

RAPPORT REKENKAMER LELYSTAD

OPEN OVERHEID, OPEN VIZIER

Hoe het openbaar maken van steeds meer overheidsinformatie het werk van de gemeente ingrijpend gaat veranderen



rekenkamer Lelystad 

Colofon

Rekenkamer Lelystad

Leden

Robert Douma, voorzitter

Ing Yoe Tan, lid

Iris Koopmans, lid

Dit is een rapport van de rekenkamer Lelystad gebaseerd op onderzoek uitgevoerd door:

Rob van 't Zand

Dirk Spannenburg

The logo consists of the letters 'BMC' in a white serif font, followed by a vertical bar and the word 'onderzoek' in a white sans-serif font, all on a dark purple rectangular background.

BMC | onderzoek

Het rapport is geschreven door

Patricia Nieuwenhuis, secretaris rekenkamer Lelystad

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 0320-278397

www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Datum

10 juni 2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Achtergrondinformatie en ontwikkelingen	3
	2.1 Actieve openbaarmaking: de wet openbaarheid bestuur (Wob).	3
	2.2 Informatie die niet openbaar kan zijn.	4
	2.3 De Wob i.r.t. de Wet open overheid (Woo).	5
	2.4 Wat vindt de VNG van actieve openbaarheid en transparantie?	6
	2.5 Openheid een voorwaarde voor vertrouwen van burgers?	7
	2.6 Wie burgers wil betrekken, moet denken vanuit hun perspectief.	8
	2.7 Open data: een vorm van actieve openbaarheid.	9
	2.8 Wat betekent het beleid voor Open Overheid voor gemeenten?	10
	2.9 Beleidsstrategieën	12
	2.10 Nationale en internationale good practices	14
3	Openbaarheid en open data in Lelystad	18
	3.1 Het Strategisch InformatiebeleidsPlan (STIP) 2014 - 2016	18
	3.2 Visie open gemeente van de gemeente Lelystad	20
	3.3 Actieplan open gemeente van de gemeente Lelystad	22
	3.4 Uitkomsten kringgesprekken	23
4	Conclusie en aanbevelingen	26
5	Bestuurlijke reactie	30
6	Nawoord van de rekenkamer.....	32
	Bijlagen	33
	Bijlage: beslisboom risico's hergebruik data.	35
	Bijlage: de top 20 lijst.	37
	Bijlage: open data referentielijst.	38
	Bijlage: categorieën voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie.	41
	Bijlage: motie het nieuwe werken doorwerken.	42
	Bijlage: deelnemers kringgesprekken.	43
	Bijlage: documentenlijst.	44
	Bijlage: presentatie kringgesprekken.	46
	Bijlage: ontwikkelfasen actieve openbaarmaking en open data.	51

1 Inleiding

1.1 De opdracht

In juli 2011 heeft de gemeenteraad van Lelystad de motie 'Het nieuwe werken doorwerken' aangenomen. In deze motie wordt het college onder andere gevraagd een uitwerking te maken van het onderwerp open data.

Mede naar aanleiding van deze motie heeft de rekenkamer Lelystad een quickscan laten uitvoeren naar open data en actieve openbaarheid. Deze quickscan richt zich op de vraag hoe de gemeente Lelystad in de toekomst open data en actieve openbaarheid wil toepassen.

1.2 Open data en actieve openbaarheid

De afgelopen jaren is de aandacht voor transparantie in het openbaar bestuur enorm toegenomen. Niet alleen blijkt dat uit het aantal Wob-verzoeken, maar ook de opkomst van digitale media en toename van het aantal nieuwsbronnen vormen stimulansen. Informatie wordt veel sneller verspreid dan vroeger. Transparantie en openbaarheid zijn belangrijke voorwaarden voor vertrouwen van de burger in politiek en bestuur. De Raad openbaarheid bestuur (Rob) constateert, dat er grote verschillen bestaan tussen Nederlandse gemeenten in de mate van openbaarheid. De communicatie over en weer tussen college en raad bepaalt in de praktijk het beleid voor openbaarheid¹.

Beschikbaarheid van alle, of op zijn minst voldoende relevante informatie, is een voorwaarde voor de maatschappelijke invloed op de besluitvorming door de overheid. Voorwaarde voor een actieve bijdrage van burgers aan de besluitvorming is dat zij een gelijkwaardige informatiepositie hebben als het bestuursorgaan. Actieve openbaarmaking is daarmee een belangrijke voorwaarde actief burgerschap en succesvolle burgerparticipatie.

Open data is een afgeleide van een brede ontwikkeling in de samenleving, namelijk die van de open overheid. Het betreft de beweging naar een overheid die maximale openheid betracht, door middel van transparantie in handelen en participatie van en samenwerking met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit vanuit de premisse dat hierdoor de democratie wordt versterkt en de overheid efficiënter en effectiever wordt.

Het onderwerp open data gaat in op het optimaal, dus afgewogen beschikbaar stellen van overheidsinformatie. Een bekende valkuil is immers een overmaat aan informatie, waarmee door de bomen het bos niet meer waar te nemen is. Het doel is het bereiken van de door de samenleving verlangde transparantie, het stimuleren van hergebruik van overheidsinformatie door partijen en het (mede daardoor) versterken van publiek-private samenwerking. Open data draagt bij aan een overheid die:

- het vertrouwen heeft van de samenleving;
- verantwoord omgaat met de middelen die zij tot haar beschikking heeft;
- een betrouwbare samenwerkingspartner is.

1.3 Vooruitkijken

De quickscan naar actieve openbaarheid en open data richt zich op de toekomst. Het onderzoek is uitgevoerd als een informatieve en toekomstgerichte vorm van procesbegeleiding. Het is de bedoeling hiermee zowel raadsleden, als het college, als de gemeentelijke organisatie te faciliteren naar een gemeenschappelijk begrippenkader, met

¹ Raad voor het openbaar bestuur. *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie. September 2012.*

inbegrip van beleidsalternatieven en 'good practices'. Om te beginnen zullen de betrokkenen zich bewust moeten worden van de uiteenlopende percepties in beelden en opvattingen over actieve openbaarmaking en open data. Zo wil de rekenkamer eraan bijdragen dat de betrokken partijen in Lelystad gezamenlijk kunnen werken aan het ontwikkelen van een samenhangende visie op het onderwerp actieve openbaarmaking en open data.

Het vooruitkijken heeft plaatsgevonden door middel van kringgesprekken. Hierbij kwamen volgende onderwerpen aan bod:

1. Introductie en bespreken van het onderwerp open data, inclusief inpassing in het bredere thema open overheid.
2. Schets van initiatieven die er zijn op het gebied van open data bij andere gemeenten.
3. Inventarisatie van de huidige stand van zaken van het onderwerp open data binnen de gemeente Lelystad (welke beleidsmatige en inhoudelijke vertrekpunten zijn er op strategisch, tactisch en operationeel niveau?).
4. Bespreken wat de gemeente richting toekomst wil met het onderwerp open data. Deze onderwerpen zijn behandeld in drie kringgesprekken. De kringgesprekken zijn gevoerd met:
 - de bij het onderwerp betrokken ambtenaren;
 - het college;
 - (inhoudelijk betrokken) raadsleden.

Zowel de sessies als dit onderzoeksrapport zijn geen (organisatie)advies, maar bieden handreikingen en stimulansen voor de betreffende beleidsontwikkeling. Het is de intentie van de rekenkamer bij te dragen aan toename van de kennis over open data en actieve openbaarmaking, en het bewustzijn over de verschillende opvattingen over het onderwerp, en de interactieve werkwijze bij de beleidsontwikkeling.

