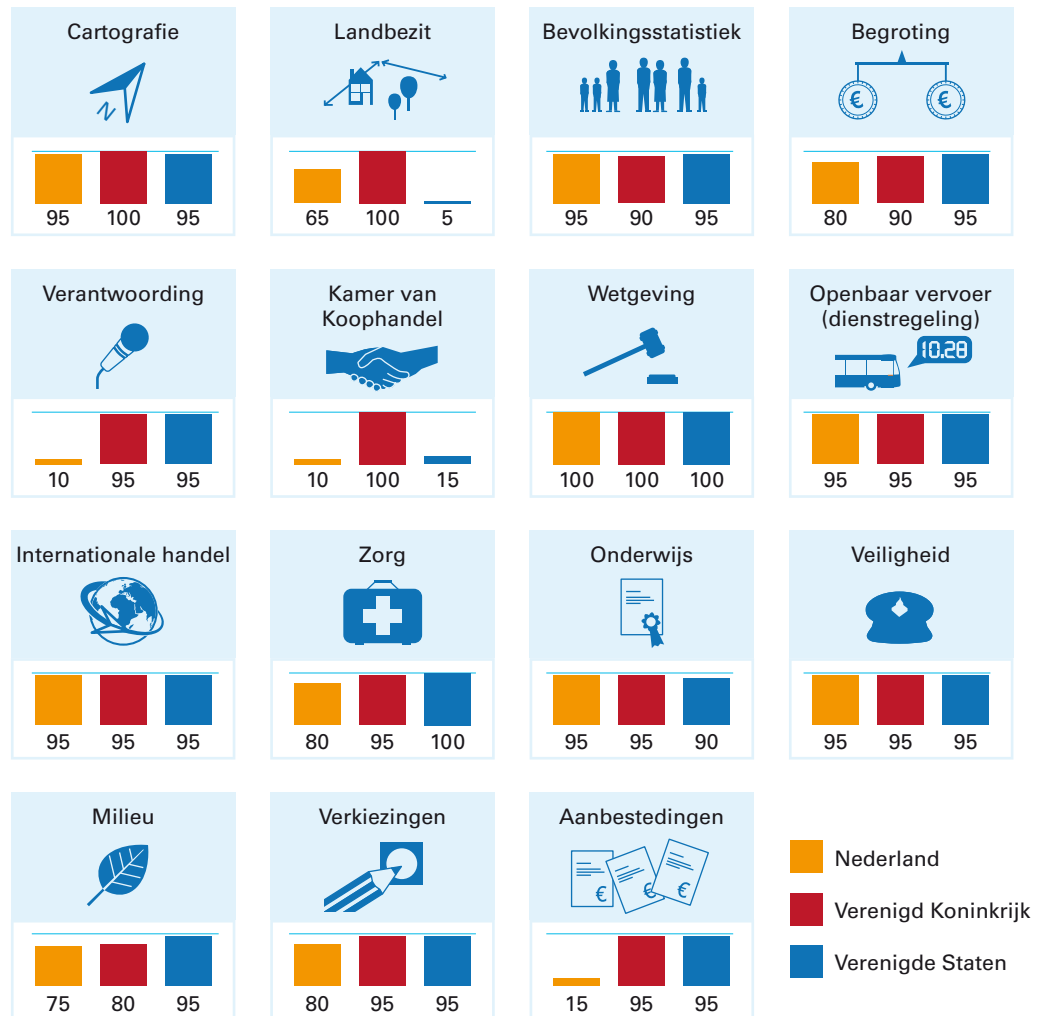
Figuur 2.4 Verschillen (kwantitatief) in het aanbod van open datasets via nationale data-portalen (gemeten in aantal datasets) in Nederland, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten op 15 februari 2015



Bron: data.overheid.nl, data.gov.uk, data.gov.

Het soort data dat wordt aangeboden, verschilt op een aantal onderdelen tussen de landen. In de open data barometer wordt de beschikbaarheid van open data per beleidsterrein aangegeven met een score van 0 tot 100. Nederland beschikt momenteel over weinig open data over gedane overheidsuitgaven (zie ook paragraaf 3.2). Ook zijn de data over aanbestedingen niet open (wel openbaar). Het handelsregister in Nederland wordt evenmin open aangeboden. Dat laatste geldt overigens ook voor de Verenigde Staten. Het Verenigd Koninkrijk heeft op alle beleidsterreinen open data beschikbaar.

Figuur 2.5 **Mate waarin open data op verschillende beleidsterreinen beschikbaar is (scores 0-100), per land**



Bron: Open Data Barometer, 2014.<sup>38</sup>

### Impact

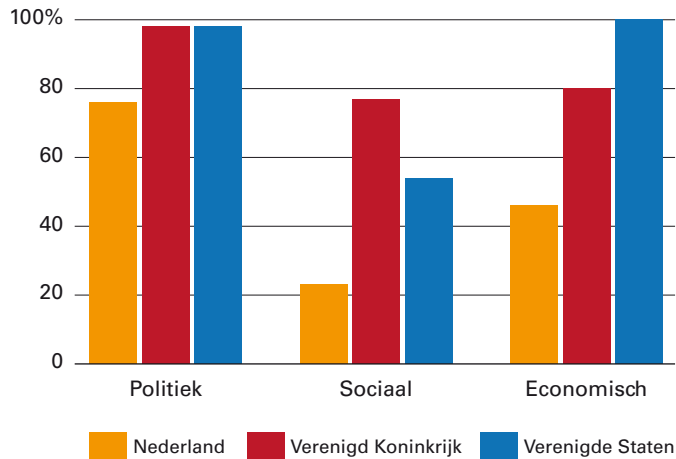
De impact van open data kan worden verdeeld in een politieke, een sociale en een economische dimensie. Deze hebben in de open data barometer een score gekregen van 0 tot 100. Politieke impact gaat bijvoorbeeld over hoe open data bijdraagt aan de efficiëntie van de overheid en een betere publieke verantwoording. Sociale impact gaat onder meer over hoe burgers met open data beter worden betrokken bij het maken van beleid. Economische impact, ten slotte, gaat over de vraag in welke mate ondernemers met open data nieuwe bedrijven weten op te zetten. In de Verenigde Staten zijn via data.gov/impact verschillende voorbeelden van hergebruik van open data te vinden,

38

Zie toelichting bij figuur 3.3 voor de berekening van de scores.

zoals LinkedIn dat gebruikmaakt van open data van arbeidsmarkt- en onderwijsstatistieken. Vooral op de sociale en economische dimensies blijft Nederland achter bij het Verenigd Koninkrijk en bij de Verenigde Staten. Dat betekent dat Nederland de burger nog weinig met open data weet te betrekken bij het maken en controleren van overheidsbeleid en dat in het bedrijfsleven nog weinig meerwaarde met en door open data wordt gecreëerd.

Figuur 2.6 **Verschillen in de impact van open data, Nederland, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, scores 0-100**



Bron: Open Data Barometer, 2015.

### 39

In het vorige Trendrapport Open Data schreven we: “Het belang van open spending beperkt zich niet tot de rijksoverheid in enge zin.

Juist in situaties waarin de rijksoverheid terugtreedt en de uitvoering meer overlaat aan andere overheden of semipublieke organisaties, zoals in de zorg, in het onderwijs en bij de decentralisaties in het sociale domein, biedt de beschikbaarheid van regelmatig bijgewerkte open data veel kansen. Dit creëert voor alle betrokken partijen - ministers, Tweede Kamer, burgers en veldpartijen - een gelijk speelveld. Vanuit haar rol als verantwoordelijke voor het ‘systeem’ ligt het voor de hand dat de rijksoverheid hier maximaal op inzet.”

### 40

De Engelse centrale overheid ontsluit alleen transacties van meer dan 25.000 pond. Voor lokale overheden geldt een ondergrens van 500 pond.

## 2.2 Goede voorbeelden

Bij de uitvoering van publieke taken horen transparantie en open data, zeker als er veel publiek geld mee is gemoeid en als het gaat om belangrijke overheidstaken.

Wereldwijd zijn er verschillende opendata-initiatieven die als goed voorbeeld voor Nederland kunnen dienen. We gaan in op:

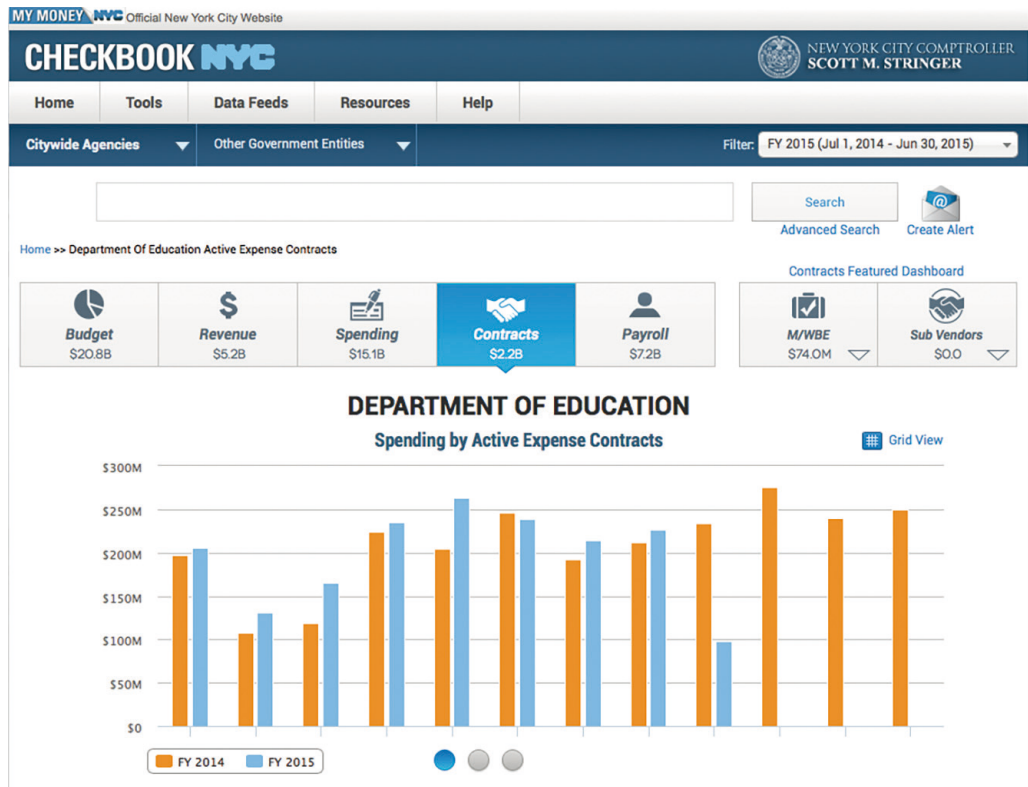
- Open spending/aanbestedingen
- Kamer van Koophandel (handelsregister)
- Politie
- Zorg
- Inspecties.

