Algemene Rekenkamer

200 1814 – 2014

Trendrapport open data

2014

Trendrapport open data

De tekst van het Trendrapport open data is vastgesteld op 25 maart 2014.
Het rapport is op 27 maart 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

1 Leeswijzer 3

2 Introductie 4

3 Wat maakt data open 6
3.1 Wat zijn open data? 6
3.2 Beleid: open overheid 6
3.3 Wetgeving in Nederland 7
3.4 Europese wetgeving 9

4 Stand van zaken 11
4.1 Beschikbaarheid van open data 11
4.2 Inzet van departementen 12

5 Conclusie en aandachtspunten 14
5.1 Conclusie 14
5.2 Aandachtspunten 14

Bijlage met zes factsheets 16

1 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een korte introductie op het onderwerp open data. In hoofdstuk 3 van dit rapport beschrijven we kort wat open data nou precies zijn en welke wetgeving en beleid relevant zijn voor open data. De stand van zaken met betrekking tot open data bij de rijksoverheid (eind 2013) bespreken we vervolgens in hoofdstuk 4. Onderdeel van het rapport is een aantal factsheets die in meer detail informatie bieden over een aantal thema's.

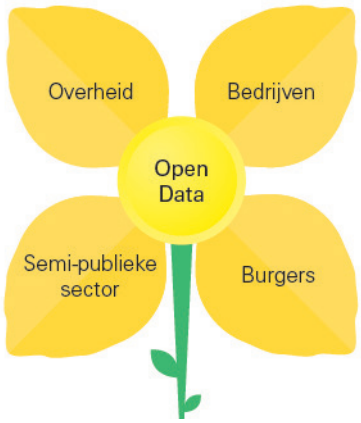
Factsheets bij het Trendrapport open data

Factsheet	Voorbeeld van …
1 Open Government Partnership / Open Data Institute	Internationale initiatieven om het aanbod en gebruik van open data te bevorderen
2 Financiële transparantie en open data	Open maken van de inkomsten en uitgaven van de overheid
3 Gaswinning en open data	Hoe burgers gebruik kunnen maken van open data
4 Onderwijs en open data	Hoe open data bijdragen aan betere keuzeinformatie voor burgers en een efficiëntere overheid
4 Zorg en open data	Hoe open data kunnen bijdragen aan kostenbesparingen
5 Ontwikkelingssamenwerking en open data	Hoe de overheid transparant kan zijn over haar uitgaven

2 Introductie

De rijksoverheid beschikt over een schat aan data. Veel van deze data zijn relevant voor burgers, bedrijven en medeoverheden. In toenemende mate biedt de rijksoverheid haar eigen data over bijvoorbeeld onderwijs, resultaten van inspecties en de besteding van belastinggelden op een 'open' manier aan.[1] Open data zijn kortweg data die door computers kunnen worden gelezen en herbruikbaar zijn zonder beperkingen. Dat houdt ook in dat (in het geval van de overheid) de data geen geld mogen kosten, te meer omdat er al voor is betaald via de belastingen. Open data kunnen van verschillende partijen komen: van de overheid, de semipublieke sector, het bedrijfsleven en burgers.

Figuur 1 Open data



Het vrijgeven van data door de overheid biedt kansen om publieke dienstverlening te verbeteren, om besparingen op te sporen en om de interne efficiëntie van overheidsorganisaties te verbeteren. Als overheden ertoe overgaan hun uitgaven en beleidsresultaten in de vorm van open data aan te bieden, kunnen burgers de activiteiten van de overheid veel directer gaan volgen dan nu het geval is. De overheid wordt dan transparanter. Het vrij aanbieden van data en het combineren van verschillende data kan verder leiden tot nieuwe ideeën, innovatie en economische groei. De inschatting van deze economische waarde loopt uiteen van € 70 miljard (Europa[2]) tot drie tot vijf biljoen euro (wereldwijd[3]).

Open data zijn een relatief recent fenomeen en passen binnen een wereldwijde trend. Belangrijke internationale initiatieven op dit vlak zijn de oprichting van het *Open Government Partnership* (2011) en het *Open Data Charter*[4] van de G8 (2013). Daarin staan transparantie, effectiviteit en verantwoording centraal. In Engeland heeft de overheid in 2012 *The Open Data Institute* (ODI) opgericht om te helpen het aanbod van open data te vergroten en gebruikers van open data te faciliteren. Het ODI (theodi.org) fungeert als katalysator bij de ontwikkeling van open data door bijvoorbeeld start-ups financieel te ondersteunen. Daarnaast verzorgt het ODI opleidingen, certificeringen en bijeenkomsten. Het ODI is ook internationaal actief. Er zijn wereldwijd inmiddels drie landelijke ODI-nodes (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada, nog niet in Nederland).[5] *Zie factsheet 1*

1
Zo start de NVWA een pilot met het bekend maken van inspectiedata (13 februari 2014). Sinds september 2012 zijn de begrotingsstaten van de rijksoverheid op geaggregeerd niveau als open data beschikbaar.

2
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/en/blog/opendata

3
http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/open_data_unlocking_innovation_and_performance_with_liquid_information

4
https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex

5
Zie ook http://www.theguardian.com/technology/2013/oct/29/web-inventor-open-data-institute-new-global-network.

De Nederlandse overheid gaat mee in de ontwikkeling richting een open overheid. Sinds 2013 neemt Nederland deel aan het Open Government Partnership. Ook in 2013 heeft het kabinet haar *Visie open overheid*[6] gepubliceerd met een bijbehorend *Actieplan open overheid*[7]. In 2014 zal het parlement de initiatiefwet Open Overheid behandelen, die beoogt om de Wet openbaarheid van bestuur te moderniseren. Onder de nieuwe wet zou de overheid een verplichting krijgen om niet alleen toegang te verlenen tot data als individuele burgers daarom vragen (situatie nu), maar ook om zelf actief data beschikbaar te stellen voor de hele samenleving.

Voor de Algemene Rekenkamer is dit het eerste trendrapport over open data, waarvan er in de komende jaren meer gaan volgen. Het rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek en gesprekken met deskundigen binnen en buiten de overheid. Verder is er een nulmeting uitgevoerd met betrekking tot het aanbod van open data door de rijksoverheid en de inzet van departementen om data te openen. In dit rapport geven we op hoofdlijnen een beeld van de stand van zaken met betrekking tot open data bij de rijksoverheid, begin 2014. In de komende jaren gaan we dat beeld specifieker invullen.

6
http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/01/visie-open-overheid.html

7
Actieplan Open Overheid (http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/01/actieplan-open-overheid.html)

3 Wat maakt data open

3.1 Wat zijn open data

Open data bij de overheid zijn data die:

1. uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak
2. openbaar zijn
3. vrij van auteursrechten zijn of andere rechten van derden
4. computer-leesbaar zijn en voldoen bij voorkeur aan de 'open standaarden' (geen pdf, wel xml of csv)
5. voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen, zoals kosten of verplichte registratie

Figuur 2 Criteria voor open data

Als de open data voldoen aan deze criteria, zijn ze voor iedereen toegankelijk en herbruikbaar. Burgers kunnen dan zelf aan de slag met data. Daarbij is het wel van belang dat de data regelmatig worden bijgewerkt door de eigenaar van die data.

3.2 Beleid: Open overheid

Binnen de rijksoverheid voert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de regie over open data. Binnen het BZK-kader voeren de ministeries van Economische Zaken en Financiën op basis van hun eigen beleidsdoelstellingen nadere trajecten met betrekking tot open data uit. Op 27 september 2013 heeft het kabinet zijn Visie open overheid[8] gepubliceerd en de bijbehorende (definitieve) versie van het *Actieplan open overheid*[9]. De Visie en het Actieplan zijn mede een antwoord op het advies *Gij zult openbaar maken*[10] van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Het belangrijkste punt uit de stukken is dat het kabinet het uitgangspunt 'Openbaar, tenzij' onderschrijft. Alleen wettelijke uitzonderingen kunnen reden zijn om informatie

8 http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/01/visie-open-overheid.html

9 Actieplan Open Overheid (http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/01/actieplan-open-overheid.html)

10 http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_openbaarheid.pdf

niet openbaar te maken (zie paragraaf 2.3: wetgeving in Nederland). Het Actieplan beschrijft verschillende acties voor de komende twee jaar. Actiepunt 3 betreft de financiële transparantie. Bekend was al dat het Ministerie van Financiën de rijksbegroting steeds meer een digitale vorm laat aannemen. Verder neemt het Ministerie van Financiën ook het initiatief bij het standaardiseren en op termijn openstellen van de financiële administraties van de departementen.[11] Daarnaast wil het kabinet met de *Open State Foundation* overleggen over mogelijke experimenten met open spending. De ministeries van BZK en Financiën verkennen op dit moment hoe uitgavendata actief beschikbaar kunnen worden gesteld.

In het kader van het bredere open databeleid van de rijksoverheid stimuleert de minister van Economische Zaken, samen met de minister van BZK, het gebruik van open data in Nederland. Het doorbraakproject *open geodata voor groei en innovatie* is hiervan een voorbeeld.[12] Dit project richt zich onder meer op de afstemming tussen vraag en aanbod van open data.

3.3 Wetgeving in Nederland

Sinds 1980 is er een wettelijke verplichting voor ministeries om informatie in documenten passief openbaar te maken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Het begrip document wordt hierbij breed opgevat: het omvat zowel papieren als digitale documenten en de (elektronische) informatie daarin.[13] De passieve openbaarmaking op grond van de Wob is dus ook van toepassing op de data die bij de overheid berusten. Met het in 2013 aangenomen *Actieplan Open Overheid* hebben ministeries zich eraan gecommitteerd data ook *actief* open te maken. Dit beleid is echter nog niet wettelijk verplicht. Hieronder lopen we drie randvoorwaarden langs voor open data en gaan we na in hoeverre deze in de huidige Nederlandse wetgeving geborgd zijn.