Voor de voorbereiding van de kringgesprekken is onder andere de conceptontwikkeling op het gebied van open data en open overheid door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzocht, zijn good practices verzameld en zijn verschillende beleidsstrategieën rondom open data bij andere gemeenten geanalyseerd. De resultaten van deze voorbereiding staan beschreven in dit rapport.

Mede aan de hand van de kringgesprekken uit dit rekenkameronderzoek heeft de organisatie inmiddels een verdere uitwerking van beleid in gang gezet. In januari 2014 stelde de directie het STIP 2014-2016 2013 vast. Vrij snel hierna heeft de organisatie de visie op de open gemeente en het actieplan open gemeente Lelystad uitgewerkt. Deze voortvarendheid en de snelheid waarmee het onderwerp open overheid en open data wordt opgepakt zijn natuurlijk positief. De rekenkamer Lelystad wil echter wel het belang benadrukken dat alle relevante partijen bij de visie- en planvorming worden betrokken, voor een breed gedragen beleid.

1.4 Leeswijzer

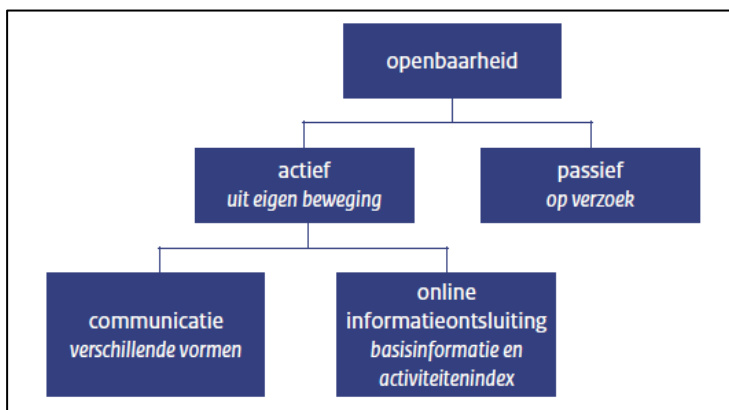
Dit rapport begint met een inleiding op het onderwerp (hoofdstuk 1). Daarna volgt een samenvatting van de belangrijkste achtergrondinformatie uit het onderzoek (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 2 beschrijft ook recente ontwikkelingen omtrent actief openbaar maken en open data. In hoofdstuk 3 beschrijft de stand van zaken in Lelystad. Hoofdstuk 4 bevat de conclusie en aanbevelingen van de rekenkamer.

2 Achtergrondinformatie en ontwikkelingen

Afgelopen jaren is de aandacht voor transparantie in het openbaar bestuur enorm gegroeid. Niet alleen blijkt dat uit de toename van het aantal Wob-verzoeken, maar ook zijn de opkomst van digitale media en toename van het aantal nieuwsbronnen versterkende factoren. Informatie wordt veel sneller verspreid dan vroeger. Transparantie is een heel populair begrip geworden in politiek en bestuur. Het heeft voornamelijk positieve connotaties en wordt vaak sterk gekoppeld aan 'het recht op informatie'². Transparantie voor burgers wordt beschouwd als een vanzelfsprekendheid. Maar de definitie van transparantie is niet altijd even eenduidig. Transparantie is in ieder geval openheid, rekenschap en het verstrekken van de juiste informatie. Transparantie dient een wezenskenmerk van de overheid te zijn: de overheid moet niet transparant zijn als verplichting, maar als vanzelfsprekend kenmerk van haar functie. In de relatie tussen burger en overheid zijn transparantie en openbaarheid de voorwaarden voor het vertrouwen van burgers in hun overheid.

2.1 Actieve openbaarmaking: de wet openbaarheid bestuur (Wob).

De overheid kan passief openbaarheid toepassen, door positief te reageren op een Wob-verzoek. De overheid kan ook actief openbaarheid betrachten. Dan geeft de overheid uit eigen beweging, op eigen initiatief informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering³.



Vanuit de Wob is alle overheidsinformatie in principe openbaar. Alleen als aan bepaalde criteria wordt voldaan mag geheimhouding worden toegepast. Hierover later meer.

Actieve openbaarmaking is een zogenaamde 'instructienorm'. Dat wil zeggen dat de gemeente er zelf inhoud aan

moet geven. Actieve openbaarmaking is niet voor de rechter afdwingbaar.

In elk geval moet de gemeente haar inwoners informeren op doorslaggevende momenten in de besluitvorming. De burger heeft recht op inzicht in het 'beleid in wording', opdat publieke meningsvorming en participatie kunnen plaatsvinden. Door toenemende automatisering en digitalisering krijgt actieve openbaarheid steeds meer betekenis. De kern verschuift naar het online ontsluiten van informatie. De structuur waarmee informatie wordt aangeboden, wordt hiermee minstens zo belangrijk als de inhoud.

In de praktijk wordt veel openbare informatie niet opgevraagd, omdat de burger niet op de hoogte is van het bestaan ervan. Het kabinet is van mening dat overheden ervoor moeten zorgen dat inwoners weten welke informatie beschikbaar is en waar en hoe die te vinden is⁴. Het compleet en systematisch beschikbaar stellen van deze meta-informatie (informatie over informatie) kan er naar verwachting toe leiden dat het aantal

² Singh 2007; Horsley 2007

³ Art. 8 Wob, eerste lid.

⁴ Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie. Beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met informatie- en communicatietechnologie. Ministerie van Binnenlandse Zaken directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, juni 1997.

(Wob)-verzoeken toeneemt. Maar die verzoeken zullen wel steeds vaker betrekking hebben op de dezelfde of op vergelijkbare informatie⁵. Dat zou een stimulans moeten zijn voor overheden om veel meer informatie op het internet te plaatsen. Al was het maar uit praktische noodzaak. Ze kunnen dan bij een verzoek volstaan met een verwijzing naar de plaats waar de informatie te vinden is. Wanneer het algemene beleidsinformatie betreft past dit ook bij het systeem van de wet. De beslissing op verzoek informatie te verstrekken, betekent namelijk dat die informatie in beginsel ook aan ieder ander moet worden gegeven. Dit pleit ervoor dat de overheid bij een positieve beslissing op een Wob-verzoek, zoveel mogelijk meteen ook tot actieve openbaarmaking over gaat.

2.2 Informatie die niet openbaar kan zijn.

Bestuursorganen zijn bij actief openbaar maken gebonden aan de uitzonderingsgronden van artikel 10 en 11 van de Wob⁶. Toetsing hieraan moet plaatsvinden voordat tot actieve openbaarmaking wordt overgegaan. De gemeente moet vermijden dat zij privacygevoelige informatie verstrekt bijvoorbeeld over bestuurders, ambtenaren en inwoners. De privacy is immers belangrijk en niet voor niets uitgebreid beschermd door de Wet bescherming persoonsgegevens. Een handig hulpmiddel om te bepalen of informatie privacygevoelig is, is de beslisboom 'eerbiediging persoonlijke levenssfeer'. Een ander belangrijk aandachtspunt is de beveiliging van gegevens en systemen⁷.

Naast de absolute en relatieve uitzonderingen uit de Wob, zijn er verdere beperkingen aan openbaarmaking. De belangrijkste daarvan is informatie uit documenten die zijn opgesteld voor 'intern beraad'. Deze informatie valt weliswaar binnen de verplichting tot openbaarmaking. Maar over in zulke documenten opgenomen 'persoonlijke beleidsopvattingen' mag geen informatie worden verstrekt. Er mag alleen informatie worden verstrekt in een vorm die niet tot personen herleidbaar is. De wetgever heeft dat zo bepaald, opdat politici en ambtenaren een zekere vrijheid hebben in beslotenheid van gedachten te wisselen over beleid.