### 2.2.1 Open spending/aanbestedingen

Open spending gaat over het aanbieden van open data over publieke financiën. Denk daarbij aan geplande en gerealiseerde inkomsten en uitgaven, aan subsidies en bijvoorbeeld aan gegevens over inkoop en aanbestedingen. Open spendingdata bieden burgers de kans om te controleren waar overheden hun belastinggeld aan uitgeven. Voor een betekenisvol inzicht in de overheidsfinanciën moet deze informatie tot op het niveau van transacties beschikbaar zijn.<sup>39</sup>

Wereldwijd is dat al in meerdere landen mogelijk, zoals in het Verenigd Koninkrijk ([data.gov.uk/data/openspending-report/index](http://data.gov.uk/data/openspending-report/index))<sup>40</sup> en Albanië ([spending.data.al/en/treasury/list/year/2014](http://spending.data.al/en/treasury/list/year/2014)). Recovery.gov uit de Verenigde Staten is een voorbeeld van open geospending: burgers kunnen crisisgerelateerde uitgaven tussen staten vergelijken en projecten in hun nabije omgeving volgen. Door het ontbreken van een open

handelsregister in de Verenigde Staten kan op [www.recovery.gov](http://www.recovery.gov) niet langer kan worden gevolgd welke bedrijven recovery-gelden ontvangen (zie par. 2.1.2).



Een van de meest uitgebreide voorbeelden van open spending vinden we in New York City. Inwoners van New York kunnen via [checkbooknyc.com](http://checkbooknyc.com) tot op zeer gedetailleerd niveau en bijna realtime volgen waar de stad haar geld aan uitgeeft. De website geeft zelfs van onderaannemers aan wie ze zijn en voor hoeveel geld ze een bepaalde klus aannemen. Uiteraard zijn de data ook als open data beschikbaar, zodat burgers daar zelf ook mee aan de slag kunnen.

#### Top 5 Contracts Number of Stand Alone Contracts: 2,572

CONTRACT ID	PURPOSE	CONTRACTING AGENCY	PRIME VENDOR	CURRENT AMOUNT	ORIGINAL AMOUNT	SPENT TO DATE
CT104020139352181	TO USE AS AN ELEMENTARY, MIDD...	DEPARTMENT OF EDUCATION	NEW SETTLEMENT COMMUNITY CAMPUS ...	\$151.77M	\$151.77M	\$96.95K
CT104020119155781	LEASE	DEPARTMENT OF EDUCATION	BROADWAY 26 WATERVIEW LLC	\$131.35M	\$131.35M	\$15.38M
CT104020119156426	SCHOOL BUS INSURANCE BROKER	DEPARTMENT OF EDUCATION	WILLIS OF NEW YORK INC	\$125.93M	\$1.20M	\$117.82M
CT104020079701232	LEASES PREMISES	DEPARTMENT OF EDUCATION	45-10 94TH STREET LLC	\$96.30M	\$96.30M	\$18.54M
CT104020089850104	LEASE PREMISES	DEPARTMENT OF EDUCATION	213 EAST 63RD STREET LLC	\$87.68M	\$87.68M	\$5.73M

Zeer recent is een voorbeeld van open spending in Italië. In dat land is per maart 2015 een digitaal accounting systeem, SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici), verplicht voor lokale overheden.<sup>41</sup> Via [soldipubblici.gov.it](http://soldipubblici.gov.it), een initiatief van onder meer de Italiaanse nationale bank, worden de maandelijkse uitgaven van lokale overheden per categorie ontsloten (lijkt op de in Nederland gebruikte IV3-systematiek). De gegevens zijn als csv-bestand te downloaden en lokale overheden kunnen onderling worden vergeleken.

<sup>41</sup>

Zie <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/e-GOVERNME1/SIOPE/index.html>.

## Aanbestedingen

In Europa worden data over aanbestedingen en de toekenningen ervan gepubliceerd op <http://ted.europa.eu> (Supplement bij het Publicatieblad van de EU). Het project OpenTED ([ted.openspending.org](http://ted.openspending.org)) verzamelt die data en deelt ze opnieuw in, zodat ze makkelijker zijn te gebruiken voor bijvoorbeeld journalisten en onderzoekers. Commercieel hergebruik vindt onder andere plaats via de website [euroalert.nl](http://euroalert.nl), waarop gebruikers uitgebreide zoekprofielen aan de data kunnen koppelen, en waarop ook de toegekende contracten opgenomen zijn.

**OpenInterests.eu**  [Browse](#) [Institutions](#) [About](#)

### Who has financial or political interests in the European institutions?




Photo: European Parliament

**107105 Organisations · 18200 Individuals · 7358 Public bodys · 6211 Representatives · 962 Expert groups · 28 EU Institutions**

OpenInterests catalogues actors involved in lobbying, expert groups, public expenditure and procurement so you can explore the interactions between them. [Read more...](#)

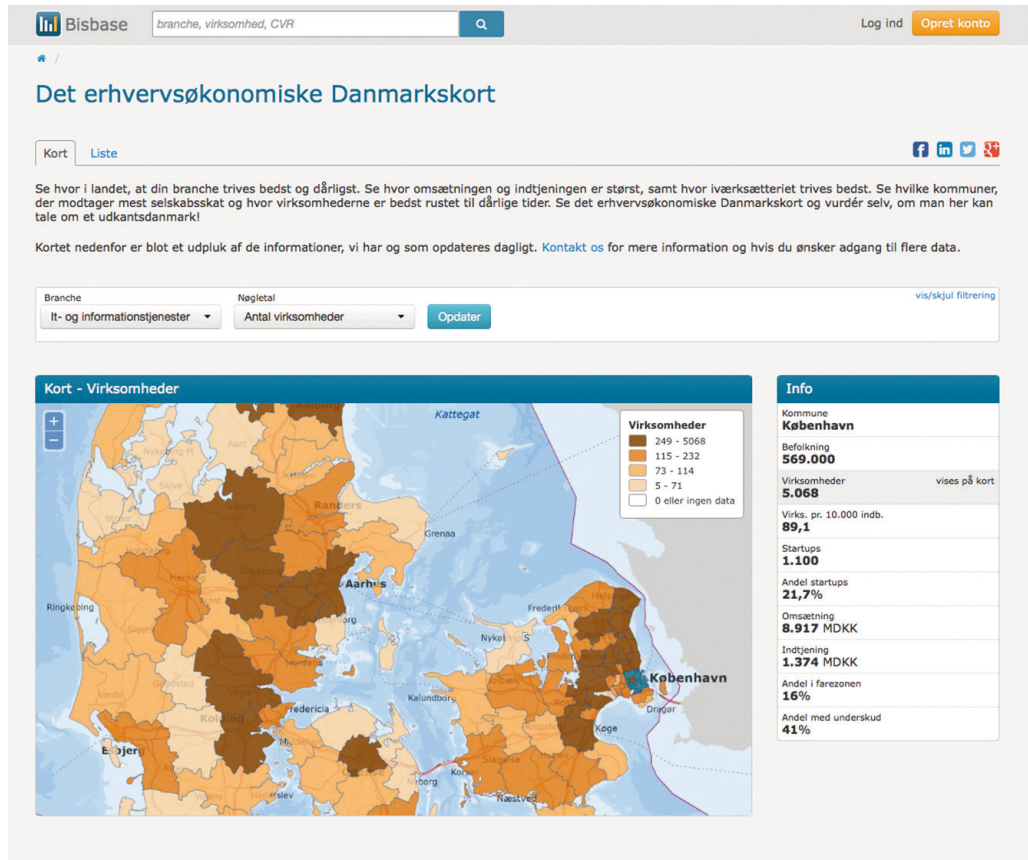
---

[about this page](#)  
 [made by pudo](#)  
 [built with grano](#)  
 [source code](#)

De data van TED (Tender Electronic Daily), in combinatie met bijvoorbeeld lobbyregisters, worden gebruikt in [openinterests.eu](http://openinterests.eu) om inzicht te krijgen in bijvoorbeeld toekenningen van aanbestedingen. Op [openinterests.eu](http://openinterests.eu) kan worden gezocht op personen, instituten en bedrijven, met de potentie verbindingen tussen hen zichtbaar te maken.

### 2.2.2 Kamer van Koophandel (handelsregister)

Landen als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Noorwegen, Zweden en België bieden veel van hun data over bedrijven als open data aan. In Denemarken maakt de beschikbaarstelling van bedrijfsgegevens onderdeel uit van de *roadmap* voor de publicatie van Deense basisregisters ([datacvr.virk.dk/data](http://datacvr.virk.dk/data)).<sup>42</sup> Kerngedachte achter de publicatie is dat die transactiekosten tussen overheden moet verminderen en tegelijkertijd het publiek belangrijke mogelijkheden biedt voor innovatie. De gegevens worden onder andere gebruikt door de winnaar van een Deense app-wedstrijd voor branche- en concurrentieanalyses: Bisbase ([www.bisbase.dk](http://www.bisbase.dk)).



