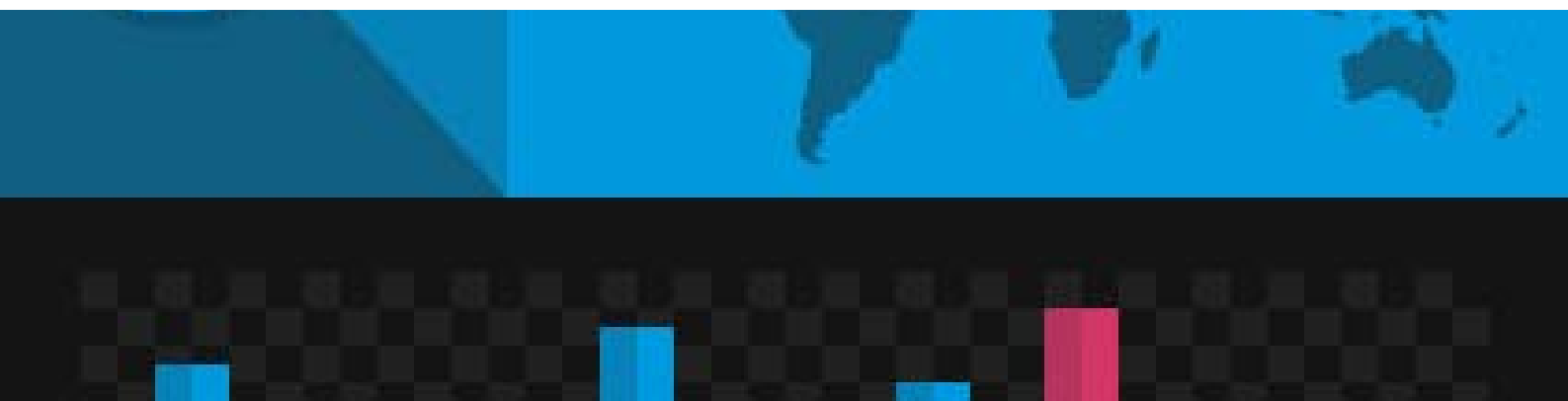


Trendstudie Open Overijssel met open data

Een trendonderzoek naar het gebruik van open data en signalering van mogelijkheden met open data voor gemeenten in de provincie Overijssel

'Open data is here to come en here to stay' ofwel
'Open data komp dran en rekk'n drop dat 't blif'



Trendstudie

Open Overijssel met open data

Een trendonderzoek naar het gebruik van open data en signalering van mogelijkheden met open data voor gemeente in de provincie Overijssel.

Uitgevoerd in opdracht van:

Trendbureau Overijssel

info@trendbureauoverijssel.nl

www.trendbureauoverijssel.nl

Onderzoek en rapport van:

BMC

februari 2012

W.J. Groot MA

drs. B.J.M. Kokkeler

ing. A. van Nuil RI

drs. A.J.M. van der Peet

ir. R.J. van 't Zand

Projectnummer: 493311

Correspondentienummer: AD-1402-54757

INHOUD

HOOFDSTUK 1	GEMEENTEN EN OPEN DATA: SAMENVATTING EN GLOBAAL OVERZICHT	3
1.1	De wereld verandert	3
1.2	Kansen met open data	3
1.3	Kaders en aandachtspunten	4
1.4	Dilemma's en rol van de gemeente	4
HOOFDSTUK 2	OVERIJSSSEL: EEN TRENDONDERZOEK NAAR OPEN DATA	5
2.1	Waarom een trendonderzoek?	5
2.2	Leeswijzer	5
2.3	Actualiteit en volledigheid	5
HOOFDSTUK 3	DE VERANDERENDE WERELD OM ONS HEEN	6
3.1	Aanbod en vraag nemen toe	6
3.2	Open data – wat is dat?	6
3.3	Trends in omgang met open data	7
HOOFDSTUK 4	KANSEN MET OPEN DATA	12
4.1	Democratische kansen	12
4.2	Economische kansen	15
4.3	Sociaal-culturele kansen	19
HOOFDSTUK 5	KADERS VOOR EEN LEVEN MET OPEN DATA	22
5.1	Juridische kaders	22
5.2	Beleidsmatige kaders	24
HOOFDSTUK 6	DILEMMA'S, INVLOED, HANDELINGSPERSPECTIEF EN EFFECTEN	27
6.1	Dilemma's	27
6.2	De beïnvloedende rol van een gemeente	28
6.3	Handelingsperspectief van een gemeente	29
6.4	Invloed op effectdomeinen	30
HOOFDSTUK 7	CONCLUSIE	31

Hoofdstuk 1

Gemeenten en open data: samenvatting en globaal overzicht

1.1 De wereld verandert

De hoeveelheid gegevens die een overheidsorganisatie heeft groeit gestaag. Op heel veel terreinen wordt informatie verzameld en worden gegevens opgeslagen. Er komt ook veel meer vraag naar gegevens en bewerkte informatie. Van de overheid wordt verwacht dat deze de opgeslagen gegevens zo veel mogelijk openstelt voor derden: open data. In het algemeen wordt over open data gesproken als over gegevens van de overheid en andere publieke organisaties die gezien hun aard niet als vertrouwelijk behoren te worden beschouwd en dus van ons allemaal zijn. Overal in de wereld wordt beleid gemaakt ten aanzien van de open overheid en open data. De Verenigde Staten van Amerika kunnen als koploper worden beschouwd, maar ook in Azië wordt hier volop op ingespeeld. Ook in Europa is steeds meer aandacht voor open data en er zijn in 2011 diverse initiatieven ontplooid en aanscherpingen op bestaand beleid gemaakt. In Nederland is onlangs een portaal voor open data ingericht en er lopen in ons land ook veel projecten waarin in belangrijke mate wordt ingespeeld op de trend van meer openheid, transparantie en participatie. De wereld wil en krijgt steeds meer de beschikking over gegevens en informatie die enkele jaren geleden niet beschikbaar waren. In deze veranderende wereld moet de gemeente haar positie bepalen.

1.2 Kansen met open data

Door gegevens beschikbaar te stellen aan de buitenwereld is een burger beter in staat om te zien wat een overheid doet en zodoende de overheid beter in de gaten te houden. De overheid wordt daardoor transparanter. Diverse lopende ICT-gerelateerde projecten in Nederland hebben transparantie als een hoofd- of neven doelstelling. Het hebben van toegang tot overheidsinformatie biedt de burger ook de mogelijkheid om gemakkelijker te participeren in het reilen en zeilen van de overheid en om bijvoorbeeld in internetpanels mee te discussiëren over allerlei onderwerpen. De open omgang met informatie en de verwevenheid van vele netwerken bieden meer ruimte voor beïnvloeding. Dat kan naar alle kanten toe en ook van alle kanten komen. Al met al is een open overheid met open data een overheid die meer democratische kansen biedt dan een gesloten bolwerk. Open data bieden ook economische kansen. Door het beschikbaar stellen van gegevens die van nut kunnen zijn voor het bedrijfsleven kan er een impuls worden gegeven aan nieuwe bedrijvigheid, wat ondernemers in staat stelt om applicaties (of apps) te ontwikkelen die gebruikmaken van de open data. Niet alleen kunnen open data een stimulans zijn voor het bedrijfsleven, ze bieden ook mogelijkheden op vormen van publiek-private samenwerking en mogelijke nieuwe vormen van dienstverlening. In een moderne overheid kan een burger zichzelf door de openheid van de overheid en overheidsinformatie beter redden en deze zelfredzaamheid kan betekenen dat de overheid niet of minder hoeft te investeren in zaken die anders wel nodig zouden zijn.

De kansen die de omgang met open data biedt zijn dan ook samen te vatten in drie hoofdgroepen: democratische, economische en sociaal-culturele kansen.

1.3 Kaders en aandachtspunten

Niet alle overheidsgegevens kunnen zo maar als open data worden bestempeld. Door wet- en regelgeving worden grenzen gesteld. Deze liggen onder meer in de sfeer van privacy en auteursrecht. Op die terreinen stellen wetten en regels een grens aan het openbaar maken van gegevens. In Nederland is bijvoorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) een belangrijke bron voor de bescherming van persoonlijke gegevens die in elke gemeente en op tal van andere plaatsen worden geregistreerd. In de wet- en regelgeving lijkt sprake te zijn van tegenstrijdige belangen. Waar de Wbp en de Auteurswet openbaarmaking van informatie juist willen tegenhouden of reguleren, stellen bijvoorbeeld de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Europese Richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie dat opgeslagen gegevens zo veel mogelijk openbaar moeten zijn en moeten kunnen worden hergebruikt. Niettemin stellen Richtlijn en Wob ook grenzen als het gaat om privacybescherming en eigendomsrechten. Hierdoor ontstaat er een juridisch kader waarbinnen de overheid moet opereren. Naast de juridische kaders is er sprake van beleidsmatige kaders, zoals financiën en de ambitie met betrekking tot de dienstverlening.

1.4 Dilemma's en rol van de gemeente

Om dit rapport in één volzin samen te vatten kan het volgende worden gesteld: een gemeente moet in een veranderende wereld binnen een juridisch en beleidsmatig kader een positie innemen ten aanzien van de open overheid en de kansen met open data daarin inschatten en daarnaar handelen. Om dit te kunnen doen moet de gemeente een aantal vragen beantwoorden op de snijvlakken van de democratische, economische en sociaal-culturele kansen enerzijds en de juridische en beleidsmatige kaders anderzijds. Voorts kan de gemeente bepalen in welke mate de gemeente zelf werk gaat maken van open data en of, en zo ja in welke mate, de gemeente haar invloed wil aanwenden om de ketenpartners en het bedrijfsleven of andere externe instanties voor het gebruik of de levering van open data te interesseren. De gemeente kan verschillende rollen aannemen in de omgang met open data. Een gemeente kan ervoor kiezen om vooral intern sturend te zijn en te zorgen dat in de eigen organisatie alles op orde is. Een gemeente kan daarentegen ook een regisserende rol oppakken en daarmee sturend zijn in zijn omgeving. Een stimulerende gemeente creëert mogelijkheden en geeft impulsen aan het bedrijfsleven. Een gemeente kan ook een actieve rol spelen en wat betreft open data een deelnemende rol op zich nemen. In het speelveld van mogelijke rollen kunnen en zullen in de praktijk doorgaans hybride rollen worden vervuld en verschillende posities worden ingenomen, geheel afhankelijk van de ambities en mogelijkheden.

Hoofdstuk 2

Overijssel: een trendonderzoek naar open data

2.1 Waarom een trendonderzoek?

Het Trendbureau Overijssel voert een toekomstverkenning uit met betrekking tot informatieverbreiding door overheden en andere (publieke) organisaties naar burgers. Doel daarvan is actuele ontwikkelingen te signaleren en deze onder meer ter kennis te brengen van lagere overheden. Open data zijn bezig aan een stormachtige ontwikkeling. Maar wat is het fenomeen 'open data'? Een trend? Een hype? Een bedreiging? Een kans? En wat komt er allemaal bij kijken? BMC heeft een verkenning rond open data uitgevoerd en signaleert mogelijkheden voor gemeenten, ook in Overijssel. Maar dat gaat niet vanzelf. Wat gebeurt er in de wereld om ons heen en wat kunnen gemeenten daarmee? Welke kansen liggen er? Welke risico's loopt een gemeente? Wat kan een gemeente sturen, voorkomen, bevorderen? Daarom: een trendonderzoek naar open data!