Een andere beperking is het 'binaire' karakter van de Wob. Een stuk is openbaar voor iedereen of is het niet. Bijvoorbeeld: wanneer iemand op grond van de Wob zijn eigen dossier opvraagt, is dat dossier meteen openbaar voor het gehele publiek. Dat is vaak onwenselijk, omdat een dergelijk dossier meestal persoonlijke gegevens van de aanvrager bevat. Een dergelijk Wob-verzoek wordt daarom afgewezen.

⁵ Naar ruimere openbaarheid en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Informatiebeleid Openbare Sector, December 2002, mr. M. Reinsma en mr. H. van der Sluijs.

⁶ Bepaalde informatie mag nooit worden gegeven (art. 10, eerste lid, dat vier weigeringsgronden noemt). Daarnaast worden zeven belangen genoemd waarmee verstrekking van informatie mag worden geweigerd, maar alleen als het belang van openbaarmaking daar niet tegen opweegt (art. 10, tweede lid). Deze belangenafweging moet inhoudelijk worden gemotiveerd.

⁷ De aanwezigheid van persoonsgegevens is veruit de belangrijkste uitzondering waar het Open Data aangaat. Immers, persoonsgegevens zitten massaal, dwars door alle soorten overheidsinformatie heen. Daarnaast is het denkbaar dat er weliswaar geen direct tot personen herleidbare gegevens zijn, maar dat men met een combinatie van gegevens wel personen kan identificeren. Gegevens op het Internet kunnen niet alleen overal 24 uur per dag geraadpleegd worden, ze zijn ook vindbaar, koppelbaar met andere gegevens en bovendien moeilijk te verwijderen. Ook de illegale toegang tot systemen – en de daarmee verband houdende toegang tot persoonlijke en andere vertrouwelijke gegevens – moet zoveel mogelijk worden vermeden o.a. door goede beveiliging van systemen. Door alle eerdergenoemde ontwikkelingen kan de mate van inbreuk zwaarder worden. Daar komt bij dat overtreding van deze norm weliswaar niet direct leidt tot grote financiële risico's, maar het kan wel tot veel (politieke) beroering leiden.

Ook dienen bestuursorganen zich bewust te zijn van het aansprakelijkheidsaspect van actief openbaar maken. Een te ruim informatiebeleid kan leiden tot kwesties van aansprakelijkheid. Bijvoorbeeld als de actief verstrekte informatie onjuist of onvolledig is, of als het verstrekken van informatie in strijd met (on)geschreven recht is. Hoewel niet iedere onjuiste uiting van een overheidsorgaan als onrechtmatig is aan te merken, houdt de rechtspraak er wel rekening mee dat het publiek aan de uitingen/informatie van overheden meer gezag toekennen en daarop eerder vertrouwen dan op uitingen van bijvoorbeeld een commerciële onderneming. Dit betekent dat overheidsorganen bij informatieverstrekking zeer zorgvuldig te werk moeten gaan⁸. Maar ook: als een gemeente een bepaald document, waarop intellectuele eigendomsrechten van een derde rusten, actief openbaar wil maken, dan zal de gemeente daarover in overleg met de betrokken derde moeten treden. De gemeente zal de rechten moeten regelen om aansprakelijkheid wegens inbreuk op de intellectuele eigendomsrechten te voorkomen⁹. Tot slot kan de gemeente aansprakelijk gesteld worden wanneer hergebruik leidt tot oneerlijke concurrentie met marktpartijen¹⁰. De rijksoverheid heeft een beslisboom gemaakt als hulpmiddel bij de controle op dergelijke risico's¹¹.

Voorop staat dat geheimhouding altijd een - gemotiveerde - uitzondering hoort te blijven. Want zolang geheimhouding is aan de orde is, kan een openbaar politiek debat niet worden gevoerd. Bovendien kan de geheimhouding van stukken de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid belemmeren. Immers, raadsleden hebben dan nauwelijks mogelijkheden advies in te winnen bij derden (zoals juridische, financiële en organisatorische experts). Zij worden daardoor beperkt in hun controlerende taak. Zo heeft uiteindelijk de samenleving bij geheimhouding nauwelijks mogelijkheden het functioneren van het gemeentebestuur te controleren¹².

2.3 De Wob i.r.t. de Wet open overheid (Woo).

De overheid moet opener worden. Dat vinden GroenLinks en D66. Ze presenteerden begin december 2013 daarom de initiatiefwet 'Wet open overheid' (Woo). Deze wet moet de huidige Wet openbaarheid bestuur (Wob) vervangen¹³.

Het voorstel regelt onder andere de volgende punten:

- Toegang tot overheidsinformatie wordt een recht in plaats van gunst.
- Er komt er een onafhankelijke informatiecommissaris die toezicht houdt op openbaarheid, naar internationaal voorbeeld. De Informatiecommissaris gaat gevraagd en ongevraagd advies geven over openbaarheid en verzorgt voorlichting en opleidingen voor mensen die in de praktijk te maken hebben met de Wob. Hij kan als onpartijdig deskundige gevraagd en ongevraagd zijn visie geven in zaken bij de bestuursrechter over openbaarheid. De Informatiecommissaris moet daarmee de kwaliteit van de primaire besluitvorming en actieve openbaarmaking verbeteren.
- Ook de Tweede Kamer, de Raad van State en semipublieke instellingen worden transparant. De Woo bereidt de reikwijdte uit o.a. de gemeentelijke en provinciale ombudsmannen en besturen van koepelorganisaties van openbare lichamen

⁸ Hof Den Haag, 14 april 2005, www.rechtspraak.nl, LJN: AT3883.

⁹ *Transparant bestuur. Een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid bestuur*. VNG, 2009

¹⁰ *Aansprakelijkheid en open data: van Erik Engerd naar J.J. de Bom. Het bureau forum standaardisatie*, 4 augustus 2012.

¹¹ Zie de bijlage op pagina 35.

¹² *Rekenkamer Amsterdam, handreiking geheimhouding*, februari 2012.

¹³ *NRC handelsblad; Overheidsinfo krijgen is een recht* (5 december 2013, pagina 7); VNG, 'Initiatiefwet open overheid': eerste reactie VNG (www.vng.nl, 10 december 2013).

(VNG, IPO, UvW). Voor wat betreft de semipublieke sector wordt het mogelijk op maat de openbaarheid te verruimen.

- Openbaarheid wordt de regel, uitzonderingen worden verscherpt.
- Informatie komt sneller en systematisch digitaal beschikbaar, vindbaar met een register, in open standaard en geschikt voor hergebruik.

De initiatiefnemers hopen het voorstel mei 2014 door de Tweede Kamer te loodsen.

Er is in 2006 ook al eens een poging gedaan de Wet openbaarheid bestuur te vervangen. Dit was het voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie. In dit ontwerp stond een voorstel voor diverse categorieën informatie die actief openbaar gemaakt moeten worden¹⁴. Uiteindelijk is dit voorontwerp niet in behandeling genomen.

2.4 Wat vindt de VNG van actieve openbaarheid en transparantie?

In 2012 bracht de VNG haar discussienotitie transparante overheid uit. In deze notitie staan standpunten en adviezen voor onder andere actieve openbaarmaking. Het is volgens de VNG tijd voor een kanteling in het denken over informatie en documenten. Maak als overheid informatie zo veel en zo ruim mogelijk openbaar en pas daarbij de uitzonderingsgronden in de Wob zo beperkt mogelijk toe. Zo veel mogelijk actieve openbaarheid zorgt aantoonbaar voor meer vertrouwen in het bestuur en minder passieve Wob-verzoeken, aldus de VNG.