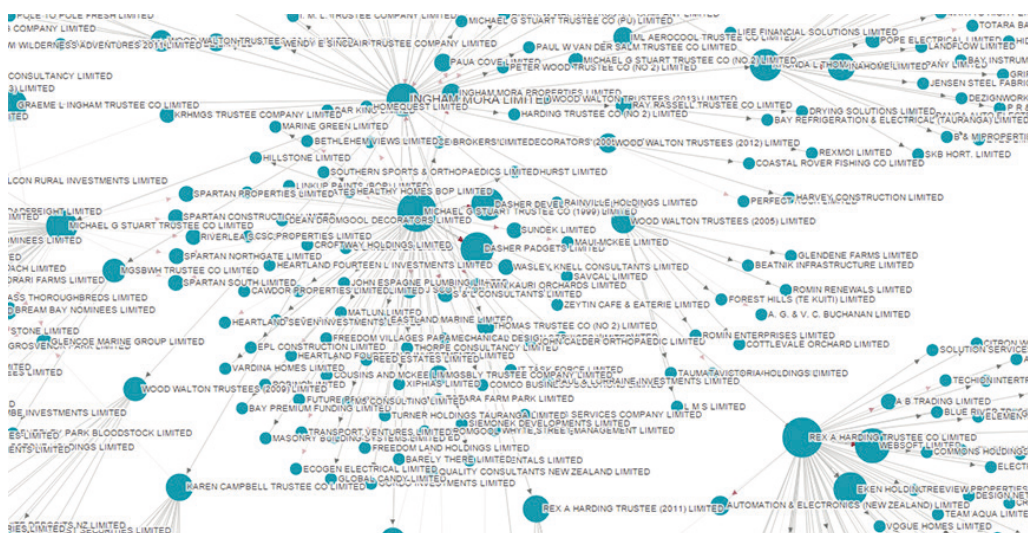
In België combineert de website [data.be](http://data.be) gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen<sup>43</sup> met bedrijfsdocumenten en jaarstukken die bij diverse overheden en rechtbanken worden gedeponneerd. De website heeft informatie over 1,8 miljoen bedrijven en 15 miljoen documenten over deze bedrijven. De website is in 2011 gestart en wordt inmiddels dagelijks door zo'n 10.000 mensen gebruikt.

<sup>43</sup> De Kruispuntbank beheert de officiële databank van de Belgische overheid van alle natuurlijke personen die een economische activiteit uitoefenen en van rechtspersonen die in België al dan niet economisch actief zijn in vennootschappen, verenigingen zonder winstoogmerk, verenigingen van mede-eigenaars, enzovoort.

<sup>44</sup> eXtensible Business Reporting Language.

<sup>45</sup> Companies House heeft hiervoor in 2014 zelfs een internationale prijs ontvangen. (<https://www.gov.uk/government/news/companies-house-free-accounts-data-wins-international-award>).

In het Verenigd Koninkrijk publiceert UK Companies House ([www.gov.uk/government/organisations/companies-house](http://www.gov.uk/government/organisations/companies-house)) dagelijks en maandelijks gedeponeerde documenten en bedrijfsgegevens als open data en in XBRL-format, een open standaard voor financiële data.<sup>44, 45</sup> De open data van Companies House bevatten onder meer gegevens over bestuurders en daardoor kan bijvoorbeeld OpenCorporates.com bedrijfsnetwerken in kaart brengen:



In combinatie met ook gepubliceerde spending data, is het mogelijk om na te gaan aan welke bedrijven overheden geld uitgeven.

### 2.2.3 Politie

Datagestuurde werken bij de politie is in landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk behoorlijk ingeburgerd. Bekend voorbeeld uit de Verenigde Staten is *Compstat*, een datagestuurde managementmodel dat begon in New York City en dat veel navolging heeft gekregen. Een recenter voorbeeld is *hot spot policing*, een geodatagestuurde manier van handhaving: daar optreden waar de meeste criminaliteit plaatsvindt.

Vooral in het Verenigd Koninkrijk worden veel gegevens over bijvoorbeeld veiligheid en over prestaties van politiekorpsen als open data opengesteld ([police.uk](http://police.uk), [data.police.uk](http://data.police.uk)). Ook prestaties van politiekorpsen zijn beschikbaar als open data en kunnen via de Crime and Policing Comparator onderling worden vergeleken.<sup>46</sup>



### 2.2.4 Zorg

Voor goed gefundeerde keuzes over zorg is het van belang dat zorgconsumenten kunnen beschikken over goede en actuele informatie over de kwaliteit en het aanbod van zorg.

#### Verenigd Koninkrijk: National Health Service, Blue Book

De National Health Service (NHS) in het Verenigd Koninkrijk publiceert – als onderdeel van een brede transparantieagenda – veel open data over de zorg. De NHS doet dit mede om haar eigen werk te verbeteren:

46  
[www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/data/](http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/data/); <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/crime-and-policing-comparator/>



“We aim to revolutionise transparency in the NHS and demonstrate that we are a world leader in making information available about the quality of care and services. (...) We believe that transparency is a key enabler in supporting people to participate in their own healthcare, empowering citizens and patients to take more control of their health and care when and where they want to.”<sup>47</sup>

Een ander voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk is Blue Book Online ([www.bluebook.scts.org](http://www.bluebook.scts.org)). Via deze website informeren hartchirurgen het publiek over het aantal uitgevoerde operaties en de resultaten van die operaties. Naar schatting overlijden door deze informatieuitwisseling jaarlijks duizend mensen minder.<sup>48</sup>

### Zweden: Väntetider i vården, Omvård

In Zweden ontsluiten gemeenten en regio's gedetailleerde grafieken over verleende zorg, met vooral nadruk op wachttijden. De publicatie van de gegevens speelt een rol in beleid dat lokale en landelijke overheid overeengekomen zijn om de toegankelijkheid van zorg te verbeteren en te garanderen. Financiële extra's aan regionale en lokale overheden voor zorg zijn zelfs mede afhankelijk van het halen van vooraf afgesproken resultaten in het open maken van data. De cijfers worden maandelijks onderling gebenchmarkt. Hergebruik van deze gegevens gebeurt ook, bijvoorbeeld op <http://omvard.se>. Daar kunnen burgers de kwaliteit van zorgverleners in hun omgeving toetsen en bespreken. Naast de wachttijdendata stelt Omvård ook gegevens open over een aantal specifieke onderwerpen (diabetes, heupen, hart, hersenbloedingen, nierdialyse, verloskunde en ziekenhuisinfecties).



<sup>47</sup> <http://www.england.nhs.uk/ourwork/tsd/data-info/open-data/>

<sup>48</sup> [www.england.nhs.uk/ourwork/tsd/data-info/open-data/examples](http://www.england.nhs.uk/ourwork/tsd/data-info/open-data/examples)

### 2.2.5 Inspecties

De Food and Drug Administration uit de Verenigde Staten en de Food Standards Agency uit het Verenigd Koninkrijk ontsluiten de resultaten van hun inspecties en terugroepacties van producten en voedsel. Via de website [ratings.food.gov.uk](http://ratings.food.gov.uk) biedt de FSA bijvoorbeeld informatie over voedselveiligheid en over uitkomsten van inspecties

van restaurants. De gegevens zijn al sinds 2010 als open data te downloaden ([data.gov.uk/publisher/food-standards-agency](http://data.gov.uk/publisher/food-standards-agency)). De website [doorda.com](http://doorda.com) hergebruikt deze gegevens en combineert ze met onder andere criminaliteitscijfers. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit heeft in 2014 een website en app gelanceerd met de inspectieresultaten van horecagelegenheden (zie hoofdstuk 1).

The screenshot displays the Food Standards Agency website interface. At the top, there is a navigation bar with the agency's logo and links for 'Home', 'News & updates', 'Policy & advice', 'Business & industry', 'Enforcement & regulation', 'Science & research', and 'About Us'. Below this is a search bar and a 'Cymraeg' button. The main content area is titled 'Food hygiene ratings' and 'Search results'. The search criteria include: Business name 'the lamb', Street, town or postcode 'ely', Business type 'All', and Country or local authority 'All'. The search returned 1 item: 'The Lamb Hotel' at '2 Lynn Road Ely Cambridgeshire CB7 4EJ'. The hotel has a 'VERY GOOD' hygiene rating of 5, based on an inspection on 09 August 2013. A map on the right shows the location of the hotel in Ely, Cambridgeshire.

Name	Rating	Last inspection	Map
The Lamb Hotel 2 Lynn Road Ely Cambridgeshire CB7 4EJ	VERY GOOD	09 August 2013	

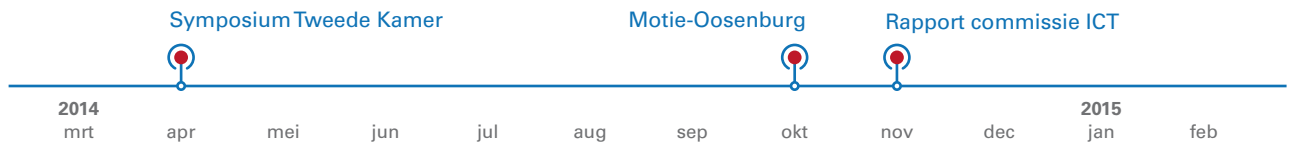


## 3 Open data in Nederland

In dit hoofdstuk schetsen we relevante nationale ontwikkelingen op opendatagebied sinds we ons eerste Trendrapport Open data op 27 maart 2014 uitbrachten. We kijken vervolgens naar hoe het aanbod aan open data zich het afgelopen jaar heeft ontwikkeld, in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht.

### 3.1 Ontwikkelingen sinds maart 2014

Tweede Kamer vraagt om meer data

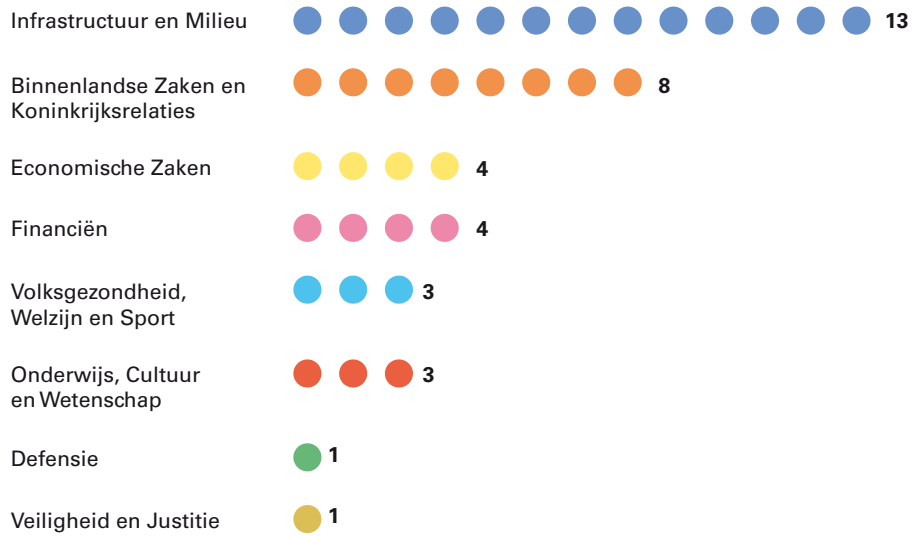


In mei 2014 organiseerde de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer een symposium over open data en open spending met sprekers van de stad New York, de Ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en met de Algemene Rekenkamer. In oktober 2014 spoorde de motie-Oosenbrug het kabinet aan om beloftes uit het Actieplan Open Overheid na te komen door onderzoeksrapporten, uitvoeringstoetsen, inkoopinformatie en subsidie-informatie zo snel mogelijk open te maken. In november 2014 publiceerde de tijdelijke commissie ICT een rapport over ICT-projecten bij de overheid.