2.2 Leeswijzer

Dit rapport is opgedeeld in vier delen. Het eerste deel is signalerend en geeft een overzicht op hoofdlijnen van ontwikkelingen rond open data en toont enkele voorbeelden van succesvolle toepassing van open data. Het tweede deel gaat in op mogelijke kansen met open data voor bijvoorbeeld besparingen op ICT en innovatieve stimulansen, terwijl het derde deel kaders benoemt die hierbij gelden. Ten slotte biedt het vierde deel een doorkijkje voor gemeenten met mogelijke rollen en handelingsperspectieven.

2.3 Actualiteit en volledigheid

Het door BMC uitgevoerde onderzoek en dit rapport richten zich voornamelijk op gemeenten. Om die reden is vooral ingegaan op actuele ontwikkelingen die voor gemeenten van belang zijn. Omdat ontwikkelingen ten aanzien van open data continu doorgaan en deze in allerlei vormen voorkomen, is het onmogelijk om een volledig beeld te schetsen.

Hoofdstuk 3

De veranderende wereld om ons heen

3.1 Aanbod en vraag nemen toe

Anno 2011 is er veel meer beschikbaarheid van gegevens dan ooit tevoren. Deze trend zal zich naar verwachting alleen maar voortzetten. Gegevens over beleidsvoering, bedrijfsvoering, democratische processen, economische activiteiten en andere facetten van het leven – de complexiteit van data neemt navenant toe, terwijl er wellicht (of moeten we zeggen vast en zeker?) samenhang tussen de verschillende gegevens bestaat. Daarbij komt dat steeds meer publieke data door private partijen worden beheerd. Denk bijvoorbeeld aan jeugdorganisaties en ziektekostenverzekeraars. De opvattingen over publieke en private gegevens veranderen en dit leidt tot een verschuivende verhouding tussen overheid en burger en wetgeving, die per definitie jaren achterloopt op de feiten in de digitale wereld. De wereld wordt open en open data zijn daarvan een onderdeel.

3.2 Open data – wat is dat?

Volgens de Nederlandse overheid zijn open data te definiëren als: overheidsinformatie die verzameld is in het kader van de uitvoering van een publieke taak, gefinancierd is met publieke middelen voor de uitvoering van die taak, openbaar is op grond van de Wob, bij voorkeur voldoet aan open standaarden en bij voorkeur door een computer kan worden gelezen.¹

De definitie van de Nederlandse overheid kent door zijn limitatieve opsomming beperkingen en dus uitsluiting van gegevens die niet onder de definitie vallen. De definitie is tamelijk terughoudend, gelet op het gebruik van open data en wat de facto als zodanig blijkt te worden beschouwd. In de wereld wordt doorgaans dan ook een ruimere definitie gehanteerd²; een vastgestelde definitie is er niet, maar in het algemeen wordt over open data gesproken als over gegevens van de overheid en andere publieke organisaties die niet gezien hun aard als vertrouwelijk behoren te worden beschouwd en dus van ons allemaal zijn. Veelal gaat het hierbij om gegevens die de overheid beheert, maar in toenemende mate gaat het om organisaties met een publieke functie (zoals bij de GGD en scholen), groepen burgers en bedrijven (van verzekeraars tot zorgorganisaties) die gegevens beheren die nodig zijn om publieke taken te kunnen uitvoeren. Deze ruimere definitie heeft ook betrekking op de zeer uiteenlopende toepassingen van open data die van directe relevantie zijn voor gemeentelijk beleid en gemeentelijke dienstverlening: van veiligheid, toezicht houden op uitkeringen, subsidies, ruimtelijk beheer tot onderwijs, (jeugd)zorg en volksgezondheid, tot verkeer en het betrekken van de bevolking bij besluitvorming. Ten slotte is van belang dat het niet alleen gaat om cijfers en woorden, zogenoemde textbased data, maar in toenemende mate ook om beeld en geluid.

¹ Definitie ontleend aan de website <http://www.data.overheid.nl/achtergrondinformatie>.

² De Engelstalige Wikipedia hanteert een andere definitie, zie <http://en.wikipedia.org/wiki/Opendata>.

Door het beschikbaar komen van breedband, een prioriteit in Overijssel, en de snelle verspreiding van smartphones en tablets, zullen ook de daarmee verbonden diensten ('apps' in hedendaags taalgebruik) snel op de markt komen. Veel van deze diensten gebruiken open data in de vorm van beeld en geluid, data die door burgers en ondernemers zelf gepubliceerd worden. Hoewel ook steeds meer gegevens van particulieren via het internet beschikbaar zijn, mogen deze niet zo maar als open data worden beschouwd. Een hiervoor aangehaalde Engelstalige definitie geeft aan dat open data 'should be freely available to everyone to use and republish as they wish'; puur persoonlijke informatie lijkt daar niet toe te behoren.

Waarom is er zo veel belangstelling voor open data en waarom zou een gemeente daar iets mee moeten als er nog zo veel onduidelijkheid is? In de eerste plaats vraagt de wereld erom; dat is een voldongen feit en kan niet worden genegeerd. Ten tweede biedt het kansen aan het bedrijfsleven; het is een taak van de overheid om daarin stimulerend te zijn. Ten derde biedt het ook kansen voor de overheid zelf via vormen van publiek-private samenwerking. Het onderzoeksbureau TNO heeft in opdracht van het Ministerie van BZK een uitgebreid onderzoek naar open data uitgevoerd en komt naast een keur aan mogelijke kansen op economisch terrein tot de conclusie dat er ook gunstige sociale en democratische effecten van te verwachten zijn.³

3.3 Trends in omgang met open data

In de wereld buiten Europa

Vooral in de Verenigde Staten van Amerika en in Canada zijn open government en open data een overheidsdoelstelling op het hoogste niveau. In de VS is het een manier van werken die openlijk door president Obama wordt gepropageerd. Een website van de overheid in de VS⁴ geeft begin december 2011 aan dat er ruim 390.000 datasets beschikbaar zijn, ruim 1.100 daarop gebaseerde apps van de overheid, 236 apps die door burgers zijn ontwikkeld en 85 mobile apps.

Onder meer de steden Washington, New York, San Francisco en Vancouver hebben eigen portals voor het beschikbaar stellen van open data. Deze opendata-catalogues geven toegang tot een keur van ruwe gegevens en geometrische bestanden, die kunnen worden gebruikt door iedereen die daar behoefte aan heeft of er commerciële mogelijkheden in ziet. In San Francisco zijn bijvoorbeeld applicaties ontwikkeld die je in staat stellen om een veilige fietsroute van A naar B uit te stippelen op basis van gegevens over het aantal verkeersongelukken.

Een beredenering voor het openlijk vrijgeven van gegevens is dat gegevens van de overheid zijn verzameld met behulp van gemeenschapsgeld en dus van iedereen zijn. De overheid is van ons allemaal en wat de overheid maakt is dus ook van ons.

³ Rapport nr. 35440 Open Overheid; internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid. Dit is een uitgave van TNO d.d. 12 januari 2011. © Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO).

⁴ Zie de website <http://www.data.gov/>

Dit past in een bredere maatschappelijke en economische beweging van 'open innovatie': een herpositionering van overheden en andere publieke organisaties, bijvoorbeeld universiteiten, waarbij de grenzen tussen publiek en privaat gaan verschuiven.

Ook in Azië zien we dat er andere opvattingen heersen dan in Europa over datgene wat publiek en privaat is. In een tot voor kort gesloten samenleving als bijvoorbeeld die van China, met een grote invloed van de overheid, is een groot deel van de gegevens die wij hier als 'persoonlijk' zouden beschouwen, collectief toegankelijk. Dat maakt dat grote publieke organisaties snel kunnen reageren op grootschalige gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld epidemische escalaties onder mensen of dieren.

Aangezien Amerika en China een groot stempel drukken op internationale standaardisatie en innovatie van informatie en ICT, is te verwachten dat dit ook invloed zal hebben op ontwikkelingen in Europa. Langs de weg van wet- en regelgeving zal dit naar de aard van de zaak nog geruime tijd in beslag nemen. Langs de weg van burgerinitiatieven en ondernemerschap staan nieuwe ontwikkelingen morgen op de drempel van een Nederlandse gemeente.

In Europa

Ook in Europa is steeds meer de gedachte waarneembaar dat door de overheid verzamelde gegevens van ons allemaal zijn. Vanuit het Europese beleidskader vormen open data een belangrijke bouwsteen voor de 'grand challenges' waarin de Europese Commissie de komende jaren wil investeren: waar Nederland de innovatie richt op een beperkt aantal economische sectoren, kiest de EU voor de grote, complexe maatschappelijke thema's, die om een gebundelde krachtsinspanning vragen. Die krachtenbundeling moet uiteraard bijdragen aan verdere creatie van een open Europese ruimte voor mobiliteit, handel, verkeer, cultuur. Op het terrein van openbaar bestuur krijgt de wet- en regelgeving een steeds grotere invloed. Voor Overijssel is hierbij het volgende van direct belang:

- Wet- en regelgeving op het gebied van de groene ruimte. Via regelgeving en via standaardisatie van geodata gekoppeld aan Europese subsidies komt uitwisseling van open data tussen gemeenten, provincie en ondernemers op gang.
- In Duitsland, met name in de naburige deelstaten waarmee Overijssel veel economisch en cultureel verkeer heeft, wordt fors geïnvesteerd in open data, open source en shared service centra. Dit biedt kansen, maar stelt ook eisen waar het gaat om grensoverschrijdende bestuurlijke arrangementen op gebied van bijvoorbeeld veiligheid, arbeidsmarkt, milieu en groene ruimte.

In 2003 is de Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie opgesteld.⁵

⁵ Zie voor de gehele richtlijn <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:NL:HTML>

Artikel 1 van deze richtlijn stelt onder meer het volgende: 'Deze richtlijn stelt een minimumpakket voorschriften vast voor het hergebruik en de concrete middelen ter vereenvoudiging van het hergebruik van bestaande documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen van de lidstaten.' Deze richtlijn bepaalt feitelijk dat er in de EU sprake moet zijn van hergebruik van door overheden verzamelde of bewaarde documenten en gegevens. In 2008 heeft er een evaluatie van de richtlijn plaatsgevonden. Dit heeft mede geleid tot hernieuwde aandacht voor open data. Eurocommissaris Kroes is een groot pleitbezorger voor een actief beschikbaar stellen en gebruiken van open data. In september 2011 stelde zij: 'Volgend voorjaar moet er een portal zijn die vrijelijk toegang geeft tot alle databronnen binnen de Europese Commissie. Daarnaast moet er voor 2013 een portal zijn die toegang geeft tot alle herbruikbare overheidsinformatie uit de Europese Unie.'⁶

Het Verenigd Koninkrijk

Het beleid van een open overheid is voor het Verenigd Koninkrijk al lange tijd een speerpunt. De Britse regering heeft de Europese richtlijnen als een van de eerste verankerd in landelijke wet- en regelgeving. De Britse minister-president Cameron heeft onlangs in een toespraak⁷ gezegd dat hij de ambitie heeft om de meest transparante overheid te zijn. Als een maatregel daartoe worden alle overheidsuitgaven boven 25.000 pond online gezet. Ook worden contracten openbaar gemaakt, zodat iedereen kan zien wat de regering doet met het betaalde belastinggeld. Hij roept de burgers op om deze gegevens actief te gebruiken voor persoonlijke en commerciële doelstellingen. Dat hoort volgens Cameron bij een moderne democratie.