Volgens de VNG zouden gemeenten hun informatiebeleid nog beter kunnen vormgeven. Het begrip 'duidelijkheid' speelt daarbij een belangrijke rol. Ook moeten gemeenten volgens de VNG vermijden dat ze in sommige gevallen te krampachtig met informatie omgaan. De meeste gemeenten hebben een beleid voor geheimhouding van stukken. Beleid voor openbaarmaking van stukken ontbreekt meestal. De gemeenten kunnen de komende tijd benutten voor het nog beter vorm en inhoud geven aan het principe van actieve openbaarmaking. Dat kan bijvoorbeeld door initiatieven te nemen op het gebied van technische mogelijkheden. Als voorbeeld noemt de VNG de zogenaamde 'reading rooms' die in de Verenigde Staten gebruikelijk zijn¹⁵. Volgens de VNG kan zo ook het aantal Wob-verzoeken afnemen. De ervaring leert dat die *reading rooms* leiden tot een toename van het aantal verzoeken omdat burgers juist meer onderliggende documenten willen zien¹⁶. Ook kan onderzocht worden of het wenselijk is dat bepaalde categorieën van informatie automatisch openbaar worden. De VNG trekt enkele conclusies:

- **Openbaarheid is de regel, niet verstrekken is de uitzondering.** De wijze waarop de overheid tegen openbaarheid van bestuur aankijkt, moet minder defensief worden. Informatie is niet 'van het bestuur', maar van de samenleving waaraan het bestuur dienstbaar is¹⁷. In elk geval moet worden voorkomen dat transparantie kan

¹⁴ Zie de bijlage op pagina 41.

¹⁵ De Amerikaanse staten Washington en New York kennen bijvoorbeeld een wettelijke verplichting van een actieve digitale overheid door heel veel overheidsinformatie op het net beschikbaar te zetten in zogenaamde digitale reading rooms.

¹⁶ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/ingezonden/loos-voorstel-voor-openbaarheid.265972.lynkx>.

¹⁷ Volgens Alexander Rinnooy Kan, voormalig voorzitter van de Sociaal Economische Raad, moet de overheid streven naar maximale transparantie. Overheidsdata zijn van ons allemaal. Volgens Rinnooy Kan zijn er maar twee argumenten die de overheid ervan mogen weerhouden informatie openbaar te maken. Dat zijn buitensporig hoge kosten van openbaarmaking en het risico dat privacygevoelige informatie uitlekt. Bovendien hoeft de overheid niet te vrezen voor concurrenten, zoals het bedrijfsleven dat doet. Daardoor kan de overheid veel meer openbaar maken. Informatietechnologie zorgt ervoor dat het steeds goed-

worden gebruikt als middel voor het selectief presenteren en zelfs verhullen van informatie¹⁸.

- **De archieven moeten op orde zijn.** Een praktisch probleem lijkt te zijn dat veel gemeenten de archivering van documenten op verschillende manieren vormgeven. De ene vorm is niet per definitie slechter dan de andere, maar sommige systemen leveren automatisch veel werkzaamheden voor ambtenaren op. Een pleidooi voor actieve openbaarheid van bestuur gaat daarom hand in hand met een pleidooi voor een efficiënt en snel werkend archiefsysteem in iedere gemeente. Er zijn voordelen van een uniform systeem waarin elke gemeente documenten moet plaatsen. In het kader van het Nationaal Uitvoeringsprogramma (e-NUP)⁴ wordt daar al aan gewerkt. Het is een basis waardoor het voor burgers en media veel gemakkelijker wordt om informatie te vinden. Dat leidt tot een vermindering van het aantal Wob-verzoeken, een verlaging van de kosten en daarom tot een efficiënter en effectiever opererend lokaal bestuur. De VNG pleit voor een systeem voor alle gemeenten, waardoor informatie op de meest eenvoudige wijze beter toegankelijk wordt. Bovendien wordt ook het beheer ervan voor de gemeente een stuk eenvoudiger.
- **Transparantiebeleid is een middel waarmee duidelijk wordt wat wel en wat niet openbaar is.** De Wet openbaarheid van bestuur in de huidige vorm is een raamwet. Veel uitvoeringsaspecten worden overgelaten aan de bestuursorganen, die de wet moeten toepassen. De VNG pleit ervoor dat gemeenten aan de voorkant van het proces een aantal uitgangspunten helder maken. Hoe gaan we om met Wob-verzoeken? Wat zijn de criteria? Wat is al openbaar en wat zal nooit openbaar worden? Leg dergelijke beleidslijnen vast in een 'transparantiebeleid'.

2.5 Openheid een voorwaarde voor vertrouwen van burgers?

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) wees in zijn advies 'Vertrouwen op democratie' uit 2010 op het wezenlijke verschil tussen de opvattingen van veel (Haagse) politici en de verwachtingen van burgers. Politici gaan er vanuit dat zij het land aansturen (verticaal). Maar de burger leeft in horizontale netwerken. De burger zorgt zelfstandig voor maatschappelijke dynamiek en publieke meningsvorming. Ter overbrugging van die kloof zijn transparante besluitvorming en openbaarheid van overheidsinformatie een voorwaarde. In de relatie tussen burger en overheid maakt transparantie het burgers mogelijk hun overheid te vertrouwen.

Tegelijkertijd staat transparantie en openbaarheid juist meer onder druk. Openbaarheid is een risicofactor in een tijd waarin politieke meerderheden steeds moeizamer tot stand komen. Bij de beleidsvoorbereiding is dat het scherpst te zien. Vanuit een horizontaal (burger)perspectief is het vanzelfsprekend dat de burger toegang heeft tot onderliggende stukken van besluiten en ook tot stukken met betrekking tot niet-aanvaard beleid. Wie wil participeren, kan immers zonder informatie niet tot een standpunt komen. Maar vanuit het perspectief van de politici (verticale besluitvorming) in een coalitieland, is dat niet zonder risico. Maximale transparantie kan de mogelijkheid tot het sluiten van politieke compromissen beperken.

Dat transparantie en openbaarheid op zich kunnen leiden tot meer vertrouwen betwijfelt niemand echt. Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij het openbaar maken van overheidsinformatie. Het moet namelijk wel aan bepaalde voorwaarden voldoen.

koper en eenvoudiger wordt informatie te delen. 'Het gaat hier niet om gunsten die de overheid verleent. Het is een recht van burgers. En begrijpelijk: hun toekomst wordt mede bepaald door de overheid. Daar wil de samenleving grip op hebben': aldus Rinnooy Kan.

¹⁸ E. Scholtes, *Transparantie, icoon van een dolende overheid*, Tilburg, 2012.

Grimmelikhuijsen¹⁹ trekt in zijn onderzoek naar de verhouding tussen transparantie en vertrouwen de conclusie dat burgers een overheid minder vertrouwen als die overheid ontijdige, niet complete en moeilijk te begrijpen informatie presenteert. Die overheid is daardoor niet transparant. Tegelijkertijd wil dat overigens ook weer niet zeggen dat tijdige en begrijpelijke informatie bij burgers automatisch leidt tot meer vertrouwen, vergeleken met burgers die niet werden geïnformeerd. Volgens Grimmelikhuijsen zijn de verwachtingen van overheidstransparantie hooggespannen. Burgers keuren weinig of geen transparantie af. Maar wanneer informatie wel tijdig, bruikbaar en compleet is, dan 'hoort het erbij' en beschouwen ze dat als vanzelfsprekend²⁰.