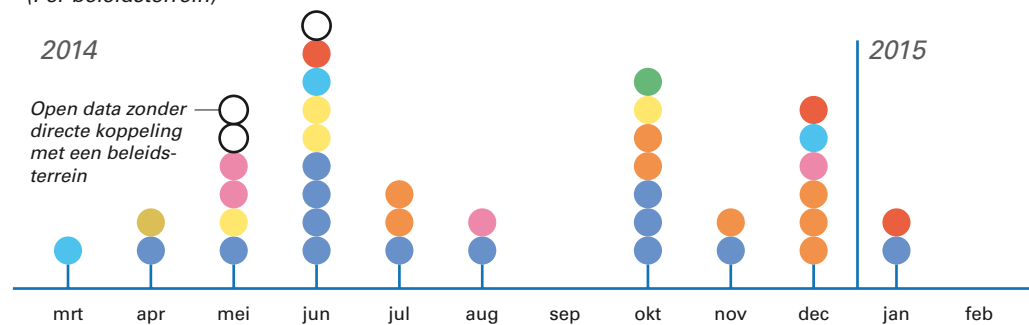
Open data is voor verschillende vaste commissies van de Tweede Kamer een relevant onderwerp. Zoals onderstaande figuur laat zien, speelt het onderwerp open data vooral bij de vaste commissies voor Infrastructuur en Milieu en voor Binnenlandse Zaken.

Figuur 3.1 **Aandacht voor open data in de Tweede Kamer, maart 2014-februari 2015**

**Hoe vaak kwamen open data in de Tweede Kamer ter sprake?**  
(Per beleidsterrein)



**In welke maanden kwamen open data in de Tweede Kamer ter sprake?**  
(Per beleidsterrein)



**Kabinet onderkent belang open data**



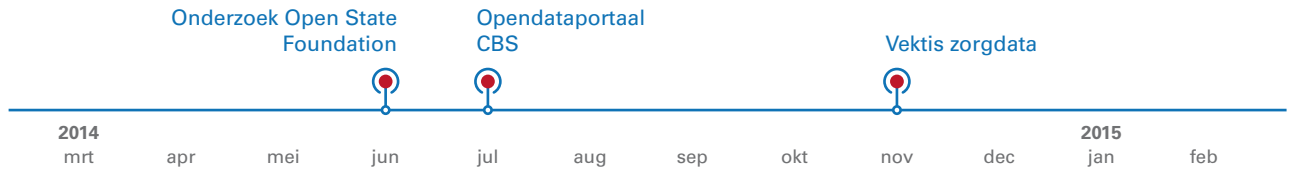
In maart 2014 onderstreepte premier Rutte in een toespraak op de Innovation Convention in Brussel dat *a firm political and administrative commitment to knowledge circulation and open data is essential*. Eerder, in januari 2014, hield staatssecretaris Sander Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in Berlijn een toespraak over het belang van *open access*: onbelemmerde toegang tot de resultaten van wetenschappelijk onderzoek.

In de Miljoenennota 2015<sup>49</sup> zegde het kabinet toe het aanbod aan open data te zullen vergroten. Een maand later kondigde minister Plasterk van BZK aan een rijksbrede data-inventarisatie te zullen uitvoeren om beter zicht te krijgen op welke data de rijks-overheid heeft en welk deel daarvan opengemaakt kan worden. Die inventarisatie moet in het voorjaar van 2015 klaar zijn. In februari 2015 gaf de minister van Financiën het

49  
Tweede Kamer der Staten  
Generaal (2014). *Nota over  
de toestand van 's Rijks Finan-  
ciën*. 34.000, nr. 1.

startschot voor de inzet van ‘financial trainees’ die als opdracht hebben om binnen de verschillende departementen op zoek te gaan naar data die kunnen worden opengesteld.

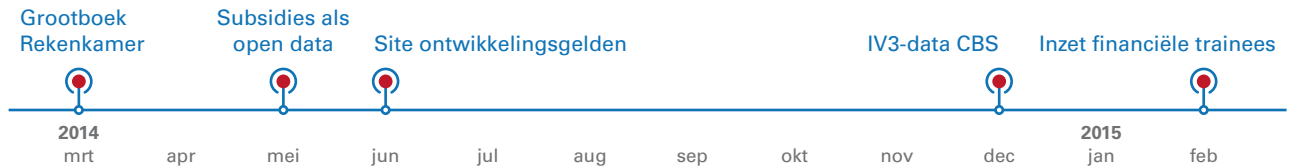
#### Aanbod van open data blijft achter



Uit onderzoek van Open State Foundation en Weyeser bleek in juni 2014 dat het aanbod van open data in Nederland tegenvalt: het grootste deel van het aanbod op data.overheid.nl kwam uit het nationale geo-register en slechts 3% van de 5.714 op data.overheid.nl genoemde datasets was daadwerkelijk toegankelijk.<sup>50</sup> Het CBS publiceerde na een proefperiode in juli 2014 een opendataportaal.

Ook het Kenniscentrum Open Data van de TU Delft liet zich kritisch uit over het aanbod van open data: “Er zijn nog veel data niet beschikbaar als open data, en de wel beschikbare data moeten flink worden verbeterd voordat gebruikers optimaal worden gefaciliteerd”.<sup>51</sup> Informatiecentrum voor de zorg Vektis publiceerde in november 2014 samen met Zorgverzekeraars Nederland een dataset die enig inzicht geeft in de zorgkosten in Nederland in 2012.

#### Open spending in ontwikkeling



In maart 2014 plaatste de Algemene Rekenkamer haar grootboek online, met daarin al haar inkomsten en uitgaven tot op transactieniveau. In mei 2014 publiceerden de departementen de subsidies die ze verstrekken als open data. In juni 2014 lanceerde de minister voor BHOS een website waarop ontwikkelingsgelden tot op projectniveau te volgen zijn. De onderliggende data daarvan zijn ook beschikbaar. In december kondigde het CBS aan in 2015 IV3-data beschikbaar te gaan maken. Dit zijn financiële rapportages die decentrale overheden aan het CBS moeten opsturen. De rapportages geven inzicht in inkomsten en uitgaven op een aantal standaardkosten categorieën. Bijzonder is het hergebruik van data op de website openspending.nl (initiatief van de Open State Foundation). Deze data worden op hun beurt weer hergebruikt voor de website inkoopvergelijker.nl. Daarmee kunnen overheden hun inkoopgegevens vergelijken met anderen en op zoek gaan naar besparingen.

50

<http://openstate.eu/nl/2014/06/nauwelijks-nieuwe-datasets-op-data-overheid-nl/>

51

B. van Loenen en F. Welle Donker (2014). *De stand in opendataland*. Delft: TU Delft.

## 3.2 Aanbod van open data in Nederland

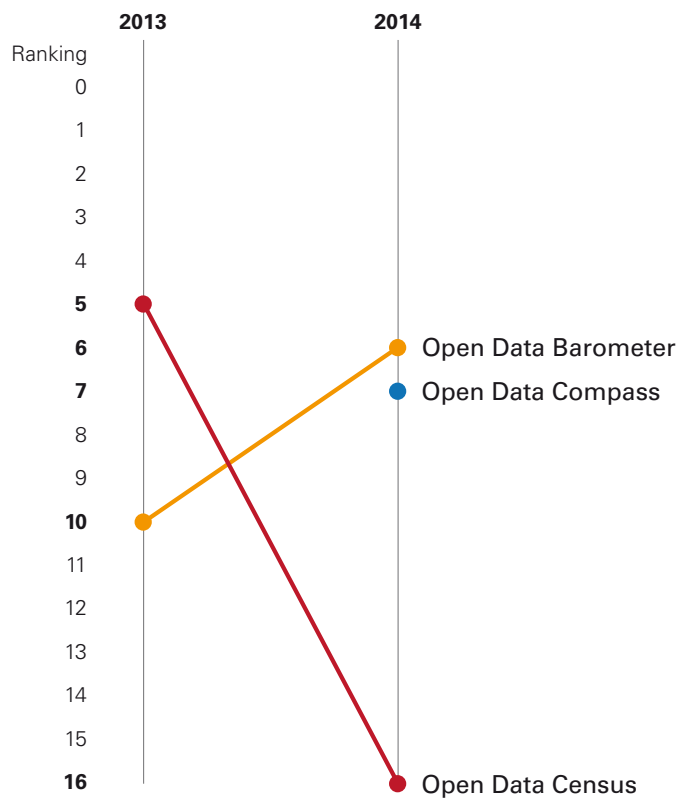
Uit de vorige paragraaf blijkt dat er het afgelopen jaar veel is gebeurd met als doel de hoeveelheid open data te vergroten. Maar wat zijn de resultaten daarvan? Om deze vraag te beantwoorden kijken we hoe Nederland scoort in internationale vergelijkingen en hoe het aantal datasets in het nationale dataportaal zich heeft ontwikkeld.

### Nederland scoort goed in internationale vergelijkingen

Nederland scoort, net als vorig jaar, overwegend goed in internationale tellingen over het aanbod van open data. Er zijn verschillende barometers, waarvan die van de *Open Data Barometer* ([opendatabarometer.org](http://opendatabarometer.org)) en de *Open Knowledge Foundation* ([census.okfn.org](http://census.okfn.org)) de bekendste zijn. Volgens de eerste barometer doet Nederland het beter ten opzichte van 2013, volgens de tweede slechter. De *Open Data Compass*, een andere barometer, geeft ook aan dat Nederland het goed doet (volgens de scores over 2014).