Openbaar, vindbaar, herbruikbaar

Om gegevens als open data te kunnen benutten, moeten ze openbaar, vindbaar en herbruikbaar zijn. Het aanbieden van open data door overheidsorganisaties is op dit moment geen wettelijke verplichting maar ligt wel deels in het verlengde van de bestaande verplichting om informatie openbaar toegankelijk te maken voor burgers die daarom vragen. Voor bedrijven en semipublieke instellingen bestaat een dergelijke (passieve) verplichting veelal niet, of slechts in beperkte mate. Hier richten we ons specifiek op data van de overheid.

Openbaar

De openbaarheid van overheidsinformatie is voor een belangrijk deel vastgelegd in de Wob. De Wob regelt dat de overheid openbare informatie op aanvraag (passief) beschikbaar moet maken. Het gaat om de informatie die de overheid genereert of verzamelt in het kader van de uitvoering van haar taken. Die informatie is openbaar, tenzij die onder een van de weigeringsgronden van de Wob valt. 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 meegedeeld en bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens.[14] Daarnaast zijn er zeven relatieve

11
In 2014 werkt Financiën het hiervoor benodigde kader uit. In 2015 wordt dit vervolgens geïmplementeerd in de financiële systemen en in 2016 moet het operationeel zijn.

12
http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/doorbraakprojecten-met-ict/economische-groei-met-doorbraakprojecten-ict/doorbraakproject-open-data.

13
Zie bijvoorbeeld Bergfeld, Kaspersen & Lodder (2000). Wob & ICT: Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur. Er worden bijvoorbeeld door onderzoeksjournalisten regelmatig Wob-verzoeken gedaan naar informatie die in databases van de overheid zit.

14
Het gaat om persoonsgegevens over iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven; persoonsgegevens over het lidmaatschap van een vakvereniging en om strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

weigeringsgronden, waarbij de overheid het belang van openheid moet afwegen tegen een ander belang en dan besluit welk belang het zwaarste weegt.[15]

Niet alle overheidsorganisaties vallen onder de Wob; de Wob geldt alleen voor overheidsorganisaties die ook bestuursorgaan zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De Hoge Colleges van Staat, waaronder het Parlement en de Algemene Rekenkamer, zijn geen bestuursorgaan, vallen dus niet onder de Wob en kennen hun eigen openbaarheidsregelingen. Ook zijn er organisaties die wel onder de Wob vallen, maar een deel van hun data niet. Die data vallen dan onder aparte regelingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kadastrale data van het Kadaster, het handelsregister van de Kamer van Koophandel en de statistieken van het CBS. Een goed overzicht van de overheidsorganisaties of overheidsdata die zijn uitgezonderd van de Wob en de consequenties daarvan voor de openbaarheid ontbreekt op dit moment.

Vindbaar, herbruikbaar

Om gebruikt te kunnen worden als open data moeten data niet alleen openbaar zijn, maar ook vindbaar. Dit vereist dat de overheid deze data actief openbaar maakt en op internet publiceert. De Wob maakt een onderscheid tussen passieve en actieve openbaarmaking. Bij passieve openbaarmaking maakt een overheidsorganisatie data beschikbaar na een aanvraag. Bij actieve openbaarmaking doet ze dat uit eigen beweging. De *actieve* openbaarmaking is de kern van het nieuwe beleid opgenomen in het *Actieplan open overheid*. Burgers kunnen de overheid echter nog niet verplichten tot actieve openbaarmaking.[16]

Als de overheid data actief beschikbaar maakt, stelt de Wob hier een aantal algemene eisen aan ("begrijpelijke vorm", "op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt"). Dit houdt geen verplichting in voor overheden om de informatie op een vindbare manier op internet te publiceren.[17] Ook computerleesbaarheid, een van de vereisten van open data, is geen element dat terugkomt in de Wob. Voor organisaties die data openbaar maken die van de Wob zijn uitgezonderd, gelden de verplichtingen uit de specifieke regeling die op die data van toepassing is. Zo regelt de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek dat de statistieken die het CBS maakt openbaar zijn, maar de onderliggende data niet.

Als data eenmaal vindbaar en beschikbaar zijn, betekent dat nog niet dat ze mogen worden hergebruikt. Dit vereist dat de data zonder toestemming mogen worden gekopieerd en bewerkt. Eigenaarschap van data wordt geregeld in de Auteurswet en de Databankenwet. Voor de overheid geldt de regel dat zij bij de eerste publicatie van data afstand doet van eigendomsrechten, tenzij zij expliciet aangeeft dat ze de rechten behoudt.

Op dit moment mogen data die openbaar zijn, niet altijd worden hergebruikt. Daar botsen de belangen van intellectueel eigendom en hergebruik. Veelal is geld een knelpunt: overheidsorganisaties die inkomsten genereren uit de verkoop van data, willen deze niet zonder meer gratis en rechtenvrij beschikbaar stellen.

15
De 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, het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen, rechtspersonen of derden. Zie artikel 10 van de Wob.

16
Eric Jan Daalder (2005). *Toegang tot overheidsinformatie*, p.151.

17
Programmaraad basisregistraties (2011). *Eindrapportage wie van de drie – naar een doelmatige, duidelijke en duurzame financiering van het stelsel van basisregistraties*, p 82.

3.4 Europese wetgeving

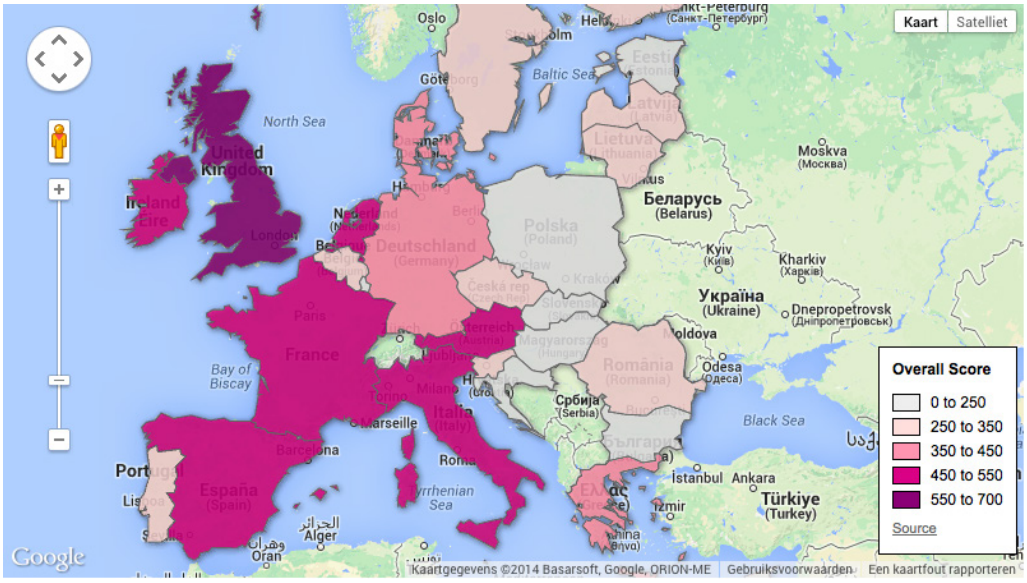
Richtlijn hergebruik

Naast nationale wetgeving is er ook internationale wetgeving die relevant is voor hoe Nederland omgaat met open data. De Europese Commissie heeft een *Digital Agenda for Europe* en een eigen open data portal. Daarbinnen neemt de *richtlijn hergebruik* een belangrijke plaats in. Deze dateert uit 2003 en stelt regels voor de manier waarop overheden hun documenten voor hergebruik beschikbaar stellen. Met documenten worden ook data bedoeld, want de richtlijn definieert het begrip document zeer ruim: "eender welke inhoud ongeacht het medium (op papier of opgeslagen in elektronische vorm of als geluids-, beeld- of audiovisuele opname)."[18] De vorm van gegevens of de manier waarop ze zijn opgeslagen maakt dus niet uit voor het recht op hergebruik. Het kan bovendien ook om een deelverzameling van gegevens gaan.

De richtlijn hergebruik kent geen verplichting om hergebruik toe te staan, maar stelt een aantal eisen op het moment dat een overheidsorganisatie ertoe overgaat om hergebruik toe te staan. In 2013 hebben de Raad en het Europees Parlement een herziening van de richtlijn goedgekeurd, die uiterlijk in de zomer van 2015 geïmplementeerd moet zijn in nationale wetgeving. De belangrijkste wijziging die de nieuwe richtlijn tot gevolg heeft, is het gelijkstellen van toegang (openbaarheid) en hergebruik. Als er op grond van nationaal recht een recht op toegang bestaat tot data, dan bestaat er ook een recht op hergebruik hiervan.

Figuur 3 geeft een indruk van de mate waarin overheidsinformatie in de EU-lidstaten wordt hergebruikt.[19] Nederland heeft een score van 505 (uit maximaal 700) en is daarmee derde in de ranglijst (na het Verenigd Koninkrijk en Spanje).

Figuur 3 Scores voor hergebruik van overheidsinformatie in de EU-lidstaten, per maart 2014



Bron: epsiplatform.eu/content/european-psi-dashboard.