Het is dus veel meer de vraag *hoe* overheden op een goede manier transparant kunnen zijn. Doet de overheid het goed (tijdig, compleet en te begrijpen), zal de samenleving geloven dat deze overheid goede intenties heeft en zal die vertrouwen winnen (en ieder geval niet verliezen). Maar handelt de overheid traag, onzorgvuldig, onsystematisch, ontoegankelijk met veel onbegrijpelijke woorden, dan zullen de burgers dat een onbekwame overheid vinden waarin ze juist vertrouwen verliezen in plaats van winnen.

Erna Scholtes onderzocht in 2012 meer dan 5.000 Tweede Kamerstukken²¹. Haar studie toont aan dat transparantie helemaal niet zo heilzaam is, als in het algemeen wordt gedacht. In onzekere tijden wordt de roep om zekerheid en vastigheid groter. Scholtes betoogt dat het 'zien' dominant is in onze cultuur: zien is geloven. Dus als dingen onzeker worden, hebben burgers behoefte aan meer zichtbaarheid. Zichtbaarheid stelt gerust. Maar die geruststelling is schijn. . Want ingewikkelde onderwerpen terugbrengen naar iets simpels, werkt vaak misleidend. Het is dan geen goede afspiegeling meer van de werkelijkheid. Volgens Scholtes is het streven naar volkomen transparantie naïef. Immers, de grote hoeveelheid (weinig inzichtelijke en overzichtelijke) informatie die inmiddels openbaar is, selecteert en verhuult net zo goed.

Bij dit alles past de kanttekening dat 'inwoners' geen homogene groep vormen. De ene inwoner kan meer en moeilijker informatie tot zich nemen dan de andere. Sommige inwoners zijn alleen geïnteresseerd in bepaalde onderwerpen. Bijvoorbeeld die onderwerpen die hen direct aangaan.

2.6 Wie burgers wil betrekken, moet denken vanuit hun perspectief.

Voor daadwerkelijke betrokkenheid bij hun (lokale) overheid moeten burgers 'hun' democratische instituties kunnen vertrouwen. Tegelijkertijd moeten burgers hun instituties kritisch willen en kunnen volgen. En daar knelt het. Burgers hebben een grote kennis- en informatieachterstand ten opzichte van beleidsmakers. Die achterstand hebben ze op zowel de inhoud als de procedures en processen. Gedeeltelijk is dat te wijten aan de informatievoorziening van de overheid. Overheidsinformatie is soms moeilijk te vinden en vaak moeilijk te begrijpen. Voorwaarde voor een actieve bijdrage van burgers aan de besluitvorming is volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), dat zij dezelfde informatiepositie hebben als de (lokale) overheid.

Beleidsmakers hebben op dit terrein een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat ze beschikken over veel data die waardevol kunnen zijn voor burgers. Goede beleidsmakers hechten aan tegenspel. Ze geven niet alleen ruimte voor tegengeluid, maar nodigen daar ook actief toe uit. Daarvoor is informatie van essentieel belang. Burgers moe-

¹⁹ S.G. Grimmelikhuijsen, *Transparency & Trust. An experimental study of online disclosure and trust in government, Utrecht 2012 (diss.)*.

²⁰ Pagina 285.

²¹ *Transparantie, icoon van de dolende overheid*, Erna Scholtes, april 2012.

ten beschikken over goede informatie om initiatieven te kunnen starten en voor hun belangen op te komen. Beleidsmakers moeten hun burgers kennen om hen adequaat te kunnen betrekken. Op beide terreinen zijn aanzienlijke verbeteringen wenselijk, aldus de WRR. Wie burgers wil betrekken, moet daarom denken vanuit hun perspectief en zich verplaatsen in hun positie.

Toegang tot informatie is des te zeer nodig wanneer beleidsmakers besluiten bepaalde verantwoordelijkheden over te dragen aan burgers. Burgers kunnen dan immers niet meer terugvallen op de overheid als hun belangenbehartiger.

Traditionele stellen beleidsmakers eisen aan derden voor informatievoorziening aan burgers. Denk bijvoorbeeld aan labels, bijsluiters, keurmerken. Dat doen zij om burgers te ondersteunen in het maken van verantwoorde keuzes. Maar als de achterliggende data openbaar worden gemaakt, kunnen ook anderen zich inzetten voor het delen van die informatie. Wanneer overheidsdata maximaal openbaar zijn en volgens een standaard worden gepubliceerd, zullen burgers zelf toepassingen bedenken die nuttig zijn voor andere burgers²².

2.7 Open data: een vorm van actieve openbaarheid.

Een vorm van actieve openbaarmaking het is beschikbaar stellen van zogenaamde 'open data'.

Open Data is het extern elektronisch beschikbaar maken van data, zonder dat deze opgesloten wordt in een beschermende, afgeschermdde toepassing of papieren document. Overheden wereldwijd hebben enorm veel waardevolle data. Deze data is van burgers en eigenlijk ook voor burgers. Daarnaast hebben overheden structureel te weinig middelen, kennis en geld om naast het primaire gebruik waarvoor deze data is verzameld andere nuttige toepassingen te ontwikkelen. Door de data zonder kosten of beperkingen vrij te geven, is het mogelijk dat marktpartijen of individuen hier wel nieuwe en waardevolle andere toepassingen mee kunnen ontwikkelen. Dat kan een commercieel product zijn, maar ook een nieuwe gratis publieke dienst of service. Een kernprincipe van Open Data is, dat deze via internet zonder drempels voor iedereen beschikbaar is. Daarnaast is het wenselijk dat data in een zo toegankelijk mogelijk structuur (voor computers) wordt aangeboden. Momenteel zijn die overheidsdata om praktische redenen vaak nog niet (gratis) publiek toegankelijk. Er is een kans en een noodzaak daar iets aan te doen.

Overheid.nl definieert open data als overheidsinformatie²³ 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 Wet openbaarheid van bestuur;
- waar geen auteursrecht of andere rechten van derden op berust²⁴;
- bij voorkeur voldoet aan 'open standaarden' en bij voorkeur door een computer kan worden gelezen (geen pdf, wel xml of csv).

²² WRR, *Vertrouwen in burgers*, 2012.

²³ *Overheidsinformatie is een breed begrip. Het gaat om bij de overheid berustende informatie die betrekking heeft op een bestuurlijke aangelegenheid. Dat wil zeggen: gegenereerd of verzameld is in het kader van de uitvoering van een overheidstaak.*

²⁴ *In de wetgeving over auteursrecht en aanverwante rechten neemt overheidsinformatie een bijzondere plaats in. In artikel 15b van de Auteurswet, artikel 8 van de Databankwet en artikel 9a van de Wet op de naburige rechten is bepaald dat op door de overheid geproduceerde werken in beginsel geen auteursrecht, databankrecht of naburig recht berust, tenzij dat recht uitdrukkelijk is voorbehouden. Hieruit volgt dat overheidsinformatie in beginsel vrij kan worden hergebruikt, tenzij de overheid dit hergebruik expliciet beperkt. De ratio hiervan is dat overheidsinformatie in beginsel publiek bezit behoort te zijn.*

Het is belangrijk dat de data voor hergebruik beschikbaar is zonder beperkingen, zoals kosten of verplichte registratie. 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.