Figuur 3.2 **Posities van Nederland in verschillende open data barometers, 2013 en 2014**

[www.opendatabarometer.org](http://www.opendatabarometer.org), [national.census.okfn.org](http://national.census.okfn.org) en <http://compass.arachnys.com>



### Barometers hebben beperkingen in breedte en diepte

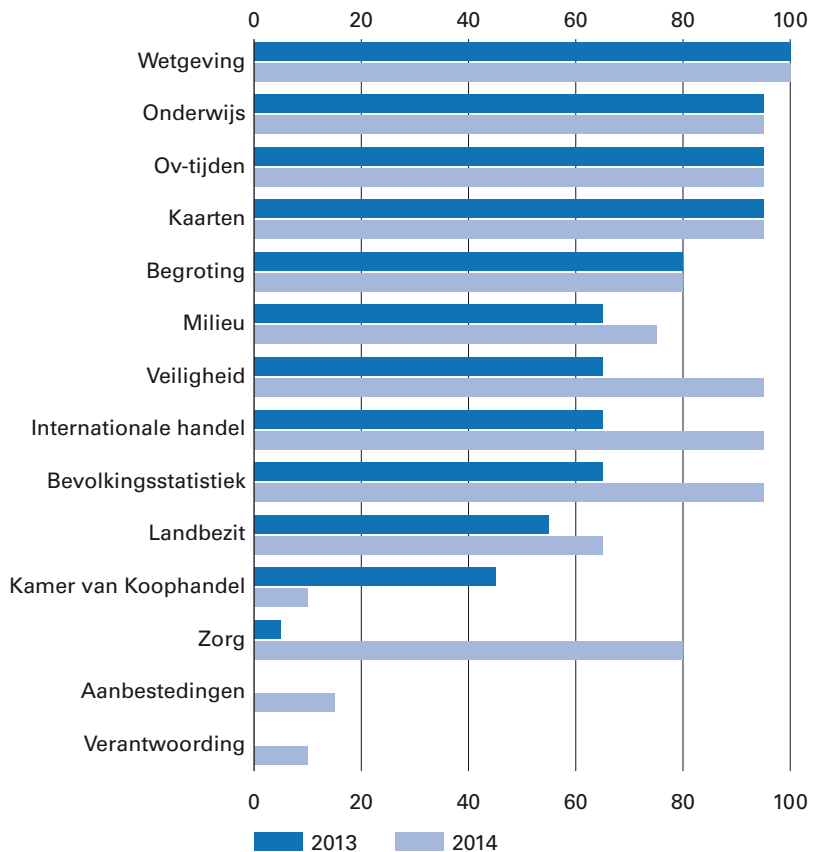
De barometers proberen op een objectieve manier de opendatapraktijk in verschillende landen te vergelijken. Ze kijken daarvoor naar de aanwezigheid van cruciale datasets op een aantal beleidsterreinen. Ze hebben echter een beperkte diepgang, want ze vragen niet naar de mate waarin de beschikbare data een beleidsterrein afdekken (breedte) en ook niet naar het detailniveau van de data (diepte). Bovendien laten ze nog veel ruimte over voor interpretatie bij de beoordeling van landen. We moeten dan ook voorzichtig zijn met de interpretatie van de uitkomsten van dergelijke barometers. Daarom kijken we hieronder naast de scores op de *Open Data Barometer* ook naar het aanbod van open data op [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl).

### Open Data Barometer: vooral verbetering scores van veiligheid, handel, bevolkingsstatistiek en zorg

Onderstaande figuur laat zien hoe Nederland in 2013 en 2014 volgens de Open Data Barometer scoorde met het aanbieden van open data op enkele belangrijke beleids-terreinen. De barometer geeft scores van 0 tot 100.

Figuur 3.3 **Mate waarin data op verschillende terreinen open is (2013 en 2014)**

(o.b.v. data van opendatabarometer.org)



De scores uit de figuur zijn afkomstig van opendatabarometer.org en zijn gebaseerd op tien vragen. Met elke vraag kan maximaal tien punten worden verdiend. De vragen zijn<sup>52</sup>:

- Bestaan de data?
- Zijn de data beschikbaar bij de overheid in welke vorm dan ook?
- Wordt de dataset geleverd in een machineleesbare vorm?
- Is de machineleesbare data beschikbaar in bulkvorm?
- Is de dataset beschikbaar zonder kosten?
- Zijn de data voorzien van een open licentie?
- Is de dataset up-to-date?
- Is de publicatie van deze dataset duurzaam?
- Was het eenvoudig om informatie te vinden over deze dataset?
- Worden data-API's geleverd voor belangrijke onderdelen van de dataset?

Ten opzichte van 2013 scoort Nederland vooral beter op de terreinen veiligheid, internationale handel, bevolkingsstatistiek en zorg. Vooral de stijging op het gebied van zorg is opmerkelijk. Deze is deels te danken aan de website zorginzicht.nl, een initiatief van het Zorginstituut Nederland. Via deze website worden enige open data over de

52

<http://opendatabarometer.org/report/about/method.html>



53 Welbeschouwd is geen sprake van open data: er dient te worden geregistreerd en data mogen niet zonder meer worden hergebruikt.

54 Ter vergelijking: Liander aggregeert op zes posities zonder privacy-issues door te toetsen op het aantal aanwezige adressen in een gebied en door zonodig buurgebieden samen te voegen.

55 De data gaan terug tot 2012. Het meest recente jaar is 2014. Omdat het lang kan duren voordat transacties in de zorg volledig zijn afgesloten, zijn de data voor geen van de jaren compleet.

56 De Open State Foundation probeert via de rechter openheid over zorgkosten van de NZA af te dwingen.

57 Algemene Rekenkamer (2014). *Basisregistraties. Vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance.*

58 Naast de Kamer van Koophandel zijn de Rijksdienst voor Wegverkeer en het Kadaster voor hun financiering deels afhankelijk van de verkoop van data. Daarbij gaat het om 45 miljoen euro voor de Kamer van Koophandel, 6 miljoen euro voor de Rijksdienst voor Wegverkeer en 25 miljoen euro voor het Kadaster (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34.123, nr. 3)

59 Met dank aan de Open State Foundation voor technische ondersteuning.

zorg ontsloten. Daarnaast worden door andere organisaties geaggregeerde datasets aangeboden op het beleidsterrein zorg. Zo biedt bijvoorbeeld Vektis, de ‘open’ dataset Zorgverzekeringswet aan.<sup>53</sup> Deze bevat per postcodegebied (de eerste drie cijfers ervan) geaggregeerde gegevens over zorgkosten van verzekerden.<sup>54</sup> Daarnaast biedt DBC-Onderhoud (de organisatie verantwoordelijk voor het functioneren van de DBC-systeem) via opendisdata.nl zorg- en behandeldata van ziekenhuizen aan.<sup>55</sup> Ook op het gebied van langdurige zorg (AWBZ) worden open data aangeboden (monitorlangdurigezorg.nl). Op dit moment wordt nog geen gedetailleerde informatie over de kwaliteit en kosten van de door instellingen geboden zorg als open data aangeboden.<sup>56</sup> In bijvoorbeeld de Verenigde Staten is dat wel het geval, zie health.data.gov.

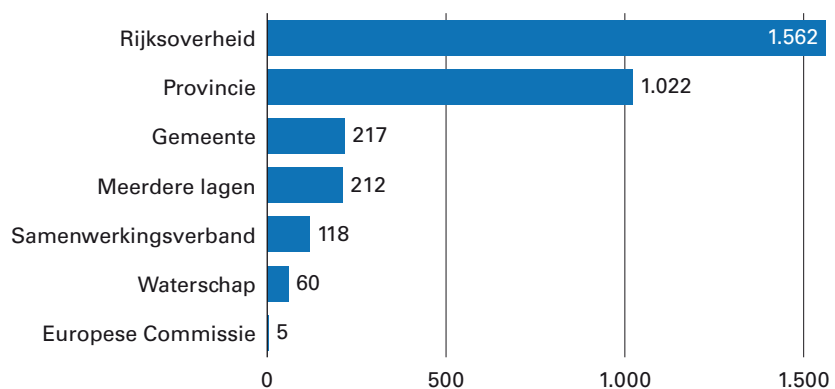
Nederland bleef in 2014 nog achter in het ontsluiten van open data van het handelsregister. Dit blijkt ook uit de gegevens van de website registries.opencorporates.com. Nederland zit in de onderste regionen van deze ranglijst. De lage scores hangen samen met het feit dat de Kamer van Koophandel voor zijn financiering afhankelijk is van de verkoop van gegevens. We hebben in ons rapport *Basisregistraties* van 29 oktober 2014 aanbevolen dat het kabinet deze gegevens beschikbaar stelt als open data.<sup>57-58</sup>

Informatie over aanbestedingen – daar blijft Nederland ook achter – is van belang omdat dat transparant maakt welke relaties bestaan tussen overheden en marktpartijen. In Nederland publiceert TenderNed gegevens over aanbestedingen, maar dit zijn alleen telkens de laatste vijftientig mededelingen met een link naar de bijbehorende webpagina. Van open data is hier dus geen sprake.