Naast de richtlijn hergebruik die zich richt op overheidsinformatie in algemene zin, zijn er ook nog twee specifieke Europese wetten voor geografische informatie en milieu-informatie. Die behandelen we hieronder.

18 Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003, artikel 2.

19 Zie http://www.epsiplatform.eu/european-psi-scoreboard voor een beschrijving van de gebruikte methode.

INSPIRE-richtlijn

Voor geografische informatie bestaat een aparte richtlijn. De INSPIRE-richtlijn verplicht de EU-lidstaten geo-informatie over 34 thema's[20] te voorzien van metadata, te harmoniseren en voor hergebruik beschikbaar te stellen volgens open standaarden. Dat betekent dat de geo-informatie geen belemmeringen mag kennen voor (her) gebruik. De INSPIRE-richtlijn leidt op deze manier tot een Europese geo-informatie infrastructuur die een geïntegreerde aanpak van Europees milieubeleid mogelijk maakt. In Nederland is de richtlijn sinds 1 september 2009 verankerd in de wet. Veruit het grootste deel van de geo-informatie binnen de Nederlandse overheid valt onder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. *Zie factsheet 3.*

Verdrag van Aarhus

Milieu-informatie valt onder het Verdrag van Aarhus. Dit verdrag uit 1998 regelt onder meer de passieve en actieve openbaarmaking van milieu-informatie over bijvoorbeeld kwaliteit van lucht en water, biodiversiteit en overheidsmaatregelen die het milieu raken. Het verdrag is door 45 landen geratificeerd, waaronder Nederland en ook omgezet in EU-wetgeving.

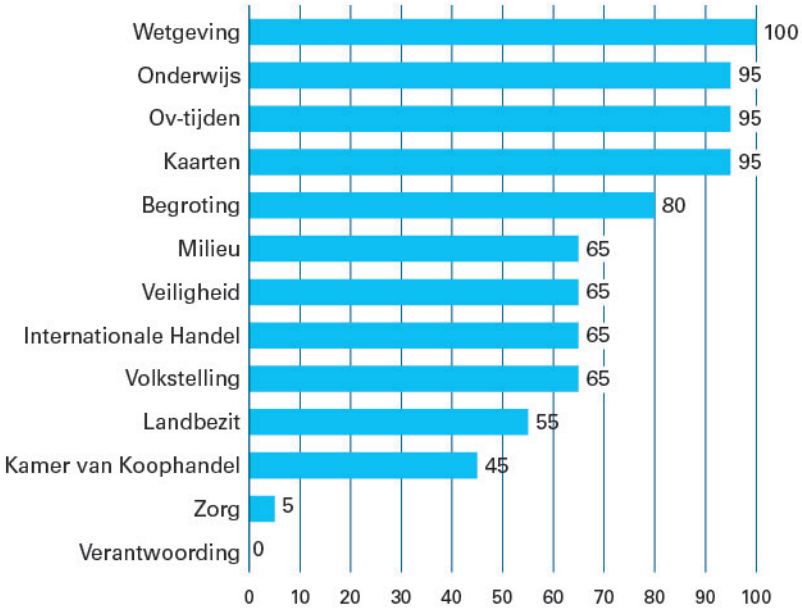
20
http://inspire.jrc.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/2/list/7

4 Stand van zaken

4.1 Beschikbaarheid van open data in Nederland

Nederland scoort goed in internationale tellingen over het aanbod van open data. Afhankelijk van de inventarisatie zit Nederland in de top vijf (census.okfn.org) of de top tien (opendatabarometer.org). Onderstaande figuur laat zien hoe Nederland in 2013 scoorde met het open aanbieden van data op enkele belangrijke terreinen.

Figuur 4 Mate waarin data op verschillende terreinen open is (2013) (o.b.v. data van opendatabarometer.org)



De scores uit de figuur zijn afkomstig van opendatabarometer.org en zijn gebaseerd op een tiental vragen die maximaal tien punten konden scoren. De vragen zijn[21]:

- 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[22] geleverd voor belangrijke onderdelen van de dataset?

De figuur laat zien dat in Nederland op verschillende beleidsterreinen open data goed beschikbaar zijn. Veel van de door de rijksoverheid aangeboden open data betreffen geo-data (zie de inventarisatie van de Open State Foundation[23]). Daarnaast worden de wetten volledig open aangeboden en zijn zowel de openbaar vervoer-tijden als data over onderwijs nagenoeg open. *Zie factsheet 4.*

21
Bron: http://www.opendataresearch.org/project/2013/odb

22
Een API (Application Programming Interface) is een verzameling definities op basis waarvan een computerprogramma kan communiceren met een ander programma of onderdeel (http://nl.wikipedia.org/wiki/Application_programming_interface). API's zijn een gangbare manier om grote databestanden real time te ontsluiten, zie bijvoorbeeld de API van www.recovery.gov: http://www.recovery.gov/arra/FAQ/Developer/Pages/RecoveryAPI.aspx.

23
http://openstate.eu/2013/08/open-data-netherlands-less-than-we-thought/

Op sommige beleidsterreinen wordt weinig open data aangeboden. In het oog springen de lage scores voor de zorgsector en voor de verantwoording (de tegenhanger van de Rijksbegroting). Positieve uitzondering op dit laatste vormt de website www.openspending.nl. Met deze website, een initiatief van de Open State Foundation, moet voor burgers (en op basis van data die sowieso aan het CBS worden aangeleverd) duidelijk worden waaraan overheden belastinggeld uitgeven. Inmiddels hebben de Amsterdamse stadsdelen, Den Haag, Enschede, en Utrecht hun uitgaven opengemaakt. In het buitenland zijn veel open spending-voorbeelden te vinden. Een goed voorbeeld is het open spending-portaal (www.openspending.org) van de Open Knowledge Foundation. Het doel van dit portaal is "to track every government financial transaction across the world and present it in useful and engaging forms for everyone from a school-child to a data geek". Daarnaast zijn verschillende interessante voorbeelden te vinden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.[24]
Zie factsheet 2.

De Nederlandse zorgsector - goed voor € 78 miljard in 2014 - is volgens de inventarisatie voor de open data-barometer voorzien van weinig open data. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is - in reactie op een motie van de Tweede Kamer - bezig met een duurzaam informatiestelsel voor de zorg. Onderdeel hiervan is een actieplan om meer data te openen. Het open maken van informatie over prijzen van behandelingen zou bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan besparingen op de kosten van gezondheidszorg. Burgers kunnen dan meer prijsbewust hun zorg inkopen.[25] Ook op het gebied van sociale zekerheid (€ 79 miljard in 2014) zijn weinig open data beschikbaar. *Zie factsheet 5.*

4.2 Inzet van departementen om data te openen

Wij hebben geïnventariseerd hoe departementen zich inspannen om data te openen. Hiervoor hebben we gekeken naar de volgende aspecten:

- steun van de top voor open data
- de aanwezigheid van een datacatalogus
- de uitvoering van data-inventarisaties (data hunts)
- de aanwezigheid van een actieplan of roadmap om data te openen
- de aanwezigheid van voorschriften of procedures rondom open data
- de aanwezigheid van een afzonderlijke afdeling voor open data, en
- de aanwezigheid van specifieke vaardigheden voor open data.

De inventarisatie laat zien dat de mate waarin departementen ervaring hebben met open data zeer verschillend is. Departementen als EZ, IenM, OCW hebben - mede door externe verplichtingen - relatief meer ervaring met het open maken van data dan andere departementen. Dit zien we terug in bijvoorbeeld meer steun van de top van het departement, meer zicht op de aanwezige data en meer specifieke departementale inzet van mensen en middelen.

Inzicht in de beschikbare data, via bijvoorbeeld een data-catalogus of een data hunt[26], is een belangrijke voorwaarde om te kunnen bepalen welke data open kunnen worden aangeboden. Departementen hebben echter veelal geen goed overzicht van de beschikbare informatie.[27],[28] In eerdere onderzoeken[29] hebben we gewezen op de rol die de departementale Chief Information Officer (CIO) hierbij zou moeten vervullen.

24
Zie bijvoorbeeld http://www.checkbooknyc.com, www.recovery.gov, http://openbudgetoakland.org, http://www.wheredoesmymoneygo.org, of http://data.gov.uk/dataset/national-archives-coins-spending-data

25
Inmiddels is een eerste stap gezet met het openbaar maken van gezondheidsdata door ziekenhuizen. Ziekenhuizen moeten sinds 2014 verplicht sterftecijfers openbaar maken. Het gaat om zowel gemiddelde sterftecijfers als sterftecijfers per patiëntgroep.

26
Zie bijvoorbeeld http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/02/28/open-data-open-doel-verkenning-van-de-hergebruikkansen-van-el-i-datasets.html

27
Zie bijvoorbeeld ons rapport *Informatiehuishouding vna het Rijk* (2010).

28
Zie ook een recent (2014) rapport van de Erfgoedinspectie: *Duurzaam duurt het langst*.

29
Zie ons rapport *Aanpak van ICT door het Rijk* (2013).

Naar onze mening pakt hij/zij dit nog weinig op. In het Verenigd Koninkrijk wordt gewerkt met een Nationale Informatie-Infrastructuur.[30] Een dergelijk informatie-infrastructuur brengt in kaart welke overheidsinformatie vooral belangrijk is voor de maatschappij en haar burgers en welke beschikbaar zou moeten zijn.