Open data kunnen documenten zijn, maar ook gegevensbestanden en registers. Een voorbeeld is het register van het Kadaster. Andere voorbeelden zijn milieu- en demografische data, data over incidenten, onderwijs, connectiviteit, infrastructuur en de planning van het gebruik van (publieke) ruimte. Denk ook aan voertuiggegevens van de Rijksdienst voor Wegverkeer of aan het aantal deelnemers aan een type opleiding gerangschikt naar leeftijd, provincie, gemeente. Het gebruik van open data heeft inmiddels zijn dienst bewezen. Zo maken Buienradar en Carspotter gebruik van overheidsdata.

Een bekend en al wat langer bestaand voorbeeld is de website www.ikregeer.nl. Vrij beschikbare informatie uit het parlement (handelingen, stemmingsuitslagen) wordt op deze website op een voor burgers logische en aantrekkelijke manier vormgegeven. Een recent voorbeeld is ook de *app-contests*. Overheden schrijven wedstrijden uit voor wie de beste mobiele applicatie gebaseerd op open overheidsdata.

Deze ontwikkelingen zijn van invloed op de verwachtingen die burgers hebben van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie. Meer openheid en toegankelijkheid van data kan stimulerend werken. Burgers maken toepassingen die niet van tevoren te verzinnen zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld app's met informatie ter ondersteuning van een verantwoorde voedingskeuze in de supermarkt. Vergelijkbare initiatieven zijn denkbaar voor het toegankelijker maken van informatie over maatschappelijke instellingen, ter ondersteuning van de keuze voor bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen of wooncorporaties.

De EU ontwikkelt momenteel in rap tempo kaders en richtlijnen voor overheden voor het openstellen van data. Ook de Nederlandse overheid neemt inmiddels stappen om (juridische) belemmeringen weg te nemen, waardoor overheden eenvoudig tot vrijgave van data kunnen overgaan.

2.8 Wat betekent het beleid voor Open Overheid voor gemeenten?

De huidige netwerk- en informatiesamenleving heeft invloed op het werk van de overheid. De relatie tussen overheid en burgers ontwikkelt zich. De maatschappij wordt steeds meer een netwerk waarin burgers eigen initiatieven ontplooiën. De overheid is daarbij één van de schakels in dit netwerk. Een goede informatiepositie van burgers is daarvoor van doorslaggevend belang. In deze omslag spelen openheid, openbaarheid en bejegening een belangrijke rol. Hoewel actieve openbaarheid in de basis mogelijk is, blijkt het in de praktijk slechts beperkt tot stand te komen²⁵. Daarom heeft het Rijk het concept open overheid ontwikkeld. Dat is een overheid die transparant is in het handelen, toegankelijk is en maatschappelijke partners betreft en ondersteunt. Voor het realiseren van een open overheid moeten belangrijke vraagstukken worden beantwoord. Maar openheid ontstaat ook heel praktisch door die gewoon toe te passen en er mee te experimenteren. Hierbij beginnen ideeën en leerervaringen klein en kunnen langzaam uitgroeien tot nieuwe praktijken en inzichten.

²⁵ *In het rapport Vertrouwen in burgers pleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor een doe-democratie waarbij burgers actief betrokken worden. De samenleving bestaat uit steeds meer netwerken. De Nederlandse School voor Openbaar bestuur (NSOB) beschrijft dat in De Boom en het Rizoom dat de samenleving steeds meer uit netwerken bestaat.*

Het Ministerie van BZK heeft op 26 september 2013 de 'Visie open overheid' gepubliceerd²⁶. In dit stuk worden de volgende kernelementen van de open overheid beschreven:

- de transparante overheid;
- de faciliterende overheid;
- de toegankelijke en betrouwbare overheid.

Bij **de transparante overheid** horen de thema's:

- Informatie actief en open beschikbaar stellen voor het publiek.
- Voldoen aan internationaal geldende basisstandaarden voor open data.
- Gegevens beschikbaar stellen die door hergebruik kunnen bijdragen aan ontwikkeling van nieuwe diensten.
- Transparant maken van het gehele beleids- en wetgevingsproces.
- Financiële transparantie.

Bij **de faciliterende overheid** horen de thema's:

- Actief uitnodigen en faciliteren van burgers en bedrijven om samen met de overheid of los van de overheid te werken aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken en aan de ontwikkeling van innovatieve toepassingen.
- De open overheid faciliteert en geeft een deel van de controle uit handen en staat open voor de oplossingen.
- Toepassing van digitale oplossingen en uitwisseling van digitale content ten behoeve van samenwerking en facilitering.

Bij **de toegankelijke en betrouwbare overheid** horen de thema's:

- Laagdrempelig in het verschaffen van informatie over dienstverlening en over veranderingen die burgers direct raken.
- Verschuiving van passief gesloten publieke diensten naar open en actieve publieke diensten.
- Contact zoeken via nieuwe manieren en sociale media en op deze manier werken aan modernisering van de dienstverlening.

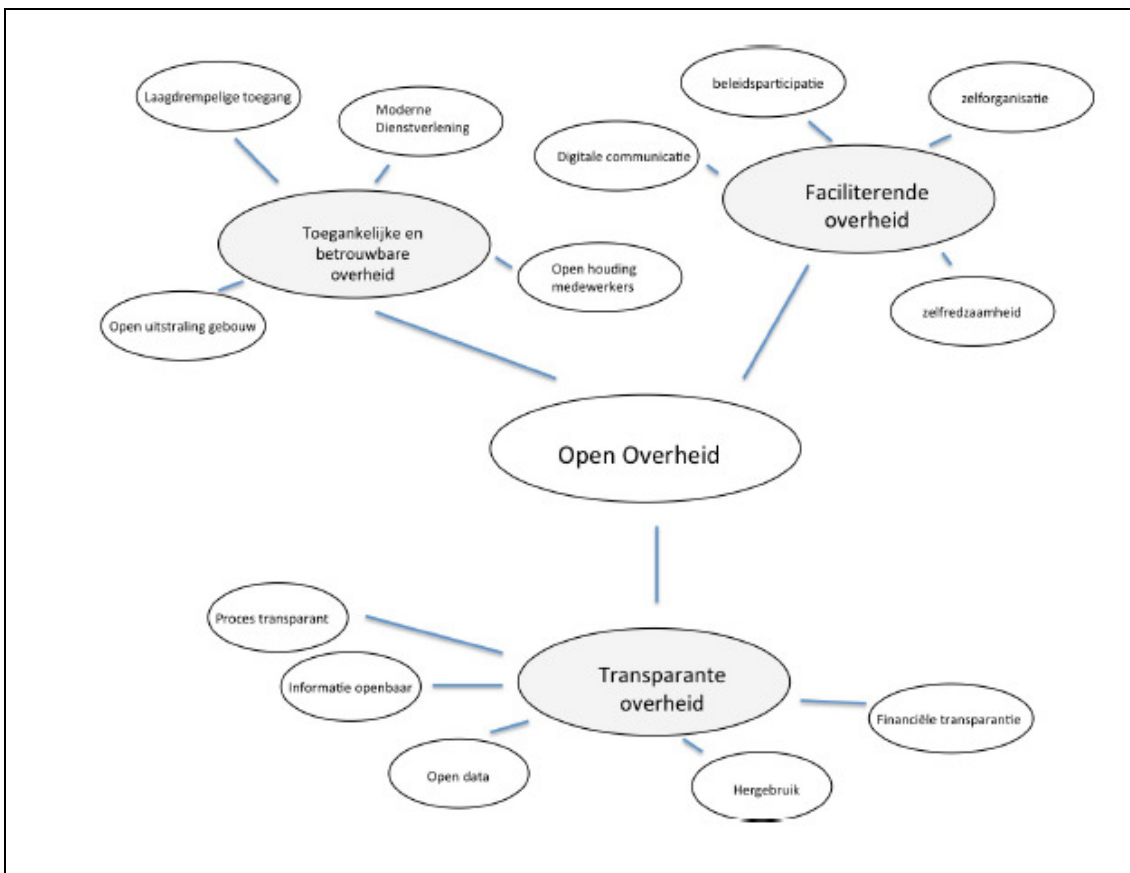
Lelystad zit momenteel nog vooral in het ontwikkelingsstadium van de toegankelijke en betrouwbare overheid. Wanneer we dat koppelen aan de ontwikkelingsfasen voor open data, zit Lelystad ongeveer in fase 1a²⁷. Actieve openbaarmaking en open data horen volgens de visie 'open overheid' in het ontwikkelingsstadium van de transparante overheid.