### Aanbod op data.overheid.nl: vooral geodata van Rijkswaterstaat

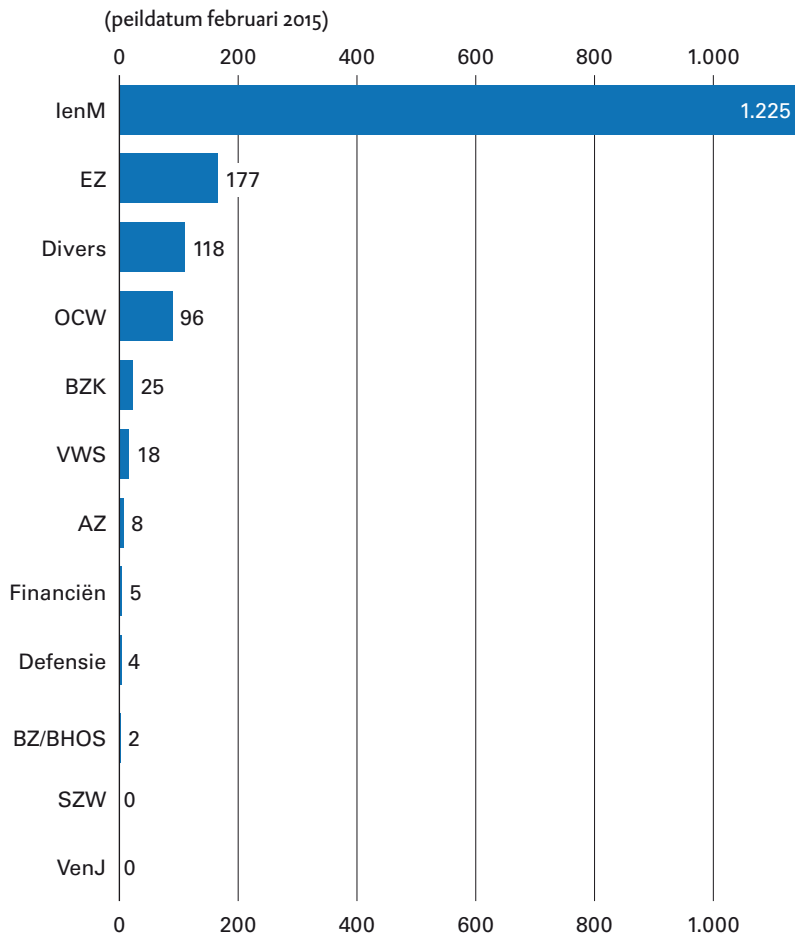
Om een beter beeld te krijgen van de hoeveelheid en het soort open data dat momenteel beschikbaar is, zijn we nagegaan welke data via data.overheid.nl worden ontsloten.<sup>59</sup>

Figuur 3.4 Aantal aangeboden datasets per overheidslaag op data.overheid.nl (peildatum februari 2015)



In totaal werden er per februari 2015 bijna 3.200 datasets ontsloten via data.overheid.nl. Iets meer dan de helft daarvan is van de rijksoverheid. Provincies en gemeenten beschikken samen over het grootste deel van de resterende datasets.

Figuur 3.5 Aantal aangeboden datasets per departement op data.overheid.nl



Bovenstaande figuur laat zien dat het grootste deel van de open data van de rijksoverheid wordt aangeboden door het Ministerie van IenM. Rijkswaterstaat is verreweg de grootste leverancier van open data met 1.110 datasets, vooral geodata (zie ook figuur 3.6). De Open State Foundation becijferde vorig jaar dat 93% van de door de overheid aangeboden open data bestaat uit geodata.<sup>60</sup> Buiten het 'geodomein' wordt –anders dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk – nog weinig open data aangeboden. De Ministeries van szw en VenJ bieden geen open data aan via data.overheid.nl. Hun voornaamste datakanaal is het CBS (opendata.cbs.nl) en dat kanaal is nog niet gekoppeld aan het nationale opendataportaal. Bij de aanstaande upgrade van data.overheid.nl wordt dat verholpen. Uit onze eigen inventarisatie blijkt dat alle ministeries<sup>61</sup> naast het nationale opendataportaal ook andere websites gebruiken om open data beschikbaar te stellen. Het Ministerie van vws is een uitschieter: zij geeft aan op acht verschillende websites open data te publiceren.

Deze veelheid aan vindplaatsen van open data zorgt voor een gefragmenteerd aanbod. De website data.overheid.nl functioneert bovendien dus nog niet als het nationale opendataportaal. Dat komt ook doordat data.overheid.nl alleen een verwijsportaal is. De gegevens zelf worden op een andere plaats gehost. Voor sommige organisaties die open data willen aanbieden is dit een probleem, omdat ze niet de technische voorzieningen hebben om zelf hun data te hosten. Het Ministerie van BZK is in gesprek met de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en IenM om hiervoor een oplossing te vinden.

60

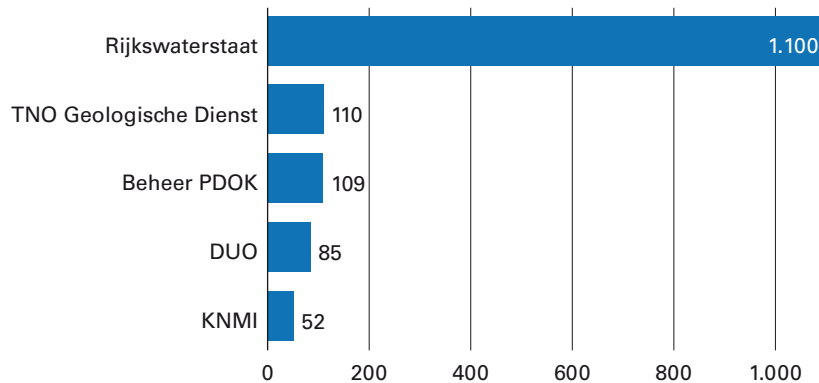
<http://openstate.eu/nl/2014/06/nauwelijks-nieuwe-datasets-op-data-overheid-nl/>

61

Behalve het ministerie van Algemene Zaken.

Als we kijken naar de organisaties die de open data aanbieden, dan zien we dat het vrijwel altijd agentschappen of zelfstandige bestuursorganen zijn. Deze organisaties hebben, meer dan de departementen, vaak data-intensieve processen en zijn over het algemeen eerder toe aan het open maken van data.

Figuur 3.6 Top vijf aanbieders op data.overheid.nl (aantal datasets, peildatum februari 2015)



We hebben ook geïnventariseerd welke behoefte aan open data de Tweede Kamer heeft geuit. Onderstaand overzicht laat zien dat verschillende commissies om concrete datasets hebben gevraagd. In veel gevallen zijn deze datasets (nog) niet beschikbaar.

Figuur 3.7 Door de Tweede Kamer gevraagde datasets, maart 2014-februari 2015

● Beschikbaar ⌚ Binnenkort beschikbaar ✗ Niet beschikbaar

#### Ministerie van Infrastructuur en Milieu

- Landelijk overzicht veilige zwemlocaties
- Meteorologische en seismologische data
- ✗ Vervoersprestaties NS (per traject)
- Reisinformatie NS
- Tarieven NS
- Europese vervoerders reisinformatie
- NS-data volgens MIPOV (Model Informatie Profiel Openbaar Vervoer)
- Data van trajectdelen waar maximumsnelheid niet wordt benut + oorzaak
- Punctualiteitsgegevens ProRail
- ILT

#### Ministerie van Financiën

- Begrotingsdata (vooral VWS en SZW)
- Subsidieregister
- ⌚ Overheidsuitgaven op transactieniveau
- ✗ Verantwoordingsdata

#### Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- ✗ Zorgdata (incl prijzen)
- Data van SCP, NZa, CIBG, CAK, het CIZ en Vektis
- Data zorgaanbieders (volumes en tarieven)

#### Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- ✗ Woningcorporatie-data (financieel)
- Overheidsdata algemeen (vooral van VWS en SZW)

#### Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- ✗ Geldstromen onderwijs
- Programmagegevens publieke omroepen

#### Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- ✗ Data over sociale zekerheid
- Werkgelegenheidsdata

## 4 Inzet van ministeries om data te openen

In dit hoofdstuk schetsen we de inzet van de departementen om data te openen. We kijken als eerste naar de inzet van ieder departement in de jaren 2013 en 2014. Vervolgens gaan we in op de ontwikkelingen die de specifieke indicatoren van inzet om data te openen laten zien. Ten slotte besteden we aandacht aan de belemmeringen die de departementen ervaren bij het open maken van data.

### 4.1 Inzet om data te openen is toegenomen

Departementen moeten inspanningen verrichten om data open te maken. Voor departementen die gewend zijn aan het werken met data is dat eenvoudiger dan voor departementen met data-arme processen.

We hebben alle departementen gevraagd naar hun inspanningen om hun data open te maken. De score die we ieder ministerie hebben toegekend, hebben we bepaald aan de hand van zes indicatoren.<sup>62, 63</sup>

- Ondersteuning vanuit de top van het departement
- Uitvoering van data-inventarisatie
- Aanwezigheid data-catalogus
- Aanwezigheid actieplan voor open data
- Specifieke procedures over openstelling data
- Uitvoering openstellen data neergelegd bij een specifiek persoon.

In figuur 4.1 staat de inzet per ministerie. Alle ministeries zijn zich in het afgelopen jaar meer gaan inzetten voor open data. Het Ministerie van IenM – het ministerie met de meeste open data – zet zich al twee jaar op rij het sterkst in om data open te stellen. De Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) en van vws laten de grootste stijging in inzet zien ten opzichte van het jaar ervoor.

62

Voor iedere indicator is bepaald of die helemaal aanwezig was (dat staat gelijk aan score 1), of die een beetje aanwezig was/in wording was (dat staat gelijk aan score 0,5) of dat die helemaal niet aanwezig was (dat staat gelijk aan score 0). Al deze scores zijn bij elkaar opgeteld en uitgedrukt in percentages.

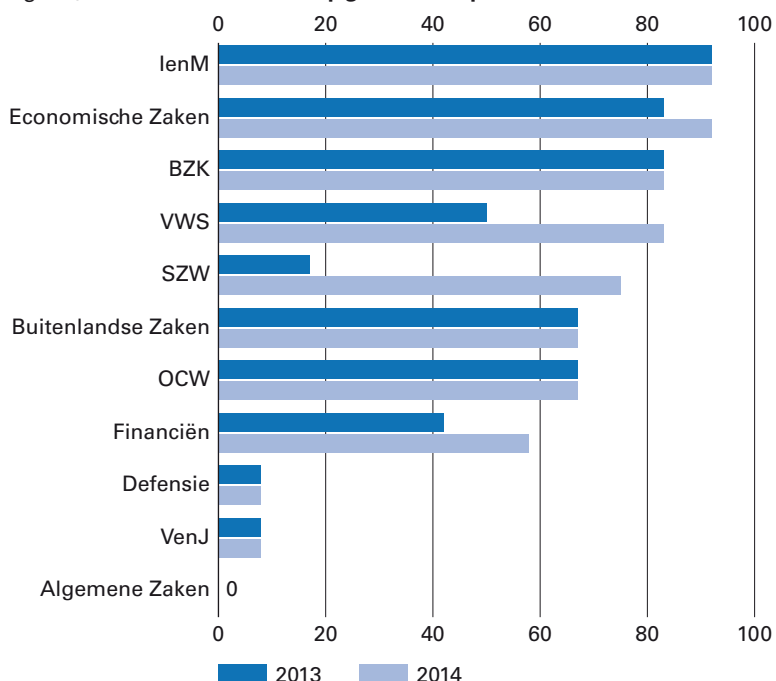
63

De indicatoren hebben we gebaseerd op een hulpmiddel van de Wereldbank, de Readiness Assessment Tool (<http://data.worldbank.org/about/open-government-data-toolkit/readiness-assessment-tool>).