De ministeries van BZ, EZ, IenM en OCW investeren verhoudingsgewijs meer mensen en middelen in open data dan andere ministeries. Met de kosten van open data valt het erg mee: over het algemeen genomen vormen de uitgaven van de departementen aan open data slechts een fractie van de begroting: gemiddeld 0,01%. Ook de inzet van mensen specifiek voor open data is beperkt: maximaal 0,14% van het totale aantal fte's en veelal 0% omdat er geen specifieke inzet wordt gepleegd voor open data.

30
Zie https://www.gov.uk/government/publications/national-information-infrastructure/national-information-infrastructure-narrative.

5 Conclusie en aandachtspunten

5.1 Open data zijn de norm, maar nog niet de praktijk

In het *Actieplan Open Overheid* is de norm 'open, tenzij' geïntroduceerd. Met deze norm spreekt het kabinet de ambitie uit om alle overheidsdata die open kan, ook actief als open data aan te bieden. Wij ondersteunen die ambitie van harte maar constateren ook dat open data weliswaar de norm is, maar nog niet de praktijk. We zien dat binnen ministeries de ondersteuning van de top, inzicht in de beschikbare data, concreet geformuleerde plannen met deadlines en het inzetten van voldoende mensen en middelen randvoorwaarden zijn om over te gaan tot het aanbieden van open data. Daarnaast is het nodig dat het kabinet de juiste randvoorwaarden creëert voor de hele overheid, voor aanbod en hergebruik van open data.

We zien ook dat de aangeboden open data vooral gaan over wat de overheid *weet* en niet zozeer over wat de overheid *doet*. Veel van de open data betreffen data die worden verzameld of nodig zijn voor de uitoefening van publieke taken. Denk bijvoorbeeld aan kaartmateriaal, OV-tijden en begrotingscijfers. Voor een transparante overheid is het echter van belang dat een overheid open is en ook open data aanbiedt over hoe ze publieke taken uitvoert. Hoe wordt belastinggeld besteed, welke activiteiten worden daarmee verricht en welke resultaten levert dat op? Dat maakt echt mogelijk dat burgers met open data hun rol als 'armchair auditor' kunnen vervullen.

5.2 Aandachtspunten

Voor een succesvol open data-beleid van de overheid zien we de volgende aandachtspunten:

1. Er is meer inzicht nodig in de beschikbare data
Uit de inventarisatie voor dit onderzoek en ook uit eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer[31] blijkt dat departementen geen goed overzicht hebben van de beschikbare data. Dit terwijl inzicht in welke data je in huis hebt, cruciaal is voor het bepalen welke data open kunnen en welke niet. De departementale Chief Information Officer heeft naar onze mening een belangrijke rol in het in kaart brengen welke data er zijn, maar pakt dit nog weinig op.[32]
Hierbij kan een Nationale Informatie-Infrastructuur (naar Engels voorbeeld[33]) het kabinet helpen om in kaart te brengen welke data van de overheid het grootste maatschappelijke belang hebben en welke data in ieder geval beschikbaar zouden moeten zijn.

2. Schep de juiste randvoorwaarden voor open data
Om gegevens als open data te kunnen benutten, moeten ze openbaar, vindbaar en herbruikbaar zijn. Onder de huidige wetgeving gaat dat niet altijd samen. De overheid hoeft op dit moment alleen data openbaar te maken als een burger daarom verzoekt (passieve openbaarmaking). Een verplichting tot actieve openbaarmaking of een overheid die dat uit zichzelf doet, zou data beschikbaar maken voor alle burgers. Als data eenmaal beschikbaar zijn, mogen ze niet altijd worden hergebruikt. Vooral organisaties die nu voor hun financiering (deels) afhankelijk zijn van de verkoop van data, staan gratis hergebruik van hun data op dit moment vaak niet toe. Kortom:

31 Zie bijvoorbeeld ons rapport *Informatiehuishouding van het Rijk* (2010).

32 Zie ons rapport *Aanpak van ICT door het Rijk* (2013).

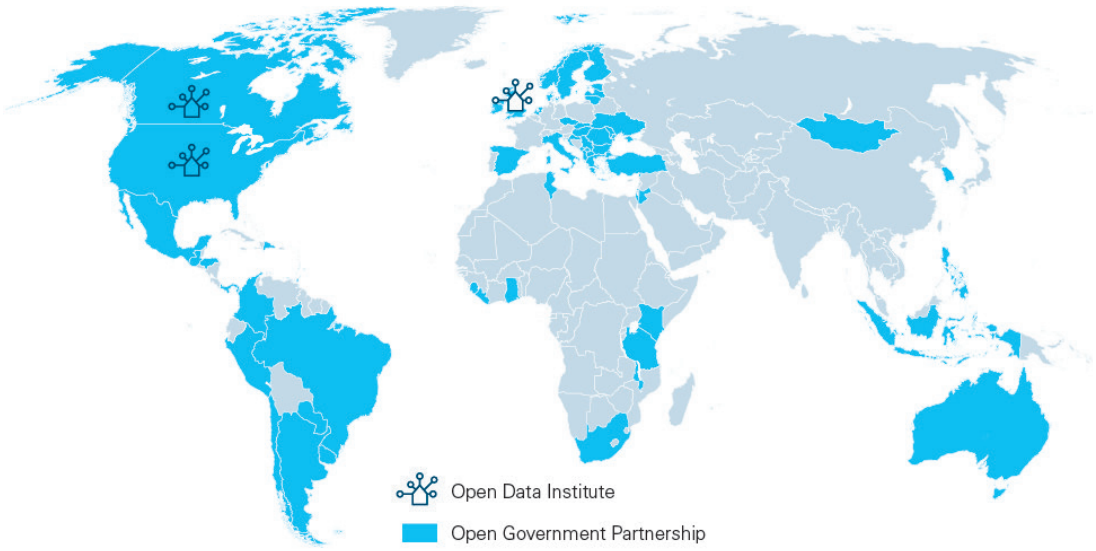
33 Zie https://www.gov.uk/government/publications/national-information-infrastructure/national-information-infrastructure-narrative.

actieve openbaarmaking en het wegnemen van belemmeringen voor hergebruik zijn nodig om meer open data te kunnen aanbieden.

Daarnaast is het van belang dat het kabinet de juiste randvoorwaarden voor hergebruik creëert. Dat betekent dat moet worden geïnvesteerd in zowel de aanbod- als de vraagzijde van open data. Enerzijds moet worden gefaciliteerd dat meer data open kan worden aangeboden (via bijvoorbeeld een goed portal). Dit vereist meer inzet van mensen en middelen door de rijksoverheid. Anderzijds moet, zoals in het doorbraakproject open (geo)data, worden geïnvesteerd in voorzieningen die zorgen dat meer hergebruik van open data kan plaatsvinden.[34] In het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Canada is hiervoor een 'Open Data Institute' opgezet. Iets soortgelijks zou in Nederland ook kunnen helpen.

34
Hackathons, masterclasses en competities zoals verzorgd door Kennisland en de Open State Foundation zijn daarbij ook behulpzaam.

I Factsheet Open Government Partnership / Open Data Institute



Landen die aangesloten zijn bij het Open Government Partnership (blauwe markering) en landen die een Open Data Institute hebben (Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Canada).

Open Government Partnership

Het *Open Government Partnership* (OGP, 2011) is een multilateraal initiatief onder leiding van president Obama van de V.S. en premier Cameron van het V.K. Doel van dit initiatief is om te bevorderen dat overheden zo veel als mogelijk 'open' zijn en op transparante wijze verantwoording afleggen. Op dit moment participeren 63 landen, waaronder Nederland, in het OGP (zie ook bovenstaande kaart). Landen die deelnemen aan het OGP committeren zich aan het maken van actieplannen om de overheid meer open te maken. Het vorig jaar gepubliceerde Actieplan open overheid van het kabinet (september 2013) is daarvan het resultaat. Jaarlijks moeten deelnemende landen, inclusief Nederland, een self-assessment maken om te bepalen waar ze staan in de uitvoering van hun actieplan. Daarnaast moeten landen tweejaarlijks deelnemen aan een externe beoordeling via het Independent Reporting Mechanism. Deze onafhankelijke beoordeling heeft als doel de dialoog tussen de deelnemende landen onderling en tussen overheden en burgers te stimuleren.

Open Data Institute

In het Verenigd Koninkrijk is in 2012 het Open Data Institute opgericht om als katalysator te kunnen fungeren bij de ontwikkeling van open data. Doel is om vraag en aanbod van open data bij elkaar te brengen en te zorgen voor meer transparantie, efficiëntie en sociale en economische meerwaarde.

De ODI is een *not for profit*-organisatie die bij de start een bedrag van maximaal **tien miljoen pond** toegezegd heeft gekregen van de Engelse overheid voor de periode 2012-2017. Dit bedrag is afhankelijk van co-financiering door het bedrijfsleven (via match funding). Daarnaast ontvangen ze geld van het *Omidyar Network* ($ 750.000). Met dit geld worden start-ups, zoals open health care UK en de site prescribinganalytics.com, ondersteund.

Activiteiten Open Data Institute

Het Open Data Institute richt zich op vier hoofdactiviteiten:

- *Bedrijfsleven*: ondersteunen van kleine bedrijven die veelbelovende open data-activiteiten ontplooien voor zowel bedrijfsleven als overheid. De selectie van de bedrijven vindt plaats op basis van een jaarlijkse competitie.
- *Publieke sector*: het ontwikkelen van een economische baten-analyse en een business model voor open data. Het doel van deze analyse en het model is om de overheid efficiënter te maken en te zorgen dat belastinggeld goed besteed wordt.
- *Universiteiten en opleidingen:* het verzorgen van open data-trainingen. Het instituut ontwikkelt standaarden die het gebruik van open data bevorderen.
- *Internationale samenwerking*: het instituut heeft de intentie om als centraal contactorgaan en vertegenwoordiger te fungeren in internationale samenwerkingsverbanden, zoals de Wereldbank.