Tegelijkertijd met de publicatie van de *Visie open overheid*, is het *Actieplan open overheid*²⁸ verschenen. Hierin staan actiepunten die bijdragen aan de realisatie van de open overheid.

²⁶ Zie <https://data.overheid.nl/openoverheid>; *Visie open overheid* (definitief, september 2013).

²⁷ Zie de bijlage op pagina 51.

²⁸ *Actieplan open overheid / OGP* (definitief, september 2013).



Ondanks dat de *Visie open overheid* onlangs is vastgesteld, stimuleert het Rijk al een aantal jaren actieve openbaarmaking en open data bij overheden. Dat doet zij door agendering op bestuurlijk niveau en het aanreiken van een stappenplan en suggesties voor open te stellen datasets²⁹. Het Rijk adviseert andere overheden in eerste instantie uit te gaan van informatie die in het kader van hergebruik 'open' gemaakt kan worden. Hierbij benadrukt het Rijk de experimentele aanpak ('begin klein').

2.9 Beleidsstrategieën

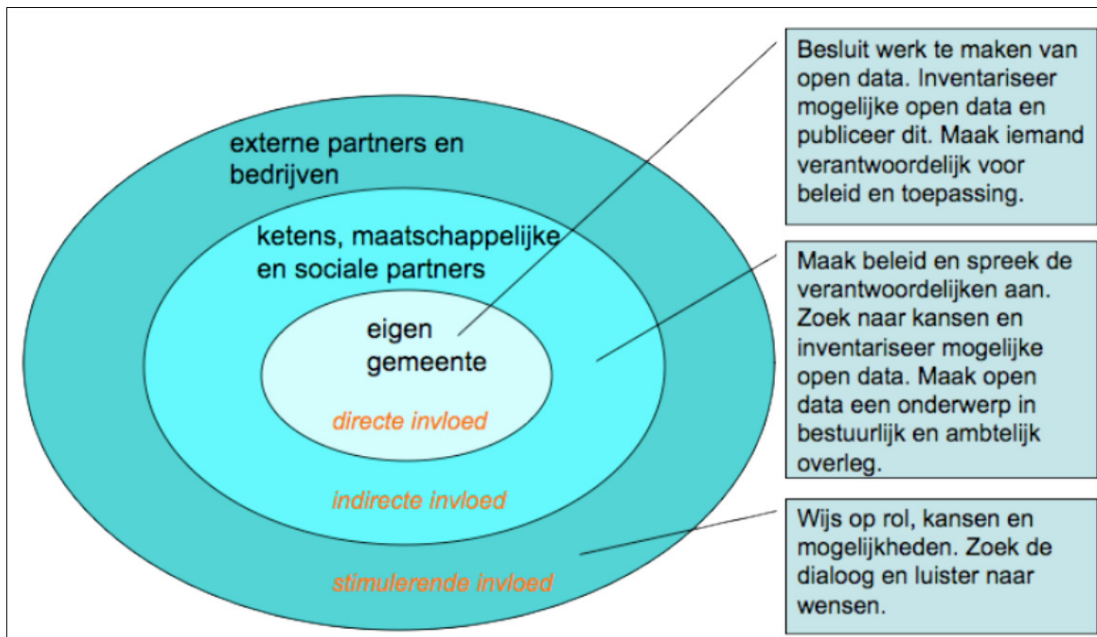
Er zijn twee beleidsstrategieën voor het ontwikkelen van open data en open overheid: **topdown** en **bottom-up**.

Bij de **top-down strategie** wordt gewerkt van 'boven af'. De raad en het college formuleren een visie en stellen kaders voor open data en open overheid. Hierbij zijn verschillende keuzemogelijkheden. Een eerste keuze is op welke partijen de gemeente zich wil richten:

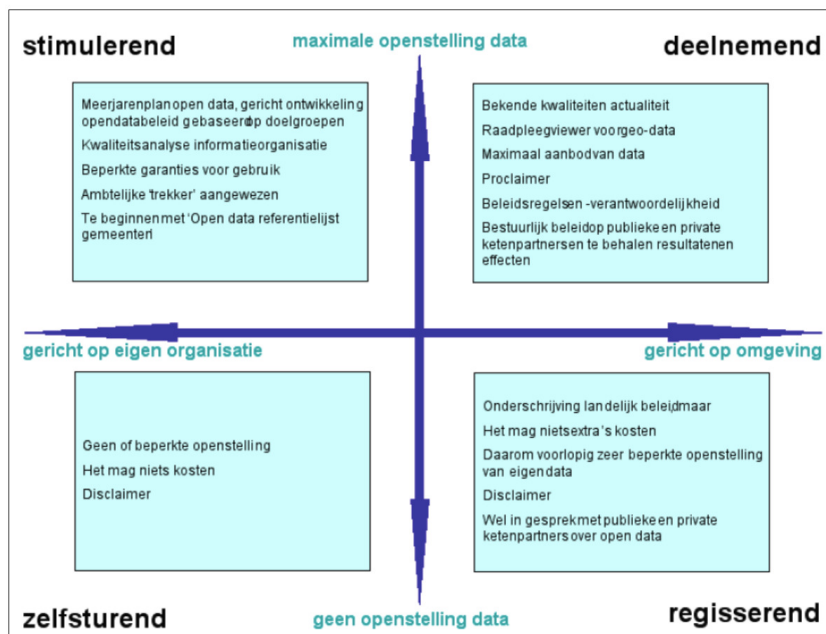
- Alleen de eigen gemeentelijke organisatie?
- Of ook de samenwerkingspartners?
- En eventueel de partijen die verder weg staan van de gemeente? (Inwoners?)

Met andere woorden: heeft het beleid alleen invloed op de eigen organisatie of (ook) op de omgeving?

²⁹ <https://data.overheid.nl/>.



Een andere keuze is de mate waarin de gemeente data wil openstellen. Er zijn hierbij twee uitersten: maximale openstelling van data of helemaal geen openstelling van data. Deze twee keuzes kunnen tegen elkaar afgezet worden. Dit is gedaan in het vierluik voor strategiebepaling open data voor gemeenten. De keuze tussen wel of niet openstellen en intern gericht of extern gericht leveren een bepaalde strategie op voor de gemeente met betrekking tot open data.



Na het bepalen van de strategische focus kan de gemeente een eigen actieprogramma uitwerken voor de verdere uitvoering.

De andere beleidsstrategie is juist van onderop: **bottom-up**. Veel gemeenten zijn al aan de slag met het onderwerp open data, zonder dat ze zich hier nadrukkelijk bewust van zijn. De activiteiten die ze al ontplooiën worden op deze manier niet in het grotere

kader van de open overheid geplaatst. De ambtelijke organisatie neemt op uitvoerend niveau losse initiatieven om data openbaar te maken.

De handreiking voor het openstellen van data op data.overheid.nl gaat ook uit van deze meer praktijkgerichte aanpak. De handreiking gaat uit van datasets die beschikbaar zijn en die relatief eenvoudig openbaar te maken zijn.