Scandinavië

In het onderzoek dat TNO begin 2011 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) publiceerde, zijn twee Scandinavische landen onderzocht.

In Denemarken beoogt de overheid met de Open Overheid (waar open data een onderdeel van vormen) de samenwerking met burgers en bedrijven te vergroten. Dit wordt bereikt door de participatie van burgers te verhogen, de economie te versterken en de leidende positie op gebied van ICT van het land te behouden. Wel wordt door de autoriteiten de opmerking gemaakt dat de economische waarde van open data moeilijk in te schatten is.

In Estland is, na diverse initiatieven in de jaren negentig op het gebied van de Open Overheid, geen centraal beleidsprogramma ontwikkeld. Wel is er beleid over de brede inzet van ICT in de Estlandse kenniseconomie en samenleving.

⁶ Zie voor de volledige tekst van de toespraak van eurocommissaris Kroes tot de Open Data OpenForum Europe Summit 2011, in Brussel op 22 september 2011, de website <http://europa.eu/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/596&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁷ Zie een Youtube-filmpje op <http://>

De pijlers die dit beleid ondersteunen zijn:

- herbruikbaarheid van gegevens;
- basisregistraties; één centrale datacollectie van burgers, ondernemers en overheidsorganisaties;
- gezamenlijke inrichting van de informatiesamenleving door overheden, NGO's, burgers en bedrijven;
- interoperabiliteit en open standaarden die worden gestimuleerd voor informatiesystemen van de overheid.

In Nederland

De Nederlandse overheid heeft inmiddels een portaal voor open data ingericht. Op de website <http://www.data.overheid.nl/> is hierover nieuws te lezen en wordt een eerste aanzet gegeven om open data op diverse plaatsen in het land te ontsluiten. De portal is in september 2011 in gebruik genomen en voormalig minister Donner heeft deze geopend door onder meer te zeggen dat de mogelijkheden van open data legio zijn en dat de ingerichte website belemmeringen in het gebruik moet wegnemen.⁸

In ons land is al een aantal jaren een beweging gaande om tot een betere, efficiëntere en meer transparante overheid te komen. Het Ministerie van BZK heeft diverse programma's daartoe geïnitieerd of daaraan bijgedragen. Onder de noemer ICTU, EGEM en Burgerlink zijn diverse programma's uitgevoerd. Deze hebben bovenal tot doel om te komen tot een overheid die transparant is en zich conformeert aan open standaarden, waardoor de overheid in haar geheel beter toegankelijk is. Verder richten deze programma's zich onder meer op een grotere participatie van burgers bij besluitvorming. In Nederlands is dus op praktisch niveau al veel in gang gezet, overigens heel vaak zonder dit expliciet als open data of open overheid te benoemen.

Focus op Niedersachsen en Nordrhein Westfalen

In de Duitse deelstaten Niedersachsen en Nordrhein Westfalen, de oostburen van Overijssel, wordt scherp op de kosten gestuurd. Dat is ook een bekend verschijnsel in Duitse Kreisen en gemeenten die doorgaans relatief minder financiële middelen hebben dan Nederlandse lagere overheden. Dit noopt hen om veel aandacht te besteden aan samenwerking met andere gemeenten en vormen van publiek-private samenwerking te zoeken, onder meer resulterend in grootschalige shared service centra, waarvan er ook diverse in de onderwijswereld te vinden zijn. Ook hergebruik van data is een veel voorkomend fenomeen. Door schaarse middelen gedreven zijn er nieuwe wegen gezocht, onder meer met open data.

In Niedersachsen is 'open data' ook een actueel thema als het gaat om het bijdragen aan meer transparantie bij de overheid en meer democratie.

⁸ Minister J.P.H. Donner in een toespraak bij de opening van het Open Data portaal op 15-9-2011. Zie voor de volledige tekst van de toespraak: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/bewindspersonen/piet-hein-donner/toespraken/2011/09/15/toespraak-minister-donner-bij-de-opening-van-het-open-dataportaal.html>

Zie onder meer een bijdrage van de politieke partij die Linke⁹ en de Niedersächsische minister van Binnenlandse Zaken¹⁰ in de Landtag van 13 oktober 2011.

Focus op Overijssel

In Overijssel heerst een open bestuurscultuur. Een expertisecentrum, zoals een Trendbureau, ondersteunt gemeenteraden met verkenningen. Rekenkamers zijn doorlopend in de weer in opdracht van gemeenteraden. Er is een actief politiek leven, zowel rond gemeenten als rond waterschappen. Er zijn actieve omroepen en kranten. Deze lijst kan zonder moeite doorgetrokken worden waar het gaat om onderwijs, cultuur en levensbeschouwelijke groeperingen. Actuele thema's die de komende jaren kunnen rekenen op een grote en diverse informatiebehoefte zijn:

- natuur: beheer en beleving;
- landbouw: toezicht, economische activiteit waaronder megastallen;
- binationale besturingsvragen en economische activiteiten, bijvoorbeeld waterbeheer;
- risicomangement en communicatie (kaarten) over thema's als vuurwerk, gas, vervoer van gevaarlijke stoffen, chemische en kerntransporten, geluidskaarten vliegveld Twente, volksgezondheid en ouderen- en jeugdzorg.

Let wel, het gaat hierbij in hoge mate om burger- en ondernemersinitiatieven waarbij de gemeente en provincie gevraagd worden data te leveren of om deel te nemen aan i.c. positie in te nemen in maatschappelijke dialogen.

Universiteit Twente en Saxion Hogeschool

De Universiteit Twente (UT) en Saxion zijn op velerlei wijze betrokken bij kennisuitwisseling met publieke en private partners in Overijssel. Onder de noemer 'kennisvalorisatie' krijgt dit de komende jaren nadrukkelijk aandacht. Minder bekend is dat burgers en ondernemers ook rechtstreeks toegang hebben tot publicaties en 'data' van deze kennisinstellingen. Naast wereldwijde hulpjes als Google Science (Standing on the shoulders of giants) zijn er diverse andere portals in ontwikkeling. Via bijvoorbeeld de sites van de UT en Saxion zijn publicaties te vinden, maar wat betreft data uit onderzoek bijvoorbeeld ook via de nationale database DANS of via het nieuwe initiatief van het Instituut voor Governance Studies van de UT.¹¹

Specifieke organisaties die kennis ontsluiten voor de regio zijn onder meer de Wetenschapswinkel van de UT en het Kennisinstituut Stedelijke Samenleving Oost.¹²

⁹ Rede des Innenministers Uwe Schünemann in der Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 13.10.2011:http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=99845&_psmand=33

¹⁰ Rede und Redebeiträge zum Thema: 'Open Data für Niedersachsen – Mehr Transparenz für mehr Demokratie' in der Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 13.10.2011:http://www.linksfraktion-niedersachsen.de/nc/fraktion/landtagsabgeordnete/kreszentia_flauger/reden_im_landtag/detailansicht/zurueck/reden-im-landtag-1/artikel/rede-und-redebeitraege-zum-thema-open-data-fuer-niedersachsen-mehr-transparenz-fuer-mehr-demokra/

¹¹ Zie ook <http://www.utwente.nl/igs/datalab/>

¹² Zie ook <http://www.kiss-oost.nl>

Hoofdstuk 4

Kansen met open data

4.1 Democratische kansen

Transparantie

Transparantie is vooral een bestuurlijk issue. Welke rol wil de gemeente nemen jegens de burger en ondernemer wat betreft het bevorderen van transparantie? De trend is dat de transparantie op allerlei maatschappelijke terreinen wordt vergroot. Burgers zelf nemen hierin, al dan niet bewust, het voortouw door steeds meer gegevens uit de persoonlijke leefomgeving via internet te delen. Ook via internet neemt de hoeveelheid gegevens en de snelheid waarmee ze beschikbaar komen toe, waarbij steeds meer verschillende bronnen snel, al dan niet op correcte wijze, met elkaar verbonden worden. Dit leidt tot allerlei nieuwe patronen van communicatie tussen burgers en overheid. De stijlen die openbare bestuurders hierin kiezen lopen zeer uiteen. Actueel is dat de top van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) twittert en bijdraagt aan een groot aantal digitale fora, terwijl het Ministerie van BZK hierin eerder een terughoudende positie inneemt.

Open Spending

Our aim is to track every government and corporate financial transaction across the world and present it in useful and engaging forms for everyone from a school-child to a data geek. We're an open community that anyone is invited to join! We're looking for researchers, coders and citizen activists to join us and to help gather and understand financial data.

Bron: <http://www.openspending.org>

Deze trend zal zich ook rond de gemeente doorzetten. Dit stelt nieuwe eisen aan bestuurders en ambtenaren, waarbij de ervaringen tot nog toe uitwijzen dat het in wezen gaat om een extra uitdaging om de kwaliteit van communicatie en dienstverlening te verbeteren. Grotere transparantie bevordert kwaliteit. Niet alleen aan de zijde van de gemeente, maar ook aan de zijde van de burger. Waar nu nog vaak een massacommunicatieve reactie ontstaat via internet en andere media jegens een bestuurder, maken de moderne media en het groeiende aantal informatiebronnen ook steeds duidelijker wie de gangmakers zijn, ergo: de transparantie slaat terug op de burger.

Een school zoeken

De App OCO scholenzoeker biedt de mogelijkheid om aan de hand van de eigen criteria (soort, richting, onderwijskundig principe, afstand, stadsdeel – maar eventueel ook omvang) de school van de gewenste keuze te selecteren met adres en kaart. De app is gebouwd op datasets van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Amsterdam en het CBS.

Bron: <http://www.onderwijsconsument.nl/onderdelen/scholen.zoeken3.php>

Voor het openbaar bestuur ligt de uitdaging vooral in de kwaliteit van beleidsvoering en de documentatie daarover, waarbij men zich moet realiseren dat het niet alleen gaat om de op tekst gebaseerde ervaring, maar in toenemende mate ook om beeld en geluid. Waar burgers nu nog live een raadsvergadering moeten volgen om net dat ene moment dat hen werkelijk interesseert mee te beleven, zal al op afzienbare termijn dit beeld en geluidmateriaal ook via zoekmachines op het internet de burger of onderzoeksjournalist naar precies het juiste fragment geleiden.

In diverse programma's die onder het i-NUP¹³ vallen wordt ook ingespeeld op de roep om meer transparantie en worden praktische oplossingen en tips aangereikt om daar werk van te maken.

Participatie

De trend is dat het internet bijdraagt aan nieuwe vormen van participatie, betiteld als e-participatie. De burger hoeft niet langer naar het gemeentehuis te komen op een moment dat door een raad of ambtenaar bepaald is. Hij kan op afstand, op een moment dat hem schikt, samen met wie hij wil, informatie van de gemeente vragen en daarmee aan de slag gaan. Hier ligt dus een kans voor de gemeente om burgers in toenemende mate te mobiliseren, om ze er langduriger bij te betrekken en te binden en om burgers te bereiken die anders niet bereikt zouden worden.