Fact & figures

Uit het rapport *ODI's First Year*[1] blijkt dat het Open Data Institute in het eerste jaar onder andere:

- meer dan 100.000 mensen vanuit bedrijfsleven, overheid, universiteiten en NGO's uit meerdere landen heeft bereikt met haar activiteiten;
- een open data-certificaat heeft ontwikkeld op basis van juridische, technische, sociale en praktische criteria en een aantal bedrijven gecertificeerd heeft;
- beginnende bedrijven heeft ondersteund; en
- opleidingen en trainingen heeft ontwikkeld en opgezet.

Momenteel zijn er drie ODI *country nodes* (Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten) en zijn er plannen[2] om wereldwijd dertien ODI-nodes op te richten. Nederland komt nog niet op dit lijstje voor.

1 http://theodi.org/odis-first-year-annual-report

2 http://www.theguardian.com/technology/2013/oct/29/web-inventor-open-data-institute-new-global-network

2 Factsheet Financiële transparantie en open data

Financiële transparantie

De Algemene Rekenkamer maakt zich sterk voor een slagvaardige en transparante overheid. Wij vinden het belangrijk dat overheden open en eerlijk zijn over hun uitgaven en de doelen die ze daarmee hebben bereikt. De wereldwijde ontwikkeling van open spending, die voorziet in maximale financiële transparantie door overheden, sluit hier naadloos op aan. Open spending gaat over het openbaar maken van de inkomsten en uitgaven van de overheid. De inkomsten en uitgaven worden als data aangeboden. Net als bij andere vormen van open data mogen daar geen belemmeringen aan verbonden worden en moeten de gegevens worden aangeboden in een formaat dat analyse en bewerking op de computer mogelijk maakt.

Voor betekenisvolle informatie over overheidsuitgaven moet deze informatie op het niveau van transacties beschikbaar zijn. Op dit moment biedt het kabinet alleen inzicht in de begrote uitgaven op beleidsartikelniveau. In het *Actieplan Open Overheid* kondigt het kabinet aan dat het gaat "onderzoeken (of en) hoe budgetten en uitgaven van de overheid beter en actiever beschikbaar kunnen worden gemaakt". Het Ministerie van Financiën neemt op dit moment het voortouw bij het standaardiseren en op termijn openstellen van de financiële administraties van de departementen.

Open spending voor een meer gelijk speelveld

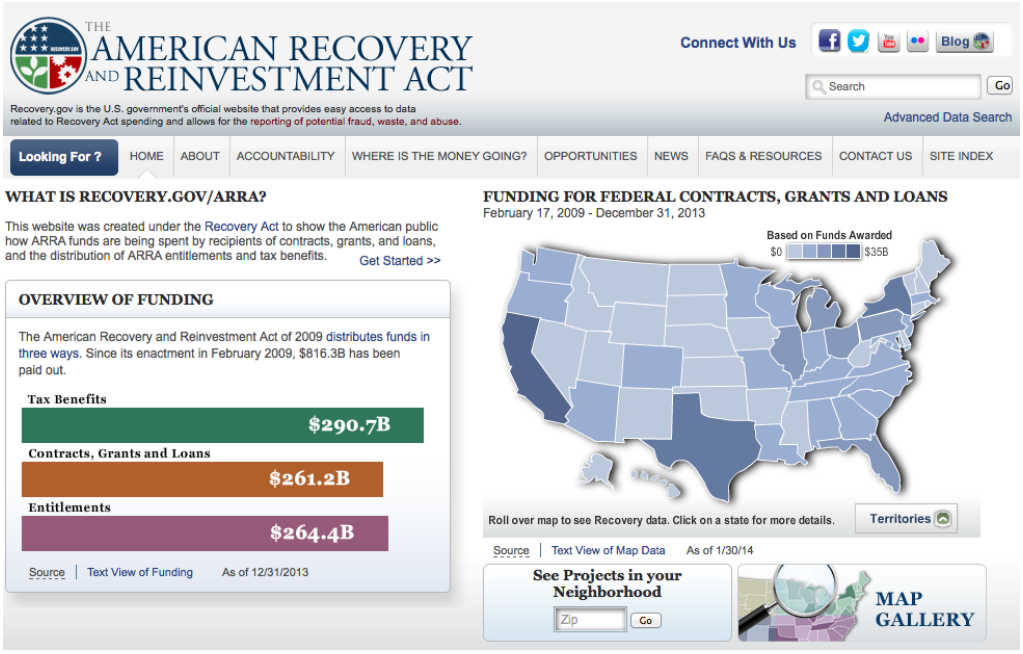
Het belang van open spending beperkt zich niet tot de rijksoverheid in enge zin. Juist in situaties waarin de rijksoverheid terugtreedt en de uitvoering meer overlaat aan andere overheden of semi-publieke organisaties, zoals in de zorg, in het onderwijs en bij de decentralisaties in het sociale domein, 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.

Meer mede-controleurs, meer real time

Open spending - zeker in combinatie met de huidige technologische mogelijkheden en de ambitie van het kabinet om over te gaan tot een vooral digitale begroting - kan bijdragen aan meer helderheid van zowel begroting als verantwoording. Ook opent het betere mogelijkheden voor burgers om als 'armchair auditor' kritisch mee te kijken naar de besteding van belasting- en premiegeld. De technologische ontwikkelingen maken het bovendien mogelijk om ontwikkelingen meer continu ('real time') te volgen. Als informatie eerder beschikbaar is, kan ook eerder worden bijgestuurd.

Het Amerikaans recovery.gov is een goed voorbeeld van hoe open spending in de praktijk werkt. Via deze website kunnen burgers volgen op welke manier hulpgelden vanuit de *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) en hulpgelden voor de schade door *Hurricane Sandy* worden ingezet. Het opzetten van de website maakte onderdeel van de ARRA. Doel van de website is om transparantie te bieden en om fraude, verspilling en corruptie tegen te gaan.

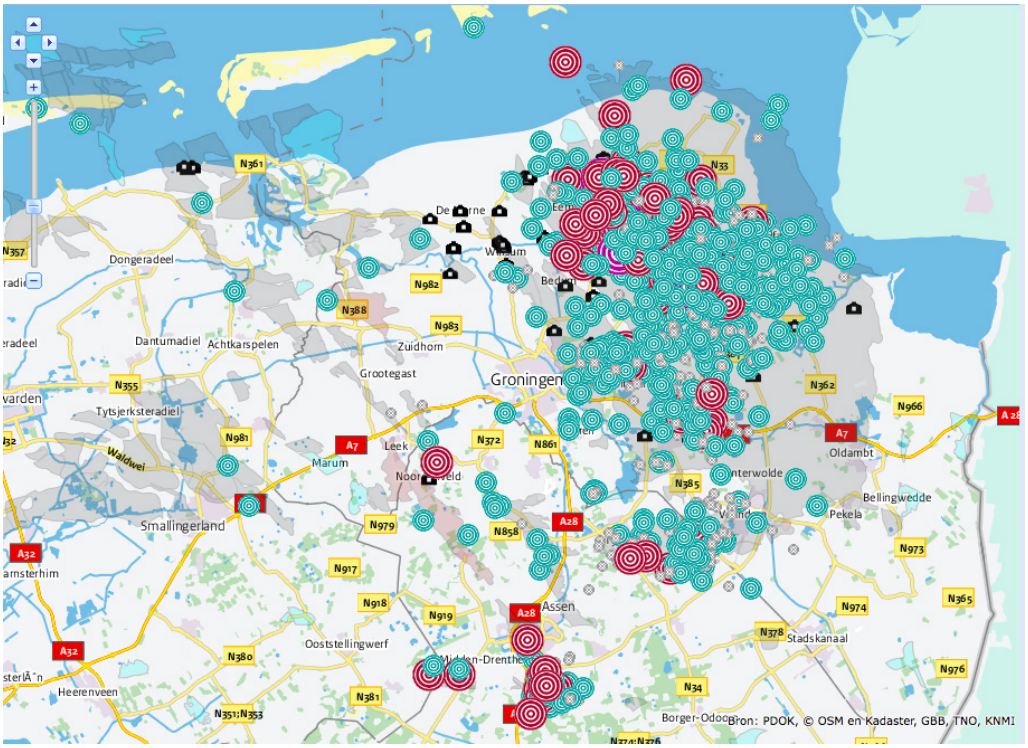
Recovery.gov maakt 840 miljard aan Amerikaanse crisisgelden tot op projectniveau inzichtelijk



Burgers en media kunnen via deze website - tot op projectniveau - volgen hoeveel hulpgelden worden gegeven en wat er van terecht komt. Voor dataliefhebbers is een API (Application Programming Interface) beschikbaar[1]. Recovery.gov is internationaal gezien een uniek voorbeeld van hoe open spending (anaf het begin van een programma integraal onderdeel kan uitmaken van overheidsbeleid.

1
Een API is een set definities waarmee programma's met elkaar kunnen communiceren. Op internet fungeren API's als interface tussen websites, waardoor die makkelijk data met elkaar kunnen uitwisselen.

3 Factsheet Gaswinning en open data



Figuur: Screenshot van opengis.eu/gasbevingen

De casus gaswinning geeft een goed voorbeeld van hoe open data kunnen worden gebruikt door burgers. In deze casus is door de Groninger Bodem Beweging een interactieve kaart gemaakt op basis van (grotendeels) open data die de bevingen in het noorden van het land laat zien. Door middel van de kaart worden burgers geïnformeerd over de ernst van de problematiek rondom de gaswinning. Ook kan er op deze manier politieke druk worden uitgeoefend. Het voorbeeld toont ook aan dat datasets die los van elkaar irrelevant kunnen lijken, gecombineerd van grote waarde kunnen zijn.