64

Het Ministerie van AZ heeft de vragenlijst niet beantwoord.

Figuur 4.1 Inzet van ministeries op gebied van open data in 2013 en 2014<sup>64</sup>



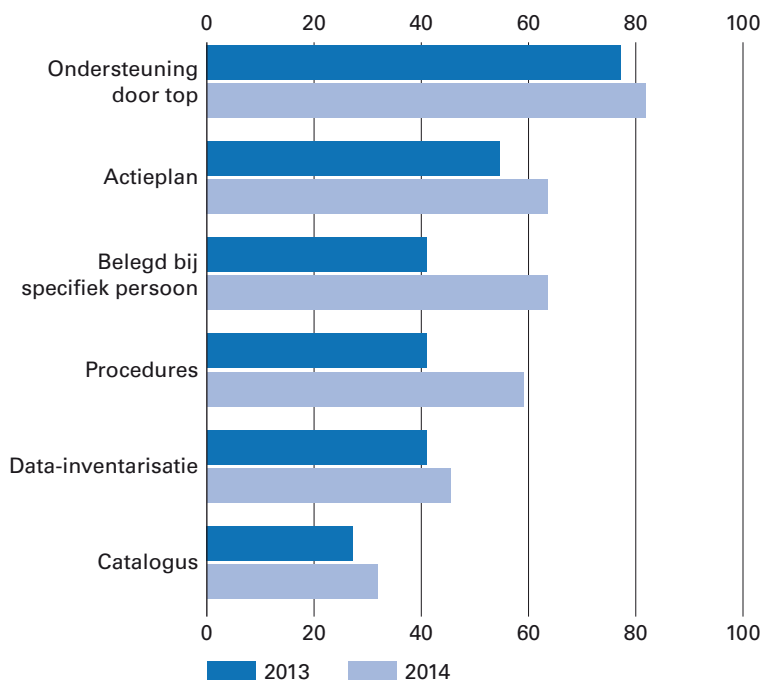
Een aantal ministeries heeft in 2014 bijzondere initiatieven opgezet om open data te stimuleren. Zo heeft het Ministerie van IenM actief deelgenomen aan het ICT-Doorbraakproject van het Ministerie van EZ. In dit project worden belemmeringen voor het gebruik van open data uit de weg geruimd en hergebruik gestimuleerd. Dit project wordt uitgevoerd samen met bedrijfsleven en met kennisinstututen. In 2014 zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd en is er een congres gehouden over open data. Het doel was het bij elkaar brengen van bedrijfsleven en (rijks)overheden om zo business cases op het gebied van open data te identificeren en te versnellen. Een ander initiatief om open data te stimuleren is uitgevoerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Het ministerie heeft intern een aantal workshops over open data georganiseerd. Het doel daarvan was het verhogen van het 'informatiebewustzijn' bij de medewerkers. Hierdoor konden de mogelijkheden voor het openstellen van data beter in kaart worden gebracht.

## 4.2 Verantwoordelijkheden vaker aan persoon toegekend

We hebben ook voor elk van de zes indicatoren de ontwikkelingen in beeld gebracht voor alle ministeries samen (zie figuur 4.2). Ondersteuning door de top is zowel in 2013 als 2014 bij bijna alle ministeries aanwezig. Op de overige vijf indicatoren zien we een verbetering in 2014 ten opzichte van 2013. De grootste verbetering zien we op de indicatoren: 'Uitvoering openstellen data neergelegd bij een specifiek persoon' en 'Specifieke procedures over openstelling data'. Zo heeft het Ministerie van SZW in 2014 bijvoorbeeld een werkgroep open data opgericht, met een verantwoordelijk voorzitter. Een voorbeeld van een verbetering in de procedures over open data zien we bij het Ministerie van VWS. Dit ministerie heeft in 2014 duidelijke spelregels opgezet die helpen om datasets zo in te richten dat ze eenvoudig en op een eenduidige manier open te stellen zijn. Hierbij wordt nagedacht of er generieke voorzieningen of tools ontwikkeld moeten en kunnen worden om het open maken van data te vergemakkelijken.

Een volledige datacatalogus van alle aanwezige databestanden ontbreekt ook in 2014 nog bij het merendeel van de ministeries. De inventarisatie die onder leiding van het Ministerie van BZK in het begin van 2015 plaatsvindt, zal hier vermoedelijk verbetering in aanbrengen.

Figuur 4.2 Inzet van alle ministeries gezamenlijk op gebied van open data, uitgesplit naar indicator



We hebben verder aan alle ministeries gevraagd hoeveel mensen en middelen ze in 2014 hebben ingezet om het openstellen van data te stimuleren binnen hun ministerie. Dit blijkt sterk uiteen te lopen. Zo wordt bij de Ministeries van Defensie en Veiligheid en Justitie (VenJ) geen geld en tijd uitgetrokken voor het stimuleren van het open maken van data. Maar er zijn ook ministeries, zoals het Ministerie van BZ, waar meerdere mensen expliciet als taak hebben om open data te stimuleren en waar ook budget is voor activiteiten op het gebied van open data. Daarnaast geven de Ministeries van BZK, Financiën, IenM en vws aan dat data open maken onderdeel is van het primaire werkproces en dat dus alle medewerkers hierover moeten meedenken.

### 4.3 Ministeries ervaren praktische belemmeringen om data open te maken

Organisaties kunnen voorafgaand aan het open maken van data verschillende belemmeringen voelen. We hebben de meest voorkomende bezwaren voor het gemak in een lijst gezet, op alfabetische volgorde.<sup>65</sup>

<b>A</b>	<p>Alleen wij hebben verstand van ... (statistiek, weer, geo, wetgeving)</p> <p>Alleen wij snappen de data</p> <p>Als iemand de data combineert met andere dingen wordt het link</p> <p>Als iemand het downloadt en later hergebruikt dan zijn de data verouderd</p>
<b>D</b>	<p>Daar hebben we geen bandbreedte voor</p> <p>Daar komen rechtszaken van</p> <p>Dan krijgen we feedback en daar kunnen we niet mee omgaan</p> <p>Dan verstoren we de markt</p> <p>Dan worden mensen boos</p> <p>Dan worden wij er zelf weer mee aangevallen</p> <p>De bestanden zijn te groot</p> <p>De kwaliteit is niet zo goed, denken we</p> <p>Dit hebben we nog nooit eerder gedaan, dus nu ook niet</p>

65

Deze lijst is gebaseerd op ervaringen van onder meer Ton Zijlstra (zie bijvoorbeeld een presentatie uit 2014 op <http://www.slideshare.net/TonZijlstra/open-data-what-why-and-how>)

<b>G</b>	Geen middelen Geen tijd
<b>H</b>	Heeft commerciële waarde Het begint met open data, maar waar eindigt het? Het zijn gedateerde en te oude data Het is niet compleet Het is niet foutvrij Het is niet onze taak Het is niet in een nuttig formaat Het is niet van ons en de leverancier geeft geen toestemming Het is niet van ons en we weten niet van wie wel Het is wel te vinden, maar niet te openen Het staat al online (maar is onvindbaar en in pdf-formaat)
<b>I</b>	Ik heb de bevoegdheid niet Ik kan geen verantwoordelijkheid nemen voor de hergebruikmogelijkheden Ik zie het nut er niet van in
<b>K</b>	Kan me niet voorstellen dat ook maar iemand het interessant zou vinden Kost te veel
<b>L</b>	Leidt alleen maar tot oeverloze discussies Ligt commercieel gevoelig
<b>M</b>	Mensen zouden er maar de verkeerde dingen uit halen Mensen zouden er maar in verdwalen Mensen zullen het misbruiken Mensen zullen het verkeerd gebruiken Mogelijke privacy problemen
<b>O</b>	Onze data weerspreken de data van een ander departement (dat dossierhouder is) Onze IT-supplier wil er te veel geld voor Onze IT-supplier zegt dat het niet kan Onze minister zegt nee Onze website kan dat niet aan
<b>V</b>	Vertrouwelijke informatie
<b>W</b>	Wat is de business case? We hebben het niet digitaal We kunnen bevestigen noch ontkennen dat we dat verzamelen We weten niet of we het wel mogen van de wet We weten niet waar het is We zullen het publiceren, maar dan wel 90% geredigeerd
<b>Z</b>	Ze wobbten het maar

In de praktijk zijn deze vooraf gevoelde belemmeringen oplosbaar, of niet-bestaand. Daar staat tegenover dat organisaties tijdens het open maken daadwerkelijk praktische belemmeringen tegenkomen. Deze hebben bijvoorbeeld te maken met toegang tot data, kosten van transitie naar open data en verdienmodellen rond data.<sup>66</sup>

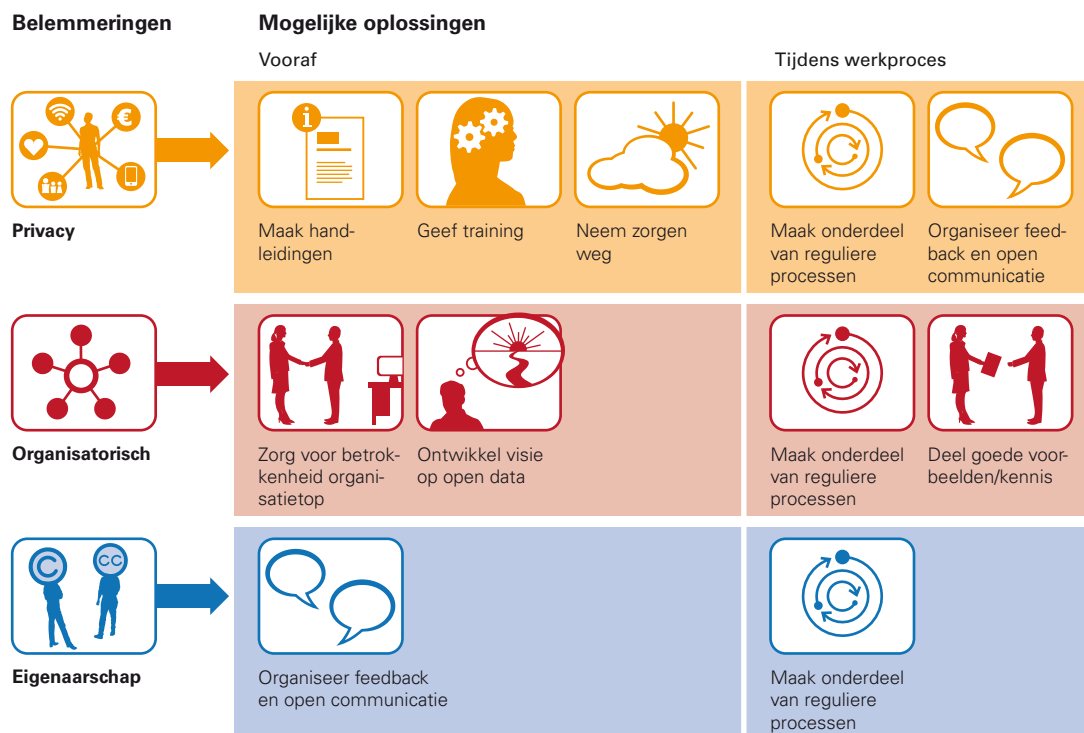
Ook de ministeries (met uitzondering van de Ministeries van IenM en BZK) geven aan praktische belemmeringen te ervaren bij het open maken van data. In figuur 4.3 hebben we de meest voorkomende belemmeringen gegroepeerd. Deze belemmeringen zorgen ervoor dat er minder data wordt opengemaakt dan mogelijk is. Om deze belemmeringen weg te nemen, hebben we in de figuur ook een aantal mogelijke oplossingen opgenomen en die onder de figuur kort toegelicht. In het algemeen kan worden gezegd dat het oplossen van belemmeringen begint met anders nadenken over data.