De politie zoekt

De politie heeft een website gelanceerd die is gebaseerd op het vrijgeven van lijsten van gezochte personen en heeft deze gekoppeld met andere websites en een televisieprogramma. Ook is hiervoor een app ontwikkeld.

Bron: <http://www.depolitiezoekt.nl/>

Het is belangrijk dat het hier niet alleen gaat om de vorm van communicatie, maar ook om het moment in een beleidscyclus. Niet alleen de formeel verplichte participatie, maar juist participatie tijdens de uitvoering biedt kansen om burger en ondernemer te mobiliseren. E-participatie en openstelling van data voor gebruikers door belangenorganisaties van burgers en ondernemers legt hier een kwetsbare plek van onze democratische besluitvorming bloot. Conform wet- en regelgeving vindt in de aanloop naar democratische besluitvorming veelal uitgebreide consultatie van de bevolking plaats. De daadwerkelijke besluitvorming in B&W en in de raad is voor burgers vaak al minder gemakkelijk te volgen. De uiteindelijke uitvoering van besluiten vindt vaak geruime tijd na de voorbereiding van besluitvorming plaats.

¹³ Zie ook diverse artikelen en programma's op <http://www.e-overheid.nl/>

Er zijn inmiddels nieuwe inzichten en nieuwe gegevens beschikbaar gekomen. Maar daarin kan conform de regelgeving dan niet meer voorzien worden. Betrokken burgers eisen transparantie en kunnen steeds beter zelf informatie vergaren. Een keerzijde van meer gegevens bij de burgers is overigens dat gemeentebestuurders en leden van de gemeenteraad soms over minder informatie beschikken dan de burger. Dit betekent dat een andere opstelling richting de burger nodig is, misschien wel steeds meer als een speler in het krachtenveld in plaats van de alles afwegende eindbeslissers. Of misschien 'verdampst de overheid in de samenleving', zoals onlangs een gemeentelijk medewerker opmerkte.

Beïnvloeding

Een trend is dat media en commerciële aanbieders steeds meer aandacht besteden aan beïnvloeding. Een actueel voorbeeld zijn de vele consumentensites. Grote commerciële aanbieders, zoals ziektekostenverzekeraars, weten inmiddels dat webcare, het minutieus volgen van de reputatie op allerlei digitale fora, veel belangrijker is dan het versturen van folders. Zij beïnvloeden beoogde klanten door popidolen en topsporters communities op internet te laten aanjagen. Zij leiden medewerkers op die zich als 'klanten' op internet mengen in discussies over kwaliteit van dienstverlening. De mediawijs wordende burger – en dat is met name (maar niet alleen) de jonge burger – weet dit en begint dit te doorzien. Ook de journalistiek speelt hierin een belangrijke rol. Open data zijn een impuls voor nieuwe vormen van datagedreven onderzoeksjournalistiek. Waar de onafhankelijke journalistiek in Nederland zwaar onder druk staat vanwege afnemende budgetten voor onderzoeksjournalistiek, biedt het beschikbaar komen van open data nieuwe kansen. Ook hier geldt weer dat het niet alleen gaat om cijfers en woorden. Burgerverslaggevers en ooggetuigen, al dan niet verbonden aan belangengroepen, vergaren zelf data met hun smartphones en delen deze met journalisten. Op internationale schaal zijn Al Jazeera en CNN hiervan aansprekende voorbeelden.

Deze trend zal zich ook op lokale schaal doorzetten. De aloude overheidstaak om de burger voor te lichten is onverkort van kracht. Maar deze komt zwaar onder druk te staan. De gemeente zal extra moeten investeren in kwaliteit van communicatie om een gezaghebbende en betrouwbare partner te zijn voor de burger en de ondernemer. In extreme vorm komt dit aan het licht als de overheid aan crisisbeheersing moet doen – een situatie waarmee openbaar bestuurders ook in Overijssel zeer vertrouwd zijn, niet alleen bij een vuurwerkcramp, bij chloortransporten of bij in woonwijken neerstortende vliegtuigen, maar ook bij grootschalige epidemische escalaties onder dieren of mensen. Stuk voor stuk situaties die de afgelopen vijftien jaar nadrukkelijk aan de orde zijn geweest en die het openbare leven in Overijssel bij tijd en wijle sterk beïnvloed hebben. In andere regio's, meest recent rond de Q-koorts in Brabant, hebben burgerinitiatieven daarbij het gemeentelijk openbaar bestuur links en rechts gepasseerd. Terwijl het openbaar bestuur bezig was een 100% valide advies op te stellen waar burgers zich wel en niet zonder gevaar voor eigen gezondheid konden bewegen, brachten burgerinitiatieven binnen 36 uur websites in de lucht die verontruste vaders en moeders tot op de 50 meter nauwkeurig konden vertellen waar zich geitenfokkerijen bevonden.

4.2 Economische kansen

Innovatie

Open data zijn voor veel vormen van innovatie een essentiële bouwsteen. De dominante trend is dat innovaties data-intensief zijn, dat ze tot stand komen door de behoefte van burgers en ondernemers aan maatwerkoplossingen die op precies die plek, die tijd, die context waarin ze moeten handelen van belang zijn. Wij noemen hier enkele aansprekende voorbeelden:

Buienradar

De website www.buienradar.nl trekt wekelijks miljoenen bezoekers. Die bezoekers realiseren zich waarschijnlijk niet dat dit het meest succesvolle voorbeeld van open data is. De gegevens voor buienradar.nl komen immers van overheidsinstelling KNMI. Een dochterbedrijf van RTL presenteert en exploiteert de data. Een ander goed voorbeeld is het – inmiddels internationale – bedrijf Meteoconsult. Bedrijven uit alle sectoren van de economie hebben direct baat bij deze data.

Datagedreven nieuwe diensten; het gaat hierbij meestal om location based context aware services:

- navigatiesystemen;
- een persoonlijke assistent op je mobiel die al je bewegingen volgt en je adviseert over kortere routes en over mogelijkheden om te bewegen (als je wilt afvallen);
- een persoonlijke assistent die bepaalde gezondheidsgegevens in je lijf voortdurend meet en deze verbindt met data uit je omgeving (een combinatie van ambient intelligence en robotica).

Abellife

Abellife maakt apps die voorzien in kaarten die een toerist kan gebruiken in diverse regio's van het land. Via een mobiele telefoon kan een route worden uitgestippeld die gebruikmaakt van openbaar gemaakte geografische gegevens.

Abel is een Overijssels bedrijf, ooit ontstaan in samenwerking met kennispartners als het Telematica Instituut en het Hotel Overleg Twente en innovatiestimulering van de Provincie, nu een partner van vele gemeenten en (internationale) bedrijven

Bron: <http://www.abellife.nl/nl/Over-Abel>

Marketing; veel consumenten vinden het prettig om (ongevraagd) geadviseerd te worden of om te weten welke keuzes vrienden of 'soortgenoten' maken:

- Delicious, een omgeving waarin je (anoniem) voorkeuren voor boeken, films en dergelijke deelt;
- apps op tv, die je zo kunt instellen/die je vrienden zo kunnen instellen dat je reacties op tv-programma's en dergelijke realtime met elkaar kunt delen (een soort integratie van Twitter met tv, waardoor 'framing' en andere vormen van beïnvloeding door presentatoren doorbroken wordt);
- Amazon, Bol.com e.a., die je bij aankoop van een boek adviseren over de keuze van 'soortgenoten';
- consumentensites waarin ervaringen gedeeld worden over producten en diensten, bijvoorbeeld over publieke diensten van specifieke gemeenten, scholen, zorginstellingen.

Sociale innovatie, nieuwe vormen van samenwerking, bedrijvigheid en participatie:

- Elders gaan we in op voorbeelden rond gemeentelijke dienstverlening en publieksparticipatie daarin en in gemeentelijke beleidsvoering.
- Door maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder afnemend vertrouwen in de overheid en technologische ontwikkelingen, zoals de mogelijkheid om via internet uiteenlopende datasets te combineren, ontstaat er een golf van vernieuwing. Een concreet voorbeeld vormt de beweging van 'Het Nieuwe Werken', wat betekent dat plaats- en tijdsafhankelijk werken mogelijk wordt, waarbij organisatiegrenzen vervagen en bijvoorbeeld ambtenaren langere tijd in een gezamenlijk diensten- of projectteam samenwerken en van daaruit toegang moeten hebben tot data binnen en buiten de gemeente.

Energiegegevens gebouwen

De gemeente Amsterdam heeft samen met de organisaties de Waag Society en Hack de Overheid begin 2011 de wedstrijd 'Apps for Amsterdam' georganiseerd. De wedstrijd is georganiseerd vanuit de overtuiging dat de ontsluiting van kennis die is opgeslagen in feitelijke data van overheid en bedrijfsleven kan leiden tot sterke innovaties en economische voordelen. De eerste prijs voor de particuliere inzending is gewonnen met de app 'Energietabel App'¹. Deze app stelt de gebruiker in staat om snel beschikbare energiegegevens over gebouwen en woningen op te vragen. Hierbij is gebruikgemaakt van datasets van Agentschap NL 'Energietabels gebouwen' en Pro6PP.nl 'Postcode/huisnummer naar straatnaam'.

Impulsen voor bedrijvigheid

De trend en heersende opvatting is dat toepassing van open data bijdraagt aan bedrijvigheid. Dat is ook de reden waarom de Europese overheid en onze regering daarop inzetten. Sommige Deense deskundigen binnen de Europese Unie schatten de mogelijke waarde van open data zelfs op € 27 miljard.¹⁴ Maar concreet kan voor een specifieke gemeente de afweging anders liggen. Veelal zal het gaan om het verbeteren van het bovengemeentelijke vestigingsklimaat of om verbetering van de arbeidsmarkt.

¹⁴ Zie <http://epsiplatform.eu/content/europe-denmark-and-norway-considering-economic-potential-open-data>.

Dat neemt niet weg dat er natuurlijk ook wel degelijk lokaalspecifieke kansen voorhanden zijn om impulsen te geven aan bedrijvigheid. Voorbeelden hiervan zijn met name te vinden in toerisme, recreatie en horeca en in dienstverlenende bedrijven.

Behalve om de hierboven genoemde grotere innovaties kan het hierbij gaan om kleinere innovaties met open data, die wel degelijk bijdragen aan de economische groei van het MKB.

Goede voorbeelden hiervan zijn autodealers en aanbieders van streekproducten, die via internet allerlei data combineren om het voor hun klandizie (van ver buiten de regio) extra aantrekkelijk te maken om op locatie of via een webshop te kopen. Hiervan zijn verrassende voorbeelden te noemen, zoals een kleine autoverkoper in Twente die klanten die inbellen met een camera langs de auto leidt (via breedband) en hun bij koop een dagje Twente aanbiedt, hen van de trein haalt et cetera. Juist voor kleinere ondernemers is daarbij snelle en eenvoudige toegang tot data van groot belang, om regelmatig te kunnen actualiseren.

Noord-Holland vanuit de trein

De app 'Noord-Holland vanuit de trein' biedt allerlei informatie over Noord-Holland als je in de trein zit.¹

De gebruikte data komen uit 'Webviewer Landschap en Cultuurhistorie'.