Maatschappelijke onrust

In 1959 werd in de provincie Groningen voor het eerst gas ontdekt. Sindsdien wordt er gas gewonnen in het Groningenveld voor Nederlands gebruik en export. Deze productie wordt verzorgd door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM), waar het Ministerie van Economische Zaken (EZ) zowel aandeelhouder als toezichthouder als concessieverlener van is. Een risico van de gaswinning is bodemdaling waardoor aardbevingen kunnen ontstaan. Bijna dertig jaar ging het goed, maar sinds de eerste geregistreerde aardbeving in 1986 zijn er door het KNMI in dit gebied meer dan duizend bevingen gemeten. Die bevingen nemen niet alleen in regelmaat toe, maar ook in kracht. Deze toename hangt vermoedelijk samen met de intensivering van de gaswinning. Dit leidt tot veel onrust onder de bewoners van de betreffende gebieden, die scheuren in hun huizen zien komen en zich in toenemende mate zorgen maken over de verkoopbaarheid van hun huizen.

GBB en het webportaal

In Groningen is in 2009 een vereniging opgericht door en voor burgers, de Groninger Bodem Beweging (GBB). Deze vereniging zet zich in voor de belangen van degenen die last of schade hebben ondervonden van de gevolgen van de gaswinning in het Groningenveld. Eén van de initiatieven van de GBB is het ontsluiten van informatie op het gasbevingenportaal.[1] In dit portaal worden grafieken, statistieken en interactieve kaarten ontsloten die informatie bevatten over de gaswinning en de gevolgen daarvan. Het portaal is gemaakt door een werkgroep van de GBB om burgers, media en politiek te informeren over de problematiek in Groningen.

Afhankelijk van open data

Het gasbevingenportaal is gemaakt door de GBB. Aangezien zij weinig financiële middelen heeft, is er gebruikgemaakt van datasets die open beschikbaar waren. Het portaal is gebaseerd op data van twaalf verschillende bronhouders. Juist de combinatie van verschillende datasets maakt het portaal zo informatief. In tabel 1 staat per categorie welke datasets er onder vallen, wie de bronhouder van de datasets is en in hoeverre ze, voor het maken van de kaart, openbaar (opvraagbaar) en als open data (vindbaar op internet in computerleesbaar formaat) beschikbaar waren.

Open(baar)heid van datasets die nodig waren voor totstandkoming van webportaal GBB (stand van zaken op 1 februari 2013)

Soort data	Datasets	Bronhouder	Openbaar?	Open Data?
Referentie	BRT achtergrondkaart	PDOK/Kadaster	Ja	Ja
	Gemeentekaart	BAG	Ja	Ja
	Luchtfoto	PDOK	Ja	Ja
	Openbasiskaart	Openstreetmap	Ja	Ja
Geologie	Landschapstypen	Provinciaal Georegister	Ja	Ja
	Aardkundig waardevolle gebieden	Provinciaal Georegister	Ja	Ja
	Geologie	TNO	Ja	Ja
	Breuklijnen	DGM en Olie en Gasportaal TNO	Ja	Ja
	Hoogtekaart	PDOK	Ja	Ja
	Winvergunningen (olie/zout/gas)	Olie en Gasportaal TNO	Ja	Ja
	Aanvragen (olie/gas)	Olie en Gasportaal TNO	Ja	Ja
Gevolgen	Aardbevingen	KNMI	Ja	Nee
	Schademeldingen	NAM	Ja	Nee
	Bodemdaling	NAM	Nee	Nee
Bevolkings-informatie	Bevolkingskernen	CBS	Ja	Ja
	Wijken	CBS	Ja	Ja
	Panden	PDOK/Kadaster	Ja	Ja
	Adressen	PDOK/Kadaster	Ja	Ja
	Leden GBB	GBB	Nee	Nee
Risico's	Hoogspanningsleidingen	Hoogspanningsnet.com	Ja	Ja
	Risicokaart (kwetsbare objecten, gas- en buisleidingen etc.)	Risicokaart	Ja	Ja
	Rijksmonumenten	Cultureelerfgoed.nl	Ja	Ja
	Stads- en dorpsgezichten	Cultureelerfgoed.nl	Ja	Ja
	Dijken	Rijkswaterstaat	Ja	Ja

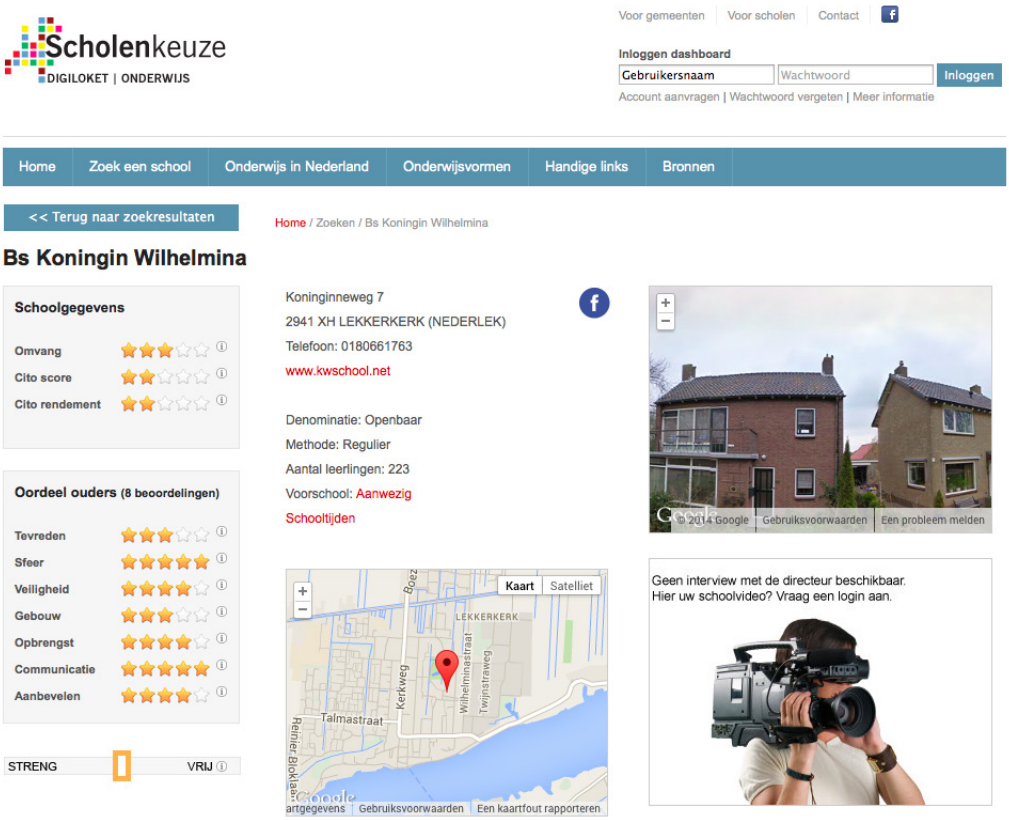
1 (http://opengis.eu/gasbevingen/)

Uit de tabel blijkt dat veel van de data al open waren. Uitzondering hierop zijn de data van de NAM (schademeldingen en bodemdalingen) en van het KNMI (aardbevingen; alleen openbaar als pdf-bestand).[1] De NAM publiceert op haar eigen webportaal een kaart met informatie over schademeldingen en de bodemdaling. De data onder deze kaart wordt echter niet open aangeboden, waardoor de GBB handmatig deze informatie heeft moeten omzetten in datasets voor het webportaal.

Samen met de Provincie Groningen heeft de GBB druk uitgeoefend op het KNMI om met data over aardbevingen te komen. Dit had tot resultaat dat in 2014 actuele data van bevingen beschikbaar zijn gemaakt voor de GBB (maar nog niet als open data beschikbaar op het portaal van het KNMI of op www.data.overheid.nl). Aan de hand hiervan heeft de GBB zelf een systeem ingericht waarmee de dertig meest recente bevingen zoals gemeten door het KNMI ieder kwartier automatisch worden opgeslagen in een eigen databank. Deze gegevens, aangevuld met gegevens uit de Basisregistraties Adressen en Gebouwen, worden door de GBB gepubliceerd.

2
Het KNMI zal in maart 2014 de data over aardbevingen volgens open standaarden gaan aanbieden.

4 Factsheet Onderwijs en open data



Figuur: Screenshot van Scholenkeuze.nl

Een mooi voorbeeld van hoe open data verschillende doelen kan dienen, is data.duo.nl. Op dit open data-portaal wordt een groot aantal databestanden met informatie over alle sectoren binnen het onderwijs aangeboden. Het onderwijs is een belangrijk maatschappelijk terrein, waar veel verschillende actoren in betrokken zijn en veel verschillende belangen spelen. Open data zorgt hier voor transparantie en het geeft inzicht in de kwaliteit van het onderwijs. Zo kunnen ouders en leerlingen een beter geïnformeerde keuze maken voor een bepaalde school of studie. Daarnaast heeft het open maken van onderwijsdata binnen DUO gezorgd voor interne efficiëntie.