66

Zie <http://www.epsiplat-form.eu/content/sharepsi-output-open-your-comments> voor een meer uitgebreide beschrijving van deze belemmeringen.

De cultuuromslag die nodig is kost tijd, maar de goede voorbeelden, zoals die in hoofdstuk 2, kunnen hierbij helpen. Overigens kunnen de ministeries onderling ook van elkaar leren.

Figuur 4.3 **Belemmeringen en oplossingen**<sup>67</sup>



De ministeries zien veruit de meeste belemmeringen op het vlak van privacy en persoonsgegevens. Zelfs het aggregeren of anonimiseren van data kan soms onvoldoende zijn om het herleiden tot natuurlijke personen tegen te gaan, doordat het mogelijk is bepaalde datasets met elkaar te combineren. Toch kan het wel, en daarbij kunnen duidelijke handleidingen en trainingen helpen. Daardoor kunnen bovendien zorgen over het open maken van data worden weggenomen.

Andere door de ministeries veel genoemde belemmeringen liggen op organisatorisch vlak. Bijvoorbeeld te weinig capaciteit en prioriteit, maar ook onvoldoende sturing van bovenaf of een complexe organisatiestructuur met verschillende onderdelen die elk een eigen informatiesysteem hebben (in verschillende stadia van ontwikkeling). Oplossingsrichtingen hierbij zijn betrokkenheid en visie vanuit de top, maar zeker ook vanuit de lagen daaronder, voor de implementatie van een opendatavisie. Ook bespaart een betere informatiehuishouding uiteindelijk kosten, bijvoorbeeld doordat er minder tijd nodig is voor het behandelen van Wob-verzoeken (zie ook hoofdstuk 1). Het delen van kennis en goede voorbeelden (ook interdepartementaal) helpt bij het overwinnen van barrières. Ten slotte is ook het evalueren van de activiteiten rondom open data een goede manier om verder te komen.

De laatste belemmering die de ministeries noemen is onduidelijkheid over de vraag wie nu eigenlijk eigenaar is van bepaalde data. Dit is namelijk niet altijd de overheid zelf. Bij onduidelijkheid is het van belang om in gesprek te gaan met de verschillende partijen die betrokken zijn bij de betreffende data. Ook kan het helpen om daar vooraf afspraken over te maken, bijvoorbeeld door specifieke open data-bepalingen in een

67

De oplossingen komen uit de volgende twee rapporten: 1) Open Data Institute, 2015. *Open data in government: How to bring about change*; 2) Open State Foundation, 2014. *Over open data*.



contract op te nemen. Naarmate het principe van open data steeds meer onderdeel wordt van het reguliere proces, zullen deze vragen steeds minder voorkomen.

## 5 Conclusies en aandachtspunten

### 5.1 Conclusies

#### Gestage opmars

We zien dat het kabinet en de afzonderlijke departementen in het afgelopen jaar stappen hebben gezet om ervoor te zorgen dat open data gangbaarder worden. Mede naar aanleiding van ons eerste *Trendrapport open data* coördineert het Ministerie van BZK momenteel een rijksbrede dataset-inventarisatie. Uit die inventarisatie wordt voorjaar 2015 duidelijker over welke data (open en gesloten) de overheid beschikt. Dit is een belangrijke stap, omdat daarmee beter kan worden bepaald welke data als open data toegankelijk kunnen worden. Hiermee volgt Nederland de goede voorbeelden van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Deze landen ontsluiten via nationale data-portalen open data en bieden inzicht in welke data (vooralsnog) gesloten zijn. Dat past bij een open en transparante overheid. Het kabinet wil zich in 2015 vooral inzetten voor voorzieningen die het hergebruik van open data bevorderen. Een onafhankelijke commissie moet onderzoeken welke voorzieningen in Nederland het effectiefst zijn voor het open maken van data en welke investeringen daarvoor nodig zijn.

#### Aanbod van open data nog gefragmenteerd en eenzijdig

Toch is het aanbod van open data in Nederland, voor zover het ons nationale opendata-portaal betreft, in het afgelopen jaar niet substantieel toegenomen. Departementen hebben bovendien (soms noodgedwongen) voor eigen portalen gekozen, waardoor er een gefragmenteerd landschap is ontstaan aan de aanbodkant van open data. De aanstaande upgrade van [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl) gaat daar wellicht verbetering in aanbrengen. We zien ook dat het aanbod van open data via het nationale portaal eenzijdig is. Vrijwel alle open data zijn geodata, vrijwel allemaal afkomstig van Rijkswaterstaat. Data die van belang zijn voor publieke controle van overheidsfinanciën en overheidshandelen ('doedata') zijn nog amper beschikbaar.

### 5.2 Aandachtspunten

Voor een verdere ontwikkeling van het Nederlandse opendata-beleid zien wij de volgende aandachtspunten:

#### 1. Bepaal ambities en mijlpalen in een concreet actieplan

Op basis van de uitkomsten van de rijksbrede data-inventarisatie moeten ministers onderling en met de Tweede Kamer concrete afspraken maken over het ontsluiten van specifieke datasets. De voorbeelden van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten laten zien dat het werken met concrete opdrachten en termijnen positief uitwerkt op het ontsluiten van data.

#### 2. Verplicht actief open maken van data

Wij vinden een verplichting tot actief open maken van data wenselijk en nodig, zeker als het gaat om data die onderdeel uitmaken van de nationale informatie-infrastructuur. De voorbeelden uit het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten laten zien dat een verplichting al op korte termijn leidt tot meer open data. Ook de Vlaamse overheid

kan als voorbeeld worden genomen. Daar heeft de overheid via twee decreten (het decreet Openbaarheid van Bestuur uit 2004 en het decreet Hergebruik van Overheidsinformatie uit 2007) ook actieve openstelling als wettelijk uitgangspunt genomen. Ook de recente Amerikaanse DATA Act kan worden gebruikt als inspiratie voor nieuwe wetgeving in Nederland.

### 3. Ontwikkel een Nationale Informatie-Infrastructuur

Een belangrijk onderdeel van een concreet actieplan is het naar Engels voorbeeld ontwikkelen van een Nationale Informatie Infrastructuur.<sup>68</sup> Het kabinet zou – aan de hand van de rijksbrede data-inventarisatie – moeten verkennen welke data het grootste maatschappelijke belang hebben en welke data dus in ieder geval open moeten zijn.

### 4. Aan de slag met open data bij bijvoorbeeld de decentralisaties sociaal domein

We hebben in verschillende van onze publicaties van het afgelopen jaar gewezen op mogelijkheden voor meer open data. Of het nou gaat om cultuurbudgetten, hervorming van de AWBZ, EU-gelden, onderwijshuisvesting of de bescherming van natuurgebieden, in al deze gevallen zien we mogelijkheden om open data in te zetten voor beter beleid of betere verantwoording over beleid. Verder hebben we in elk van onze brieven bij de begrotingen voor 2015 suggesties gedaan voor datasets die volgens ons zonder al te veel moeite opengesteld kunnen worden.

Een belangrijke mogelijkheid voor toepassing van open data ligt bij de informatievoorziening voor de huidige decentralisatie sociaal domein en de hervorming van de langdurige zorg. Dit is meteen ook een concrete invulling van de voorgestelde Nationale Informatie-Infrastructuur. Gemeenten en het Rijk zijn nog volop bezig met het inrichten van hun informatievoorziening en het bepalen waarop ze willen sturen en welke gegevens ze daarvoor nodig hebben. De gezette stappen hebben zich gericht op het inzichtelijk maken van prestaties, maar nog onvoldoende op het inzichtelijk maken wat de decentralisaties uiteindelijk betekenen voor burgers (effecten van beleid).

Het ontsluiten van deze informatie als open data zorgt ervoor dat alle betrokken partijen (burgers, zorgverleners, overheden) met elkaar in gesprek kunnen zijn over wat de decentralisaties betekenen voor onder meer de kwaliteit van zorg en voor de macrokosten van zorg. Om gemeenten onderling te kunnen vergelijken, is wel nodig dat de indicatoren voor zowel uitgaven als resultaten in samenhang worden gestandaardiseerd.

De minister van BZK zou hiertoe, gedurende de transitieperiode, het voortouw moeten nemen bij het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal voor zowel uitgaven als resultaten van beleid, en zou bestaand instrumentarium (BBV en IV3) door moeten ontwikkelen.

68

Zie <https://www.gov.uk/government/publications/national-informationinfrastructure/nationalinformation-infrastructurenarrative>.





#### **Onderzoeksteam**

Dhr. dr. R.W. Turksema (projectleider)

Dhr. P. Boers MA

Mw. drs. F.T.G. de Graaf

Mw. ir. J.M. ten Kate MSc

Mw. dr. S. Pietersma

Dhr. M.H.A. Schaefers

Dhr. drs. E. Streefkerk

#### **Voorlichting**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

#### **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Den Haag, maart 2015