Bron: <http://www.maplicity.com/index.php/apps/treinzicht/>

Dienstverlening

Gemeenten hebben langjarige beleidsprogramma's op economisch of maatschappelijk terrein. Veel van die programma's zijn wat betreft informatiemanagement en ICT gekoppeld aan nationale programma's als de eerdergenoemde iNUP-programma's, waaronder onder meer de versterking van de e-overheid, de e-dienstverlening en het e-toezicht vallen. De praktijk is echter steeds meer dat er vanuit politieke aandacht of aandacht direct uit de maatschappij wensen ontstaan waarop alleen maar op ad-hocbasis kan worden ingespeeld. Daarbij kunnen politieke wensen en voorkeuren meer dan ooit een rol spelen. De informatiepositie van een gemeentelijke overheid jegens burgers en bedrijfsleven zal ingrijpend veranderen: ondernemers en burgers hebben in de nabije toekomst meer en nauwkeuriger gegevens en informatie dan de overheid zelf. Niettemin zal de overheid de ankerplek blijven waar officiële gegevens en privacygevoelige gegevens worden beheerd.

Het bovenstaande leidt ertoe dat gemeenten ook anders met hun beleidsprogramma's en met ICT-management moeten omgaan en meer dan ooit samen met actoren in de maatschappij moeten samenwerken. Overigens kan samenwerken niet alleen veel opleveren voor het bedrijfsleven, zoals eerder vermeld, maar ook voor de gemeenten zelf.

De Amerikaanse staat Massachusetts¹⁵ laat zelfs weten dat er kon worden bespaard op de kosten voor de dienstverlening, terwijl de kwaliteit ervan toenam. Door vormen van publiek-private samenwerking kan worden gezocht naar wederzijdse voordelen en spreiding van kosten en inspanningen.

Een mooi voorbeeld is een initiatief van het bedrijf Grontmij; een quote van hun website¹⁶: *'Grontmij gebruikt bij sommige modules beschikbare gegevens van diverse overheidsorganisaties. Wij creëren meerwaarde door deze gegevens te combineren en te ontsluiten.*

Open Data en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen zijn termen waarmee wij ons verbonden voelen. Daarom willen wij iets terugdoen. 30% van de toekomstige winsten van deze dienst zullen worden teruggevoerd naar de organisaties die de brongegevens beschikbaar hebben gesteld. Op deze wijze willen wij een positieve bijdrage leveren in de discussie rond beschikbaarheid van overheidsgegevens. Een mooi voorbeeld van samen verdienen aan Open Data!

Digitale Atlas van Overijssel

De provincie Overijssel heeft een digitale atlas gemaakt. Deze 'Atlas van Overijssel' bevat allerlei kaarten van Overijssel, zoals kaarten van de provinciale beleidsvelden, actuele thema's en achtergrondkaarten, waarop naar wens op een kaartlaag kan worden ingezoomd en uitgezoomd.

De kracht van de atlas zit in de vele mogelijkheden. Je kunt namelijk zelf al die kaarten combineren door ze aan of uit te zetten. Je kunt uit meerdere kaartlagen en verschillende informatiebronnen een eigen kaart samenstellen.

Bron: <http://www.overijssel.nl/overijssel/cijfers-kaarten/atlas-overijssel/>

Overigens is er nog weinig bekend over echt aantoonbare ervaringen met kostenbesparing, die alleen of vooral aan het gebruik van open data zijn toe te schrijven. In een raadsvoorstel van de gemeente Amsterdam¹⁷ worden mogelijke besparingen op de dienstverlening genoemd, gebaseerd op ervaringen in de VS.

Eropuit met Staatsbosbeheer

'Buiten altijd dichtbij', stelt Staatsbosbeheer.

'Je wilt lekker naar buiten. Voor een wandeling, een ommetje of zomaar wat rondstruinen. Maar waar moet je zijn? En hoe kom je er? Met de 'Naar Buiten'-app van Staatsbosbeheer kun je kiezen uit meer dan 100 natuurgebieden in Nederland. Ook bij jou in de buurt!'

Staatsbosbeheer baseert zich voor de app op eigen openbaar vrijgegeven locatiegegevens en op Google Maps.

Bron: <http://www.staatsbosbeheer.nl/naarbuitenapp/>

¹⁵ Zie <https://wiki.state.ma.us/confluence/display/dta/Open+Data+Initiative+Home>

¹⁶ Zie <http://ro.nieuweplannen.nl/public/faq.aspx>

¹⁷ Initiatiefvoorstel van de raadsleden Toonk en Roodink, getiteld: Open Data – 2011.

Echter, een goede businesscase ontbreekt. Ook is er nog weinig bekend over succesvolle doelsturing op kostenbesparing met open data; de behaalde successen zijn veelal toe te schrijven aan toevallige omstandigheden en het op de juiste tijd kunnen benutten van een zich aandienende kans. Hoewel het gebruik van open data dus in potentie veel kan opleveren voor zowel de gemeente als de maatschappij in zijn geheel, is enige relativering op zijn plaats.

4.3 Sociaal-culturele kansen

Zelfredzaamheid van de burger

Het thema 'open data' is onderdeel van een bredere trend die in Nederland met 'Open Overheid' wordt aangeduid. Deze trend past in het streven van de Nederlandse overheid naar het versterken van het vertrouwen in de overheid en 'betrokken burgerschap'. Daarbij is tot nu toe gekozen voor een strategie die is gericht op het verbeteren van de dienstverlening en vermindering van de administratieve lasten. Concrete initiatieven zijn geweest: OL2000 (1996), Actieprogramma Elektronische Overheid (1998), Antwoord (2007) en iNUP (2011).¹⁸

Onderdeel van dit 'betrokken burgerschap' is het doen toenemen van burgerparticipatie. Ook dit kent diverse verschijningsvormen (terugtrekkende overheid, invoering van het burgerinitiatief en de recente oproep van de minister van Onderwijs tot meer betrokkenheid van ouders met de school).

Verkeer in zicht

Met open data als fundament werken enkele scholen aan een veiliger verkeersroute voor scholieren. Groepjes leerlingen kiezen een aantal gevaarlijke verkeerspunten in de buurt. Deze filmen ze dan (onder begeleiding) en daarbij vertellen ze waarom ze het verkeerspunt gevaarlijk vinden. Senna Multimedia zet het werk van de leerlingen op een dvd, aangevuld met wat extra's (kaart, overzichtsfoto's). Deze dvd wordt dan verspreid onder leerlingen van de deelnemende scholen. Met deze methode kunnen leerlingen elkaar bewust maken van gevaar in het verkeer. De overzichten van ongevallen over de periode 2006-2009 zijn ook bekend. Dit Overijsselse initiatief is een goed voorbeeld van open data waarbij het niet alleen gaat om tekst, maar ook om lijst en beelddata.

¹⁸ Zie ook <http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/e-overheid/over-i-nup>

Behalve dat zij de burger meer deelgenoot wil maken van overheidsbeslissingen, beoogt de overheid ook meer zelfredzaamheid bij burgers. Deze zelfredzaamheid kent zowel financiële als sociaal-culturele aspecten; de recente kabinetten streven naar een samenleving waarin de burger zelf en met andere burgers de voorzieningen treft die hij of zij nodig heeft.

De overheid treedt terug en geeft de burger de beschikking over de informatie die daarvoor nodig is. Het beschikbaar stellen van overheidsdata is een voor de hand liggende stap in deze beweging. Daarbij kan de afzonderlijke overheidsorganisatie zelf de omschrijving van de beoogde doelen bepalen; wat wil men op het gebied van zelfredzaamheid bereiken via het openstellen van data?

Moderne overheid

Ook in overheidsorganisaties zelf spelen sociaal-culturele aspecten een rol bij de mate van openstelling van overheidsgegevens en het tempo waarin dit gebeurt. De overheid (en daarmee de ambtenaren die deze overheid vormen) maakt voortdurend de afweging tussen 'vertrouwen' ('trust') en controle ('control'). Men onderschrijft de doelstellingen van open data, maar men is huiverig voor de operationalisering ervan. Gaat het openstellen van data niet leiden tot (nog meer) kritische burgers of ongewenste bemoeienis van belanghebbende partijen bij besluitvormingsprocessen? Twee voorbeelden uit de 'praktijk':

Een ambtenaar op het Ministerie van Infrastructuur & Milieu wordt gebeld met de vraag het rapport over de milieuverkenning rond de ontwikkeling van een bedrijventerrein beschikbaar te stellen. De ambtenaar twijfelt; is het de projectontwikkelaar die uit is op het laatste bonte gespikkelde korenmuismannetje dat in dat gebied is aangetroffen of is het de milieubeweging die juist een aantal vrouwtjes wil uitzetten?

De beheerder van de strooiroutekaart van de gemeente Zoutburg wordt door zijn enthousiaste collega van de afdeling Geo-informatie gevraagd zijn kaart beschikbaar te stellen in het kader van het pas vastgestelde Actieprogramma Open Data. De beheerder wil dat echter niet. Zijn argument: straks gaat de burger ons eraan houden!

Bij het omgaan met deze afweging is het van belang om een onderscheid te maken tussen enerzijds de rationele afweging tussen vertrouwen en controle en anderzijds dieperliggende (overheids)cultuuraspecten. Deze cultuuraspecten zijn diepgewortelde en voor de 'klassieke' overheid nuttige eigenschappen, zoals risicomijdend, specialistisch en 'staatsdenken' (zijnde de grote overheid die alles voor de burger regelt). Dit onderscheid vraagt ook om een gedifferentieerde benadering: de rationele afweging kan voor een belangrijk deel worden vervat in specifiek beleid, de cultuuraspecten maken deel uit van de organisatieontwikkeling en de veranderende wisselwerking met (keten)partners.

Het proces van het openstellen van data (als onderdeel van de Open Overheid) kent dus een belangrijke veranderkundige component.

Het gaat bij open data niet alleen over gegevens, techniek en de samenleving, maar ook over hoe de gevolgen van het openstellen van data door de organisatie worden opgevangen; de overheid biedt de samenleving aan mee te kijken in een deel van de interne informatievoorziening. En dit aanbod zal vraag genereren. Het is aan de overheidsorganisatie hoe hiermee wordt omgegaan.

Ten slotte

In de diverse voorbeelden en initiatieven die wij bij gemeenten hebben onderzocht blijkt dat de aanwezigheid van een groep innovatieve enthousiastelingen een belangrijke factor is. Zij adopteren de principes van de Open Overheid uit het buitenland en willen er binnen de eigen organisatie mee aan de slag. Ook het hebben van een 'traditie' op het gebied van e-dienstverlening of een reputatie op het gebied van ICT(-innovatie) maakt de kans op voorloperschap op het gebied van open data aanmerkelijk groter. Het formuleren van algemeen bekende doelstellingen op het gebied van participatie en innovatie volgt daarna pas na een dergelijke initiatieffase.

Hans Koenders (gemeente Enschede): 'open data moet groeien'

Diverse steden in Overijssel, waaronder met name Deventer, Hengelo en Enschede, zijn extra actief op gebied van digitalisering en het mobiliseren van burgers en ondernemers op dit terrein. De gemeente Enschede wil zich ontplooiën als 'Open Data Stad'. Enschede beschikt over veel gegevens die nu onbenut blijven, maar waar actieve burgers, adviseurs, IT'ers en bedrijven wel het een en ander mee kunnen, is de overtuiging van de gemeenteraad. Het gebruik van open data kan de zelfredzaamheid en betrokkenheid van burgers en de economische en duurzame activiteiten in de gemeente stimuleren. Op dit moment zijn er nog maar enkele gegevens als open data beschikbaar gesteld. De bestemmingsplannen en de 'producten- en dienstencatalogus' zijn wel op data.overheid.nl geplaatst, maar dat zijn gegevens die ook gewoon van de gemeentelijke website zijn te halen. Het aangekondigde eigen 'opendataplatform' met meer datasets is nog in ontwikkeling.