In Nederland worden onderwijsdata aangeboden door de uitvoeringsorganisatie DUO van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). DUO financiert en informeert de onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen. DUO beheert gegevens[1] over het Nederlandse onderwijs in een 'datawarehouse'. Deze gegevens zijn geanonimiseerd en geaggregeerd (vaak naar het niveau van de klas of school), omdat voor beleid en bekostiging geen basisgegevens (d.w.z. basisgegevens uit het Basisregister Onderwijs gekoppeld aan persoonsgebonden nummers) gebruikt mogen worden. De geanonimiseerde en geaggregeerde gegevens worden door het Ministerie van OCW openbaar gemaakt, op basis van het principe 'open, tenzij'[2] en voor hergebruik ter beschikking gesteld. Dit gebeurt sinds begin 2012 via het portaal www.data.duo.nl.

1 Er worden vier gegevensdomeinen onderscheiden: (1) onderwijsdeelname en –resultaten, (2) instellingen en opleidingen, (3) onderwijspersoneel en (4) financiële gegevens.

2 Het 'tenzij' betreft weigeringsgronden genoemd in de Wob zoals privacy.

Aanleiding voor het openen van onderwijsdata

Directe aanleiding voor het open maken van deze onderwijsdata was een Wob-verzoek van het dagblad Trouw in 1999. Trouw wilde inzicht in de prestaties van scholen en had daarvoor gegevens van de Onderwijsinspectie nodig. De Inspectie wilde deze gegevens niet leveren maar de rechter oordeelde dat Trouw de gegevens wel mocht hebben. Het Ministerie van OCW besloot daarop dat 'als het ministerie de data aan Trouw zou geven, anderen ook over de data mogen beschikken'. Daarnaast had DUO al jaren te kampen met een steeds oplopende vraag naar databestanden, wat veel tijd kostte om te verwerken.

Verwachte en gerealiseerde kosten en baten

DUO heeft van tevoren een inschatting gemaakt van de kosten en baten van het open maken van de data via data.duo.nl. Zo werd verwacht dat er, vooral door de afname van het aantal vragen dat binnenkomt bij DUO, 7,5 fte bespaard kon worden. Daarnaast werden vooral kwalitatieve baten verwacht: betere vindbaarheid van de data, transparantie vanuit de overheid, beter geïnformeerde burgers. Ook zou de data hergebruikt kunnen worden door burgers, waardoor er meer en nieuwe informatieproducten zouden kunnen ontstaan.

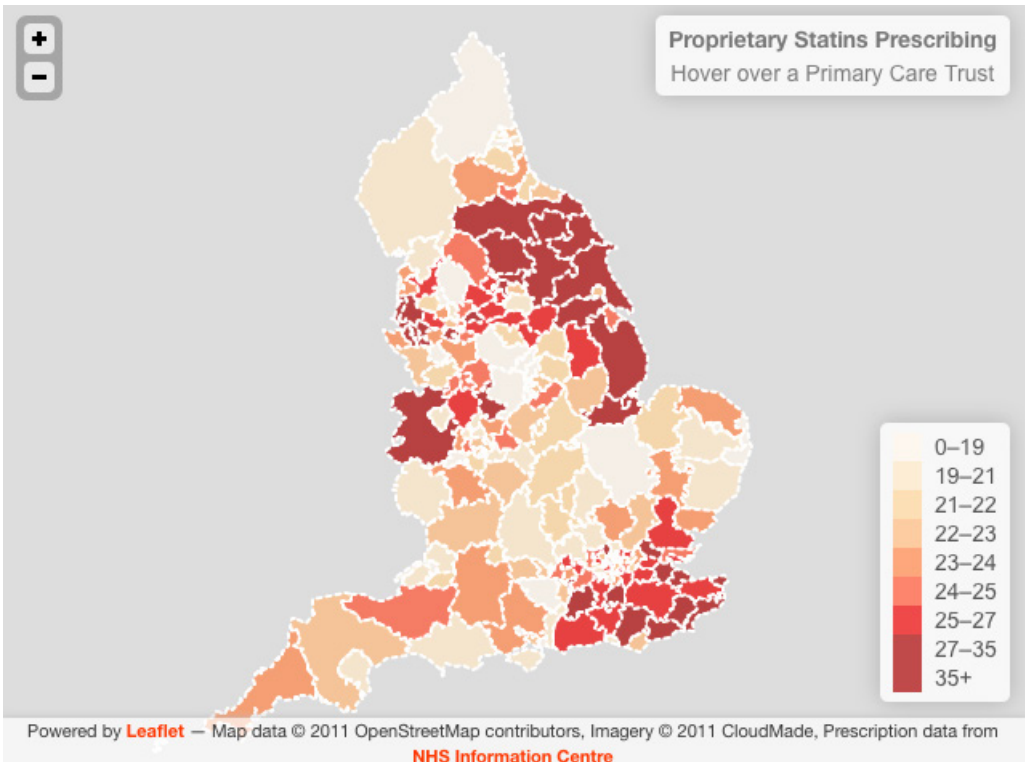
Het project heeft in totaal ongeveer € 500.000 gekost. De vraag om databestanden is volgens medewerkers van DUO met ongeveer 60% afgenomen. De vragen die nu binnenkomen, zijn anders van aard dan voorheen: waar eerst om databestanden werd gevraagd, wordt nu gevraagd om specifieke toepassingen, combinaties van data of afzonderlijke variabelen die niet op data.duo.nl staan. Dit vergt een nieuwe aanpak wat betreft de afhandeling van dit soort vragen. Een besparing van 7.5 fte is uiteindelijk niet gerealiseerd. Het beantwoorden van vragen en het bijhouden van www.data.duo.nl wordt nu gedaan door drie fte. DUO bekijkt nu per vraag in hoeverre het een nieuw databestand of een nieuwe variabele kan toevoegen aan de open databestanden.

Hergebruik

Door derden worden op basis van de data van DUO sites opgericht zoals www.10.000scholen.nl en www.scholenkeuze.nl. Deze bevatten informatie over voornamelijk basisscholen en in iets mindere mate over middelbare scholen. De PO-raad biedt in het kader van de Vensters online-projecten onderwijsinformatie aan op kaart (zie scholenopdekaart.nl). Er is echter ook veel data beschikbaar over mbo's, hbo's en universiteiten die nog onbenut blijft.

In Duitsland en de Verenigde Staten zijn initiatieven gestart die (aankomende) studenten de mogelijkheid geven om universiteiten met elkaar te vergelijken. Zo kennen de Verenigde Staten de '*Student Right-to-Know Act*'. Daarin is opgenomen dat universiteiten jaarlijks rapportages openbaar moeten maken met daarin informatie over hun opleidingen. Een vergelijkbaar project is in Duitsland opgezet. In Nederland kennen we de site www.kiesjestudie.nl. Deze site bevat gegevens over elke opleiding aan iedere universiteit in Nederland, maar is lang niet zo uitgebreid als de voorbeelden uit de V.S. en Duitsland.

5 Factsheet Zorg en open data



Figuur: screenshot PrescribingAnalytics.com

Open data kunnen dienen als instrument voor beleidsmakers. Met open data kunnen bijvoorbeeld verschillen tussen prijzen en kwaliteit worden opgespoord, die mogelijk indicaties geven van inefficiënties. Een goed voorbeeld hiervan vinden we in de Engelse zorgsector. Met behulp van open data is daar gevonden dat voor minstens 200 miljoen pond kan worden bespaard op medicijnen. In de Nederlandse zorgsector zijn dergelijke open data niet aanwezig. Data over de zorg is in Nederland namelijk bij veel verschillende partijen aanwezig, zowel publiek als privaat. Hierdoor kunnen we in Nederland niet dergelijke besparingsmogelijkheden opsporen.

Zorgdata in Engeland

In Engeland is met behulp van open data over voorschrijfgedrag van huisartsen geïdentificeerd dat minstens 200 miljoen pond kan worden bespaard op de kosten van medicijnen (zie de website www.prescribinganalytics.com). Bovenstaande kaart laat zien hoe het voorschrijfgedrag van cholesterolverlagende geneesmiddelen verschilt tussen de verschillende zorgregio's. In sommige regio's schrijven huisartsen veel meer duurdere merkgeneesmiddelen voor dan in andere regio's. Een dergelijke kaart geeft dus inzicht in verschillen die er mogelijk zijn tussen regio's en kan zo dienen als hulpmiddel voor het beleid.

De website www.prescribinganalytics.com is een goed voorbeeld van hoe burgers (in dit geval tech startups, academici en huisartsen) met behulp van open data over voorschrijfgedrag van de National Health Service en ook open geo-data van de Office of National Statistics zelf kunnen participeren en de overheid kunnen helpen om besparingsmogelijkheden te identificeren. Hoewel de zorgsector in Nederland op belangrijke punten verschilt van de Engelse zorgsector, illustreert dit voorbeeld wel wat er mogelijk is met open data in de zorg.

Zorgdata in Nederland

In Nederland is dergelijke informatie in de zorgsector niet als open data beschikbaar. Vanuit de wetenschap[1] en samenleving[2] bestaat grote behoefte om met dit soort data aan de slag te gaan. Het ontsluiten van deze data levert naar verwachting kostenbesparingen op en geeft mogelijkheden voor hergebruik. Daarnaast is het van maatschappelijk belang dat de zorgsector transparant is, aangezien de zorg gefinancierd wordt vanuit publieke middelen. Ook de politiek onderschrijft het belang van transparantie in de zorgsector. In het voorjaar van 2013 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen over het belang van transparantie in de zorguitgaven en de rol die open data en open spending hierbij kunnen hebben.[3]

Veel gegevens van organisaties die nu zelf geen open data aanbieden, worden al wel aan het CBS geleverd en zijn daar beschikbaar. Het gaat hier om de integrale gegevens van zorggebruik ziekenhuizen, zorggebruik tweedelijns GGZ, indicaties en zorggebruik AWBZ en medicijngebruik. Ook heeft DBC-onderhoud in januari 2014 de gemiddelde prijzen van een aantal veel voorkomende ziekenhuisbehandelingen openbaar gemaakt. Patiënten kunnen daardoor het tarief van hun ziekenhuis vergelijken met het gemiddelde tarief. Ziekenhuizen moeten voortaan desgevraagd informatie geven over de tarieven van hun behandelingen.