Hans Koenders, beleidsadviseur informatisering van Enschede, weet inmiddels dat het inzetten van open data een niet strak aan te sturen ontdekkingstocht is. 'Het moet groeien; het werkt niet als er een stuk vol procedures wordt geschreven.' Van het belang van open data hoeft je Koenders niet te overtuigen. Er zijn genoeg gegevens die volgens hem nu voor het eerst in hapklare brokken voor de burger en ondernemer kunnen worden klaargezet. Neem de locaties van speelplaatsen, scholen en gymnastiekzalen. 'Als je die gegevens ontsluit, kun je er vergif op innemen dat mensen er iets mee gaan doen. Bijvoorbeeld de locaties presenteren in combinatie met toegankelijkheid voor gehandicapten of de nabijheid van openbaar vervoer. Het is aan ons om die gegevens aan te bieden en daar ruchtbaarheid aan te geven', zegt Koenders. 'En dan vervolgens hopen dat er wat moois van komt.' De ervaring in Enschede en in verwante steden wijst uit dat de gemeente hierbij een aanjaagfunctie kan en moet hebben, maar dat de echte dynamiek van burgers, ondernemers en publieke organisaties, zoals de GGD, moet komen. Koenders is intern actief als een scout die kansen identificeert en deze met betrokken ambtelijke diensten concreet maakt, waarbij het college van B&W actief betrokken is; zowel om eventuele risico's zo goed mogelijk in te schatten en hierop bestuurlijke actie te nemen, als om collega-bestuurders van publieke instellingen te bemoedigen en als gemeente het goede voorbeeld te geven waar dat nodig en mogelijk is. Het organiseren van dynamiek zou tot mislukken gedoemd zijn als er niet bij diverse fracties in de gemeenteraad draagvlak zou zijn, waarbij de overwegingen ten aanzien daarvan per fractie uiteen kunnen lopen van kansen op vergrote

Hoofdstuk 5

Kaders voor een leven met open data

5.1 Juridische kaders

Wet- en regelgeving

Bij open data draait het om hergebruik van overheidsinformatie die tot stand is gekomen in de hoeveelheid publiekrechtelijke taken die overheidsorganen uitvoeren. Basis voor publiekrechtelijke taken vormen de eindeloze reeks wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, circulaire, verordeningen van provincies en gemeenten en de daaronder hangende uitvoeringsregels. Verzameling van informatie is inherent aan de uitvoering van de hier genoemde wet- en regelgeving. Waar sommige wetten ver gaan in de regeling van de benodigde informatie die nodig is voor de taakuitvoering (bijvoorbeeld de Wwb, Suwi-wetgeving), laten andere wetten de informatieverzameling over aan het uitvoerende bestuursorgaan. In geen van deze wetten is iets terug te vinden over hergebruik. Regels over hergebruik zijn te vinden in de Europese Richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie van 2003. Deze regels hebben in de Nederlandse wetgeving hun uitwerking gekregen in de daartoe in december 2005 gewijzigde Wob.

Onder hergebruik verstaat de Europese Richtlijn: 'Het gebruik door natuurlijke personen of rechtspersonen van documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd'. Het begrip 'documenten' moet in deze definitie ruim worden opgevat, namelijk als drager van gegevens, waarmee de reikwijdte van de definitie zich uitstrekt tot data.

De Europese Richtlijn stimuleert, maar verplicht niet tot het voor hergebruik beschikbaar stellen van data. Van de Wob gaat deze stimulerende werking niet uit. Een van de stimulerende maatregelen uit de richtlijn is dat openbare lichamen hergebruik moeten bevorderen, onder andere door alle documenten in digitale vorm te verwerken. Liever geen kosten voor hergebruik, maar als het dan toch moet, breng dan alleen de kosten voor het verzamelen en ontsluiten in rekening. Het belang van open data is sinds de invoering van de Europese richtlijn sterk toegenomen en langzaam maar zeker beginnen de lidstaten dat nu ook in te zien. Desondanks blijft de potentie die schuilgaat achter het hergebruik van overheidsinformatie nog zwaar onderbenut. Om die reden heeft eurocommissaris Kroes een EU Open Data-strategy aangekondigd en zullen de regels van de Richtlijn worden aangescherpt.

Op 17 december 2011 is de inhoud van de gewenste aanscherping openbaar gemaakt. De belangrijkste elementen daarvan zijn

- dat er toezicht komt op de naleving van de EU-richtlijn hergebruik overheidsinformatie;
- de toepassing van het principe 'pas toe of leg uit' op de algemene regel dat overheidsinformatie vrijgegeven moet worden voor hergebruik;
- verdere inperking van de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen;
- dat vrijgave van documenten en bestanden in gangbare formaten geschiedt, wat hergebruik door een computer vergemakkelijkt;
- dat ook collecties van bibliotheken, musea en archieven onder het opendateregime komen te vallen.

Open data bevinden zich niet alleen in de dynamische archieven bij bestuursorganen, maar ook in de archiefbewaarplaatsen. Op de data in die archieven is de Archiefwet van toepassing. Het openbaarheidsregime van de Archiefwet is ruimer dan dat van de Wob, omdat er minder beperkingen gesteld kunnen worden. Het Archief bevat immers data die van belang zijn voor het cultureel erfgoed, met als doel dat erfgoed te ontsluiten voor onszelf en ons nageslacht. Anders dan de Wob verplicht de Archiefwet niet tot het actief openbaar maken van overheidsinformatie. Als de aangescherpte EU-richtlijn (naar verwachting met ingang van 2013) van kracht wordt, zullen echter ook de archieven onder het opendateregime gaan vallen. De vertaling naar de Nederlandse archiefwetgeving moet daar dan nog wel op volgen, maar moet wel medio 2014 zijn afgerond.

Auteursrechten en eigendom van gegevens

Hergebruik van data moet het liefst zonder licentievereiste plaatsvinden. Een licentie kan nodig zijn, waarbij aan het hergebruik door de licentiehouders voorwaarden kunnen worden opgelegd waarin kwesties als aansprakelijkheid, correct gebruik van documenten, het gewaarborgd niet-wijzigen en het erkennen van de bron worden geregeld. Zowel de Richtlijn als de Wob geven aan dat er rekening moet worden gehouden met:

Auteursrecht: het uitsluitend recht van de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, of van diens rechtverkrijgenden, om dit openbaar te maken en te verveelvoudigen. Dit recht speelt bijvoorbeeld een rol wanneer het gaat om hergebruik van bouwtekeningen van een architect die in het kader van de aanvraag van een omgevingsvergunning worden ingediend.

Rechtsbescherming van databanken: de producent van een databank heeft het uitsluitende recht om toestemming te verlenen voor het geheel of gedeeltelijk hergebruiken van de inhoud van een databank. Zo zijn de in een database van een bedrijf opgeslagen cartografische gegevens die het grondgebied van een gemeente beslaan niet zonder toestemming van de eigenaar te hergebruiken.

Naburig recht: de naburige rechten geven bescherming aan de creatieve inspanningen en prestaties van uitvoerend kunstenaars, producenten van geluidsopnamen en omroeporganisaties. Zo mag bijvoorbeeld een opname van het optreden van een band tijdens een feest van de gemeente niet zonder toestemming van die band als open data worden hergebruikt.

Privacy

Veel van de publieke taken zijn gericht op dienstverlening aan natuurlijke personen. Met name de gemeente als toegangspoort tot overheid(svoorzieningen) legt veel gegevens over personen vast, met name in de domeinen Sociale Zekerheid en Zorg en bij de Basisregistratie Personen. Op de verwerking van persoonsgegevens is de Europese privacyrichtlijn en in Nederland de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing. Ook de Wob bevat privacybeschermende bepalingen. Algemene lijn is dat de verwerking van persoonsgegevens gebonden moet zijn aan een vooraf bepaald doel en aan eisen van rechtmatigheid en kwaliteit moet voldoen. Verwerking van bijzondere gegevens (ras, etniciteit, medisch, justitieel et cetera) is verboden, tenzij de wet het toestaat.

Hergebruik van persoonsgegevens in het kader van open data past niet binnen de kaders van de privacywetgeving. De open data mogen geen tot natuurlijke personen te herleiden gegevens bevatten. Wel is het mogelijk om persoonsgegevens voor onderzoek met betrekking tot beleid en statistiek te verwerken, maar ook dan mag het resultaat van het onderzoek niet te herleiden zijn tot natuurlijke personen. Daarmee is grofweg de ondergrens van openbaarmaking van gegevens over personen gegeven.

5.2 Beleidsmatige kaders

Informatiebeleid en beheer

Het landelijk beleid voor open data is nog volop in ontwikkeling. Dat laat onverlet dat er lokaal al allerlei initiatieven zijn om open data beschikbaar te stellen, zonder dat daarvoor ook echt beleid is ontwikkeld. Open data zullen een plaats moeten krijgen in het informatiebeleid (doen we mee en hoe?) van gemeenten en in het databeheer (wat is er, wat kunnen en mogen we ontsluiten en wie voert het beheer?).

Beleidsissue eigendomsrecht

Bij het vraagstuk 'wat mogen we ontsluiten?' dienen gemeenten rekening te houden met de wettelijke kaders. Op beperkingen met betrekking tot het eigendom is het mogelijk om in beleidsmatige zin te anticiperen. De gemeente zou voor daarvoor in aanmerking komen de processen als uitgangspunt kunnen nemen dat door een externe partij te leveren documenten of data vrij van auteursrecht moeten zijn. Het Instituut voor Informatie en Recht van de Universiteit van Amsterdam heeft in 2008 de (on)mogelijkheden van licentievrije overheidsinformatie op het internet onderzocht¹⁹; een format voor vrijwaring van een licentie is beschikbaar op <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/nl/>

¹⁹ Creative commons licensing for public sector information Opportunities and pitfalls. Eechoud & van der Wal, 2008.

Daarnaast is er op <http://creativecommons.org/choose/zero/?lang=nl> een hulpprogramma beschikbaar waarmee een auteur zijn eigen werk wereldwijd vrij van auteursrecht kan maken.

Een gemeente kan de licentievrijheid bijvoorbeeld meenemen in de inkoopvoorwaarden voor producten die (uiteindelijk open) overheidsinformatie opleveren.

Beleidsissue formaten

Van belang voor open data is de beschikbaarheid van informatie in gangbare formats, waardoor hergebruik met behulp van computers betrekkelijk eenvoudig is. Lang niet alle overheidsinformatie voldoet aan dat criterium. Niettemin zijn er in de loop der jaren zowel wettelijke als beleidsmatige initiatieven ontplooid die standaardformats dichterbij hebben gebracht. Voorbeelden van de eerste soort betreffen onder meer de basisregistraties met bijbehorende gegevenscatalogi DURP, waarin de wettelijke verplichting is opgenomen om bestemmingsplannen te ontwikkelen volgens een vastgesteld format en deze tussen overheden uitwisselbaar te maken. Initiatieven van meer beleidsmatige aard zijn het programma 'Nederland open in verbinding' (NOiV) en de daaruit voortvloeiende beleidsregels 'Pas standaarden toe of leg uit waarom niet', het forum voor standaardisatie met lijsten van open standaarden. Gemeenten dienen zich nu al op basis van landelijk beleid te conformeren aan open standaarden. Gemeenten die echt iets willen met open data kunnen eigenlijk niet anders dan open standaarden zowel in het informatiebeleid als in het inkoopbeleid meenemen.

Financiën

Open data kosten geld. Met het ambitieniveau van de gemeente kunnen de kosten stijgen. Er is altijd een portal nodig waarlangs de data beschikbaar worden gesteld. Daar moet beheer op, zowel van de content als van de klant, en dat kost tijd en geld. Wat betreft het beheer bestaat wel de mogelijkheid om slim samen te werken met andere publieke organisaties of het bedrijfsleven, die kosten van beheer of openstelling (deels) voor hun rekening kunnen nemen.

Open data leveren ook geld op. Er kan sprake zijn van besparingen, doordat vragen van burgers en ondernemers afnemen, omdat men rechtstreeks toegang heeft tot data. Voorbeelden zijn toegang tot geodata, en binnenkort wellicht toegang tot WOZ-waarden van woningen. Andere opbrengsten zijn er wel, maar zijn of immaterieel (grotere betrokkenheid van de bevolking bij gemeentelijk beleid) of komen ten goede aan andere publieke organisaties of bedrijven.

Voor het toegankelijk maken en beschikbaar stellen kan een gemeente kosten aan de gebruiker doorberekenen. Hoewel gratis ter beschikking stellen de voorkeur verdient, bevat de wet geen belemmering om kosten in rekening te brengen. De tendens vanuit nationale kaders op gebied van e-dienstverlening en EU-beleid is dat gemeenten slechts 'marginale' kosten in rekening zouden mogen brengen.

De discussie hierover is volop gaande. In de aanscherping van de Europese Richtlijn, wordt de vrijblijvendheid om wel of niet kosten in rekening te brengen en welke kosten dat mogen zijn, verder ingeperkt. De Europese commissaris heeft het liefst dat open data gratis ter beschikking worden gesteld. De nieuwe Richtlijn moet echter nog worden vastgesteld en bovendien nog worden vertaald naar nationale wetgeving. Het laatste woord over doorberekening van kosten is dus nog niet gesproken.

Behalve van exploitatielasten van beschikbaarstelling zal er sprake zijn van eenmalige investeringen om bijvoorbeeld een portal in te richten of bestaande datasets goed te ontsluiten en waar nodig op te schonen. In veel gevallen zijn dit soort tijdelijke investeringen in open data in te passen binnen bestaande budgetten, variërend van investeringen in verbetering van ICT-voorzieningen en e-dienstverlening tot investeringen in het gemeentelijk communicatiebudget.

Dienstverlening

Gemeentelijke dienstverlening dient elke burger en doelgroep te bereiken. De ontwikkeling van toenemende digitalisering en informatisering in de samenleving en (daarmee ook) overheidsdienstverlening gaat uit van de digivaardige (en smartphone gebruikende) burger. Niet elke burger kan of wil hierin mee. Het willen slechten van de spreekwoordelijke kloof tussen burger en overheid kan dus juist vergroot worden door de toenemende inzet op digitale informatieverstrekking en digitale dienstverlening. Het risico van uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen is aanwezig.

Hoofdstuk 6

Dilemma's, invloed, handelingsperspectief en effecten

In dit hoofdstuk wordt een aantal tabellen en schema's geïntroduceerd die gebruikt kunnen worden bij de verkenning van het onderwerp open data. Door middel van een debat over maatregelen en effecten kan positiebepaling plaatsvinden. De gemeente kan keuzes maken over de omgang met de trend 'open data'. Door op basis van debat deze keuzes bewust te maken, kan bij de gemeentelijke ambities passend en ermee samenhangend beleid worden ontwikkeld.

6.1 Dilemma's

Als de kansen en kaders tegenover elkaar worden afgezet, ontstaat er een model op basis waarvan dilemma's rond open data kunnen worden geïdentificeerd. Deze dilemma's vormen de basis voor het debat over de positie die een gemeente wil innemen. In elk snijvlak zijn talloze vragen te bedenken. Enkele wezenlijke vragen zijn in onderstaand schema opgenomen.

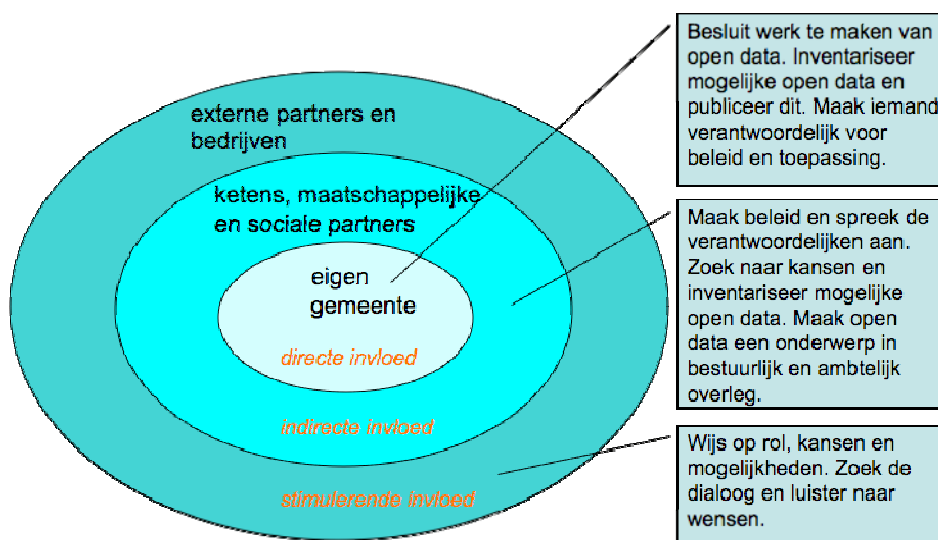
	Juridische kaders	Beleidsmatige kaders
Democratische kansen	<ul style="list-style-type: none"> • Willen we meer doen dat strikt noodzakelijk? • Hoe ga je om met framing, het door een gebruiker in een specifiek verband presenteren? • Willen we interactieve beleidsontwikkeling? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe kwetsbaar wil je je als overheid opstellen? • Stimuleren we een verantwoord gebruik van open data? • Stimuleren we e-participatie?
Economische kansen	<ul style="list-style-type: none"> • Geeft de gemeente garanties ten aanzien van beschikbaarheid en kwaliteit? • Stelt de gemeente ook (geaggregeerde) demografische data beschikbaar als de 'markt' daarom vraagt? • Kopen wij auteursrecht af als dat nodig is voor het bereiken van onze doelen? • Blijf ik voldoende non-discriminatoir bij publiek-private innovatie? 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogen open data wat kosten? • Vragen we een vergoeding voor de data? • Is de kwaliteit van de gegevens-huishouding voldoende voor extern gebruik? • Houden wij een mobiliserende stijl in ons bestuur aan? • Willen we innovatie stimuleren? • Gaan we als mede-investeerder of mede-exploitant optreden?
Sociaal-culturele kansen	<ul style="list-style-type: none"> • Brokkelt het gezag van de overheid af als iedereen alle gegevens heeft en er zijn eigen betekenis aan kan geven? • Moet alles 100% goed en betrouwbaar zijn? 	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt de niet-digitale burger nog wel bereikt? • Verlenen wij toegang aan private organisaties? • Bieden we meer kansen aan bepaalde ondernemers of bepaalde organisaties?

Figuur 1: Dilemma's bij positiebepaling ten opzichte van open data.

6.2 De beïnvloedende rol van een gemeente

Het debat over de hiervoor geschetste dilemma's geeft invulling aan een sterker uitgesproken opstelling ten opzichte van open data. De gemeente heeft wat te kiezen en kan hierdoor de mate waarmee men 'omgaat' met deze trend beïnvloeden. Deze invloed heeft niet alleen betrekking op de eigen organisatie, maar ook op de omgeving van een gemeente (maatschappelijke en sociale partners, bedrijven).

In onderstaand schema zijn de 'cirkels van beïnvloeding' gevisualiseerd waar de gemeente zich bewust van dient te zijn.



Figuur 2: Cirkels van beïnvloeding bij omgang met open data.

Bij beïnvloeding ten aanzien van de omgang met open data geldt dus een gelaagdheid. De gemeente kan direct haar eigen opstelling ten opzichte van open data aanpassen. Dit kan door van open data een thema binnen de gemeente te maken en daarvoor een bestuurlijke en ambtelijke trekker aan te wijzen. Ook kan de gemeente zelf direct zoeken naar mogelijke vormen van open data, daarbij gebruik makend van de landelijke voorbeelden.

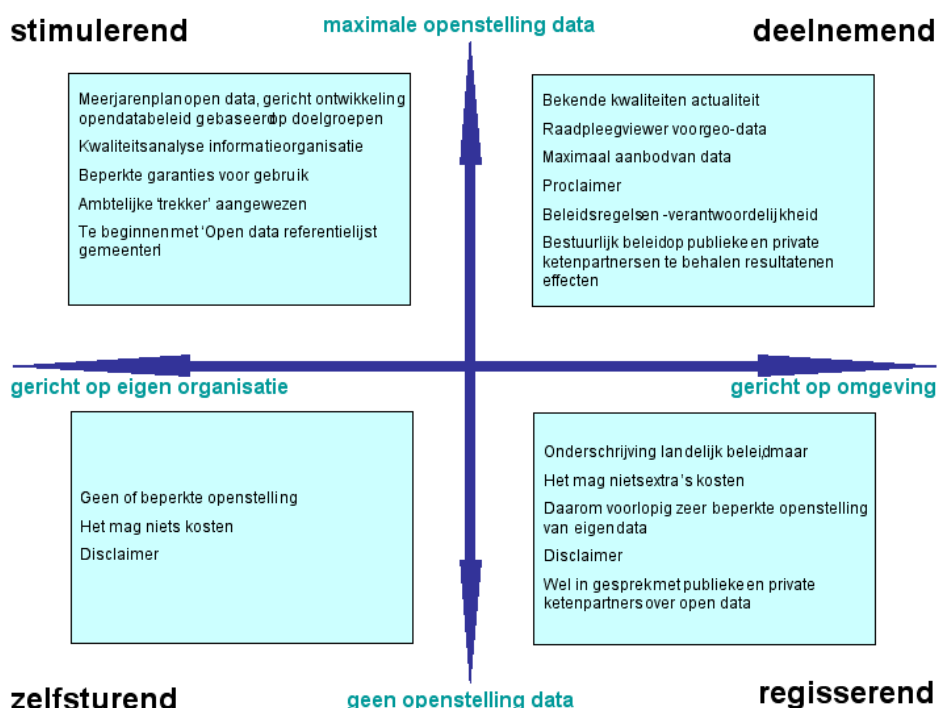
Maar ook buiten de directe invloedssfeer kan de gemeente een rol spelen. Het ligt voor de hand om in eerste instantie de aandacht te richten op maatschappelijke en sociale partners, zoals onderwijs- en zorginstellingen, specifiek de GGD en woningcorporaties. Voor deze organisaties gelden in sterke mate dezelfde (aanbodgerichte) beginselen om data open te stellen; data zijn verzameld met publieke middelen en hebben waarde bij brede toepassing in het publieke domein. Ook met betrekking tot de doelen (democratisch, economisch, sociaal-cultureel) die worden nagestreefd zijn er overeenkomsten met gemeenten; men staat voor dezelfde zaak.