Hoewel er al stappen worden gezet richting een meer transparante zorgsector, is er nog veel winst te behalen. De zorgverzekeraars spelen hier een cruciale rol aangezien zij over een groot deel van de gegevens beschikken. Die maken zij nu niet open vanuit concurrentieoverwegingen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft een inventarisatie gedaan naar het ontsluiten van zorgdata.[4] Hieruit bleek dat er niet-persoongebonden data zijn van veel verschillende partijen[5] die open gemaakt kunnen worden.

De minister van VWS heeft - in reactie op de motie van de Tweede Kamer - de ambitie uitgesproken om een duurzaam informatiestelsel voor de zorg in te richten. De secretaris generaal en de Chief Information Officer van VWS zullen in overleg met bestuursorganen afspraken maken over het moment waarop hun gegevens als open data beschikbaar komen, naast de gegevens die al beschikbaar zijn. Dit wordt gedaan in het kader van het Programma Informatiehuishouding op Orde (PrIO).[6] De minister werkt hiertoe aan een actieplan om meer data te openen. Dit moet voor zomer 2014 zijn afgerond. Ook is het ministerie in gesprek met de private sector om te kijken waar mogelijkheden liggen voor het openen van zorgdata.

1
Zie bijvoorbeeld de column van hoogleraar Gert Westert op http://www.zorgvisie.nl/Kwaliteit/Verdieping/2013/11/Mag-het-licht-aan-1415748W/

2
Zie bijvoorbeeld http://www.smarthealth.nl/2014/02/06/gezondheidszorg-mist-open-data/

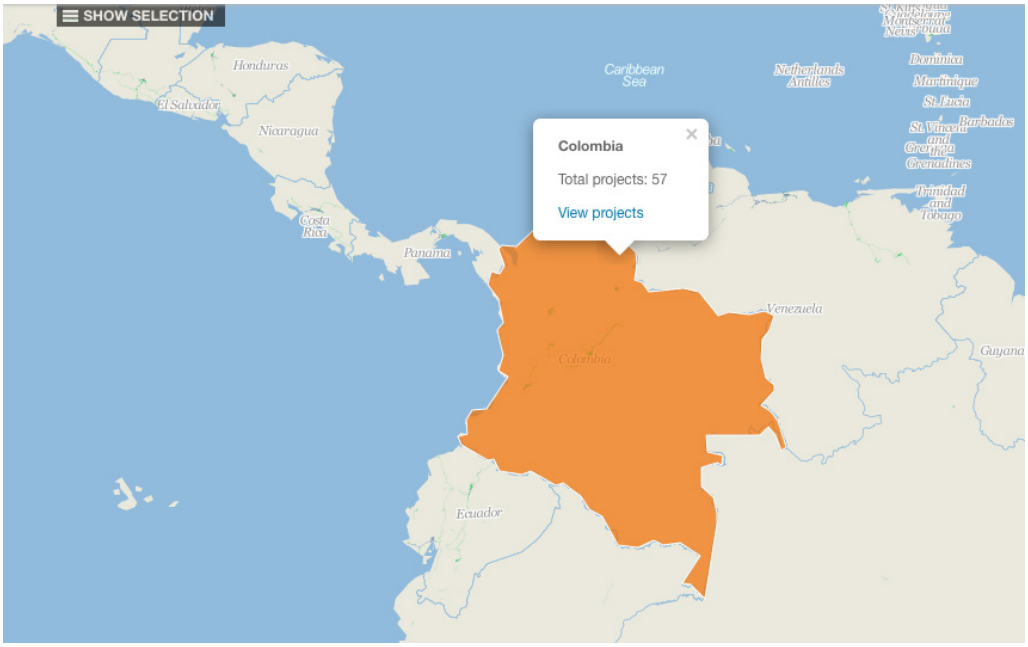
3
Zie de motie Dijkstra / Voortman: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28828-34.html

4
Zie http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/10/23/eerste-inventarisatie-onder-voorbehoud-van-nadere-toetsing-door-

5
NZa, IGZ, CVZ, CIZ, CAK, CIBG, RIVM, CBS, DHD, Vektis en DBC-onderhoud

6
Zie brief Een duurzaam informatiestelsel voor de zorg van de minister van VWS (23 oktober 2013).

6 Factsheet Ontwikkelingssamenwerking en open data



Figuur: screenshot OpenAid.nl

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) biedt haar data over ontwikkelingssamenwerking open aan. Met deze open spending data krijgen overheden, burgers, toezichthouders en andere partijen in ontwikkelingslanden meer inzicht in de geldstromen binnen de ontwikkelingssamenwerking. Ook vormt het een belangrijk instrument voor een betere verantwoording van deze geldstromen. Aan de hand van de data zijn ook verschillende apps en websites gemaakt zoals *where does my aid go* (app voor android en iOS) en *Open Aid* (www.openaid.nl).

IATI-standaard

In 2008 is voor het eerste gesproken over open data en ontwikkelingssamenwerking tijdens het *High Level Forum on Aid Effectiveness* in Accra. Hieruit is het *International Aid Transparancy Initiative* (IATI) ontstaan, een internationale standaard die zich richt zich op het openbaar maken van ontwikkelingsactiviteiten en de daarmee gemoeide budgetten van donoren en hulporganisaties. Uniek aan deze standaard is dat deze er voor zorgt dat alle organisaties op dezelfde manier data bijhouden en aanbieden. Dit maakt de communicatie tussen al deze organisaties makkelijker en duidelijker. Iedere organisatie gebruikt dezelfde datavelden, dezelfde namen/labels voor deze velden en dezelfde definities.

Om welke gegevens gaat het in het bestand van Buitenlandse Zaken?

Nederland biedt via het Ministerie van Buitenlands Zaken één dataset aan op het gebied van ontwikkelingssamenwerking met daarin verschillende gegevens.[1] Het databestand bevat alle uitgaven die het Ministerie van BZ doet in het kader van ontwikkelingssamenwerking.[2] De uitgaven in het databestand zijn gespecificeerd per ontvangende organisatie en - zo mogelijk - per project. Hierdoor is na te gaan welke ontvangende organisatie Nederlands ontwikkelingsgeld ontvangt en in welk land het grotendeels wordt uitgegeven. Ook valt zo te zien naar welk soort projecten het geld gaat en voor welk doel het wordt ingezet. Veertig procent van de activiteiten

1
Niet via data.overheid.nl, maar via http://www.rijksoverheid.nl/opendata/ontwikkelingssamenwerking.

2
Dat wil zeggen, alle uitgaven aan Official Development Assistance (ODA)-activiteiten. Nederland financiert ook ODA-activiteiten via andere ministeries en zijn er toerekeningen aan het ODA-budget die niet zichtbaar zijn in het databestand van BZ. In 2012 bedroegen de ODA-uitgaven via andere ministeries en de toerekeningen samen 21% van de Nederlandse ODA-uitgaven.

betreft echter multilaterale hulp. Dat betekent dat geld wordt gegeven aan een organisatie die het vervolgens zelf verder verdeelt over landen, organisaties en projecten (bijvoorbeeld de Wereldbank). Voor deze activiteiten is in het bestand wel te zien hoeveel geld naar de betreffende organisatie gaat, maar niet naar welk land en welk project.

Naast de uitgaven zijn sinds 2013 ook de ramingen per activiteit opgenomen in het databestand van het Ministerie van BZ. Dit betekent dat per ontvangende organisatie (zowel multilateraal als bilateraal) is opgenomen hoeveel geld ervoor is begroot. Op die manier kan worden nagegaan hoe het staat met de uitputting van budgetten.

Hergebruik

De open data die het Ministerie van BZ aanbiedt, zijn geschikt voor hergebruik (want aangeboden als een xml-bestand). Dit hergebruik vindt ook plaats. Een goed voorbeeld is de site www.openaid.nl, die gemaakt is door de non-profit organisatie AKVO.[3] Via deze site is op een kaart goed te zien welke projecten Nederland financiert in een specifiek land. Ook staat per project aangegeven wat voor soort project het is en hoeveel geld er precies heen gaat. Verder staat weergegeven sinds wanneer het project geld ontvangt van Nederland. De site laat alleen de directe Nederlandse uitgaven zien die zijn gekoppeld aan een land en een project in het databestand.

Een ander voorbeeld is de app *Where does my aid go*. Deze app, gemaakt door de *Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling* (NCDO), laat per land zien welke activiteiten het ministerie van BZ financiert. Ook is er informatie te vinden over de landen die hulp ontvangen, zoals het inkomen per hoofd van de bevolking, levensverwachting, CO2-uitstoot per persoon en nog meer. Hiervoor geldt hetzelfde als voor OpenAid.nl: het inzicht in de hulpgelden is niet compleet omdat de multilaterale hulp niet wordt weergegeven.

3
AKVO betekent water in de taal Esperanto.

Onderzoeksteam

Dhr. dr. R.W. Turksema (projectleider)
Dhr. P. Boers, MA
Mw. M. Kingma, MSc
Dhr. M.H.A. Schaefers

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Den Haag, maart 2014