In tweede instantie kan de gemeente (al dan niet in regionaal samenwerkingsverband) actief beleid voeren om alle actoren in de samenleving te mobiliseren om het te maximale te halen uit overheidsgegevens.

Daarbij gaat het niet zozeer om het gezamenlijk openstellen van data, maar vooral om iedere actor zich bewust te laten zijn van diens rol bij het benutten ervan. Het maken van beleid kan een middel zijn, maar ook het op diverse niveaus en disciplines erover van gedachten wisselen behoort tot de mogelijkheden.

6.3 Handelingsperspectief van een gemeente

Een gemeente heeft keuzes te maken hoe ze met open data wil omgaan. Een gemeente is vrij om daarin een eigen rol en ambitie te bepalen, mits wordt voldaan aan wettelijke kaders. De positie wordt enerzijds bepaald door keuzes in de mate van openstelling (geen openstelling versus een maximale openstelling) en anderzijds door de mate van beïnvloeding van de eigen organisatie en de omgeving, zoals besproken in de vorige paragraaf. In figuur 3 is de positiebepaling schematisch weergegeven.



Figuur 3: Mogelijke rollen van een gemeente ten opzichte van open data en handelingsperspectief.

Een gemeente kan ervoor kiezen om vooral *zelfsturend* te zijn en te zorgen dat in de eigen organisatie alles op orde is, zonder zich te veel op de buitenwereld te richten. Een gemeente kan daarentegen ook een *regisserende rol* oppakken en daarmee sturend zijn in haar omgeving, zonder daarbij een grote rol op te pakken wat betreft participatie in mogelijke ontwikkelingen. Een *stimulerende* gemeente creëert mogelijkheden en geeft impulsen aan het bedrijfsleven; ze stelt zich open op en toont betrokkenheid. Een gemeente kan ook een actieve rol spelen in economische mogelijkheden en het vergroten van democratische kansen en wat betreft open data een *deelnemende* rol op zich nemen.

Bovenbeschreven model zoekt de 'hoeken' op van het speelveld waarin de gemeente haar positie kan bepalen.

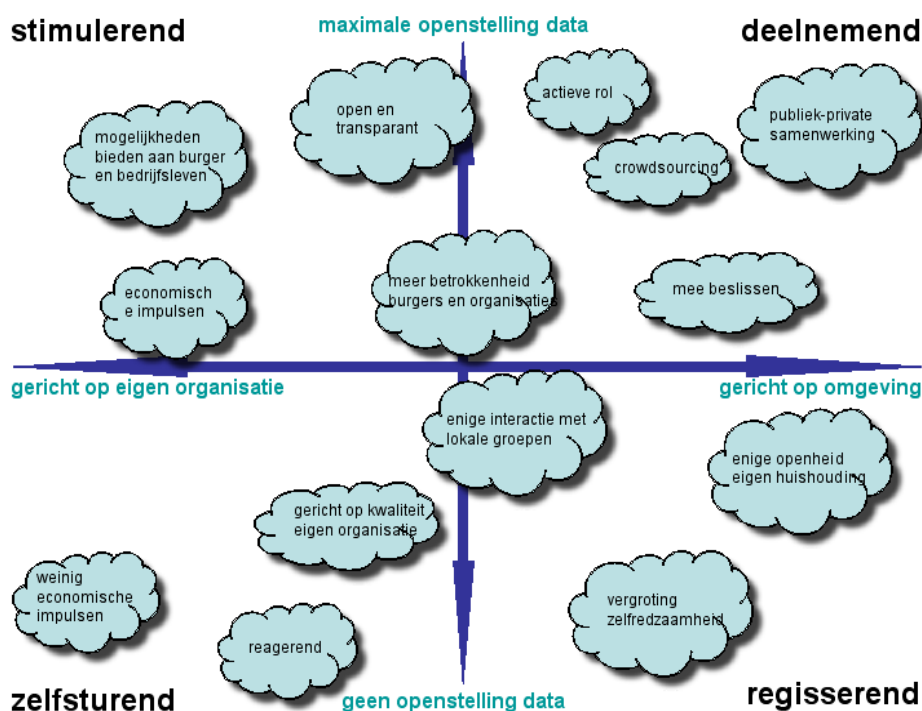
Voor een bewuste positiebepaling is het goed om een ‘hoek’ te kiezen als toekomstbeeld voor de komende drie tot vijf jaar. Verfijning kan worden aangebracht in de weg ernaartoe en het tempo waarin beleid wordt gerealiseerd.

6.4 Invloed op Effectdomeinen

Inzicht in de uitwerking van de keuzes met betrekking tot het handelingsperspectief op de beoogde effecten draagt bij aan een begin van doel- en effectsturing. Huidige initiatieven op het gebied van open data worden aanbodgericht gestart (deels is dat een kenmerk van de filosofie achter open data) en voorzien van na te streven maatschappelijke doelen.

Een direct verband blijkt lastig te maken. Toch willen we aan de hand van een model, dat is gebaseerd op het handelingsperspectief en de rol die een gemeente kiest, een hulpmiddel aanreiken dat de werelden van aanbod en effecten met elkaar verbindt.

In onderstaand overzicht zijn voor de verschillende rollen die de gemeente kan kiezen op basis van ‘beelden’ de kenmerken en effecten weergegeven. Het is bruikbaar bij een korte verkennende workshop, na een inleiding op het onderwerp open data. Na een eerste oriëntatie kan verdieping en verbijzondering voor de specifieke gemeentelijke situatie plaatsvinden. Uiteraard is dit overzicht niet uitputtend of normatief. Het kan op basis van debat en nieuwe inzichten worden aangepast of uitgebreid.



Figuur 4. Mogelijke rollen van een gemeente ten opzichte van open data en invloed op effectdomeinen.

Hoofdstuk 7

Conclusie

De trend 'open data' vergt keuzes van een gemeente. Gelukkig zijn er keuzes te maken. De wettelijke en beleidsmatige kaders zijn nog ruim. De mogelijke toepassingen zijn zeer uiteenlopend. Voor dynamiek wordt gezorgd door burgers en ondernemers, niet door de overheid.

Dit rapport heeft niet de pretentie een volledig overzicht te bieden, of 'de' trend op het gebied van open data uit te stippelen. Dat is naar de aard van het onderwerp per definitie onmogelijk. Dit rapport is wel een achtergronddocument voor raadsleden die zich willen oriënteren op de mogelijkheden. Het poogt een afgewogen beeld te bieden.

Ja, 'open data' is een trend, geen hype. Nee, je mist de boot niet als je als gemeente niet een 'app in day happening' organiseert. Wat wel aan de orde is, is wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) dit voorjaar de iSamenleving en de iOverheid is gaan noemen: realiseer je als openbaar bestuurder dat er nieuwe verantwoordelijkheden op je af komen. In alle sectoren van de gemeente die je bestuurt neemt de informatiedichtheid toe; rond burgers en ondernemers ontstaan steeds dichtere en onderling vertakte informatienetwerken.

Je hebt als gemeente daarin niet langer slechts een dienstverlenende taak, een taak zoals die in het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) is uitgestippeld, met als stip aan de horizon de e-Overheid. Een stip die voor veel gemeenten nog lang niet bereikt is, een proces van digitalisering en betere dienstverlening waarin de burger en ondernemer centraal staan, een proces dat nog jaren zal vergen. In het verlengde daarvan doemt nu de iOverheid op: steeds meer diensten die je als gemeente zou willen verlenen worden door burgers en ondernemers zelf (mede)georganiseerd.

Door toenemende mediawijsheid van burgers en toegang tot internet ontstaan vele nieuwe vormen van participatie; niet alleen in de formele voorbereiding van besluitvorming, maar juist ook tijdens de uitvoering ervan. Net zoals de gemeente voor nieuwe taken gesteld wordt, geldt dat, zelfs in heviger mate en vaak sneller, voor maatschappelijke partners van de gemeente. Van scholen, culturele instellingen, bibliotheken en jeugdzorg tot organisaties voor maatschappelijke ontwikkeling: geen institutie ontkomt aan fundamentele veranderingen; muren tussen organisaties worden geslecht, samenwerking in netwerken en uitwisseling van data is de name of the game. De verwachting in vakkringen is dat door de krimp van de publieke sector ten gevolge van bezuinigingen dit proces de komende jaren zal worden versneld: 'onder druk wordt alles vloeibaar', heet dat in de natuurkunde. Die groeiende druk op het openbaar bestuur en publieke organisaties zal veel veranderingen laten zien, waardoor ook data in toenemende mate 'vloeibaar' worden.

Dit rapport biedt wat dat betreft enig houvast voor het raadslid dat keuzes wil maken. De belangrijkste boodschap is: maak keuzes, maar overhaast het niet. Stap vooral niet in de traditionele valkuil om je als gemeente in je vesting terug te trekken, door vanuit die vesting niets te doen en af te wachten of door vanuit die vesting alles te willen regelen. Die opties zijn niet langer houdbaar in de informatiesamenleving. Maak keuzes die passen bij de signatuur van je eigen gemeente. En neem tijd om onderweg te leren, maak kleine stapjes en durf daarbij te experimenteren, beter nog: daag burgers en ondernemers uit om te experimenteren, neem daaraan deel en stimuleer burgers en ondernemers om ervaringen te delen. Voorkom daarbij dat kleinschalige experimenten sterven in ideologische schoonheid: roep als openbaar bestuurder voortdurend op tot oplossingen die schaalbaar zijn, waarvan grote groepen burgers kunnen genieten.

Deze aanpak wordt wel betiteld als Open Innovatie, een ontwikkeling die sterk met open data verbonden is. Overijsselse gemeenten bevinden zich in het algemeen gesproken in een prima uitgangspositie om met open data en Open Innovatie (verder) aan de slag te gaan. Alle economische sectoren die in Overijssel sterk vertegenwoordigd zijn, zoals de landbouw en de voedselproductie, het toerisme, de zorg en een aantal hightech sectoren, zijn alle ook sterk betrokken bij Open Innovatie-ontwikkelingen. Niet voor niets vormt het stimuleren van innovatie en bijvoorbeeld het aanleggen van breedbandinfrastructuur al lang een hoge prioriteit voor Overijssel. Qua wettelijke en beleidsmatige kaders is het juiste moment aangebroken: hypeachtige fenomenen in vooral stedelijke gebieden wereldwijd zijn op hun retour en het wordt duidelijk wat wel en niet tot duurzame innovaties leidt.²⁰

Ook kansrijke toepassingen van geodata, waarvoor al in 2007 convenanten zijn gesloten tussen overheden, beginnen zich nu te concretiseren. Het moment is daar dat de EU, onze eigen Nederlandse overheid, maar ook de naburige Duitse overheid (met grote sociaal-economische potentie voor Oost-Nederland), duidelijke keuzes beginnen te maken voor betere benutting van open data. Een goed moment, dus aarzel niet, maar maak weloverwogen keuzes!

²⁰ Zie bijvoorbeeld <http://www.youtube.com/watch?v=Bq82DSEnXfw>