Op de site staat een top 20 set van gemeentelijke data, die gemeenten eenvoudig openbaar kunnen maken³⁰. Onder andere de verslagen van de collegevergaderingen, de afvalkalender en de winkelopeningstijden.

De Top 20 is gebaseerd op veelvoorkomende informatie op websites van gemeenten. De datasets die worden genoemd in de Top 20 zijn dus al openbaar gemaakt en de stap die moet worden gezet is dus om deze data ook als 'ruwe' open data beschikbaar te stellen. De Top 20 biedt een laagdrempelig startpunt met snel resultaat.

De bottom-up variant is de meest voorkomende beleidsstrategie bij gemeenten. Een mogelijk nadeel van deze variant is dat het hele proces tot stilstand kan komen, wanneer die ambtenaren wegvallen die bij het onderwerp open data betrokken zijn. Uiteindelijk zal dan een overkoepelende strategie toegepast moeten worden.

Gemeenten die een stap verder willen gaan, of al stappen hebben gezet met de Top 20 kunnen doorpakken met behulp van de open data referentielijst gemeenten. Deze referentielijst geeft in 13 thema gebieden een goed overzicht van mogelijk te openen data³¹.

2.10 Nationale en internationale good practices

Internationale good practices: Open Spending.

Een vorm van open data is 'open spending'. Open (spending) data zijn bruikbaar voor een beter beleid en betere publieke verantwoording.

In de eerste plaats biedt het beleidsmakers inzicht in de besteding van belastinggeld. Het kan hen op het spoor brengen van ondoelmatigheden en dus de belastingbetaler geld uitsparen. Door open data te combineren met bedrijfsvoeringgegevens ontstaan nieuwe inzichten.

In de tweede plaats biedt het belastingbetalers de mogelijkheid mee te beslissen over de besteding van hun belastinggeld. En de besteding vervolgens te controleren. En tenslotte kan het open maken van dergelijke data een behoorlijke preventieve werking hebben.

Dat het ook in de praktijk kan, laat Brazilië zien. Dat land is al een stuk verder met het openbaar maken van 'spending data'. Open data is een mensenrecht volgens de Braziliaanse overheid. In Brazilië publiceert de overheid daarom alle bestedingen van de overheid op factuurniveau tot en met gisteren. Alle betalingen van de overheid zijn daar open data. Bijvoorbeeld ook sociale uitkeringen. Het Amerikaanse recovery.gov is ook een goed voorbeeld van hoe open spending in de praktijk werkt. Via deze website kunnen burgers volgen op welke manier hulp gelden vanuit de *American Recovery and Reinvestment Act* (arra) en hulp gelden voor de schade door *Hurricane Sandy* worden ingezet.

Een ander goed voorbeeld is het Verenigd koninkrijk. Britse burgers kunnen via <http://www.wheredoesmymoneygo.org> tot op detailniveau de besteding van hun

³⁰ Zie de bijlage op pagina 37.

³¹ Zie de bijlage op pagina 38.

belastinggeld nagaan. Het openstellen van uitgaven heeft in het Verenigd Koninkrijk geleid tot een transparantere overheid. Deze transparantie dwingt ook om zuiniger te zijn en beter te verantwoorden. Voorbeeld hiervan is dat het openstellen van de declaraties van Britse ambtenaren heeft geleid tot 40% minder declaraties dan voorheen. Dus deze verantwoording heeft geleid tot efficiencywinst.

Inzichten uit het Verenigd Koninkrijk leren dat het openstellen van data die burgers raakt en interesseert een belangrijke succesfactor is. Echter, ook in het Verenigd Koninkrijk wordt ook meestal nog de 'most boring' data als eerste opengesteld. Maar de ervaringen uit het VK leren geven ook overtuigende argumenten voor open data. Het verdient zich minimaal terug en creëert (maatschappelijke) waarde.

Ook de Nederlander zal waarschijnlijk wel willen weten of zijn belastinggeld goed wordt besteed, zeker in tijden van forse bezuinigingen. De digitalisering van de media en de opkomst van open data bieden hiervoor grote mogelijkheden. Een overkoepelend platform voor open spending is er in Nederland nog niet, maar open spending begint ook hier aan een opmars.

Nationale good practices: wat doen Nederlandse gemeenten?

Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam is op dit moment de koploper op het gebied van open data. Dit heeft bij deze gemeente al tot veel besparing geleid. De grote gemeentelijke organisatie brengt door open data veel meer samenhang aan in de eigen gegevens.

De stichting Waag Society in Amsterdam organiseert jaarlijks een wedstrijd, waarin kleine bedrijfjes worden uitgedaagd met mooie ideeën te komen voor hergebruik van gegevens. Naast de app wedstrijd toont de gemeente ook durf door drie zogenaamde 'Fellows' van CodeforEurope binnen te halen. Zij gaan met een frisse blik van buiten en veel automatiseringservaring een 'onoplosbaar probleem' binnen de gemeente te lijf. Met dit principe zijn in de VS al hele originele oplossingen gevonden

De stichting Amsterdam Economic Board zet open data bewust in voor het stimuleren van de economische ontwikkeling in Amsterdam. Open data wordt op een aantal thema's ingezet vanuit verschillende economische doelstellingen zoals mobiliteit en toerisme. Hierbij denken zij goed na over welke partijen (overheden, bedrijven, ontwikkelaars en burgers) welke rol kunnen spelen bij het openstellen en het hergebruiken van data.

De Amsterdamse ervaring leert, dat open data een positieve impuls geven aan de beschikbaarheid van informatie binnen de dienst of organisatie zelf. Medewerkers denken namelijk niet altijd na over welke informatie er al beschikbaar is binnen hun organisatie of weten niet waar ze de informatie kunnen vinden. Open data hebben in Amsterdam ambtenaren op een andere manier naar hun afdeling en data laten kijken.

Daarnaast heeft Amsterdam ervaren, dat niet altijd kan worden voorspeld wat er gebeurt met de beschikbaar gestelde. Zo dacht het Rijksmuseum kleine app-makers te bereiken met het openstellen van een deel van hun collectie. Maar juiste grote partijen als Google Art en Kennisnet bleken de data van het Rijksmuseum te gebruiken. Hierdoor komt een groot publiek wereldwijd met de collectie van het Rijksmuseum in aanraking.

De belangrijkste les met open data in Amsterdam is, dat het de voorkeur heeft niet een groot nieuw systeem te bouwen, maar vooral bronnen bij elkaar te zetten, te ontsluiten voor burgers en follow up te organiseren.

Tijdens de kringgesprekken zijn nog een aantal andere nationale best practices aan de orde gekomen³².

De digitale stedenagenda

De Digitale Steden Agenda is een initiatief voor innovatie op verschillende onderwerpen. Nieuwe maatschappelijke opgaven worden door slimme inzet van nieuwe technologie opgepakt. Een voorbeeld is het bepalen van de hoogte van de WOZ-waarde van woningen door burgers in de gemeente Tilburg. Het openstellen hiervan moet leiden tot minder bezwaren en meer vertrouwen in de gemeentelijke overheid.

Gemeente Utrecht

Jijmaaktutrecht.nl is een site waar inwoners hun initiatief kwijt kunnen, maar ook de plek waar zij mee kunnen denken over en werken aan plannen van de gemeente. De gemeente experimenteert met open data op de site. Utrecht publiceert vijf datasets: de officiële grenzen van de gemeente Utrecht, de officiële straatnamen van de gemeente Utrecht, een overzicht van het straatmeubilair, meetgegevens luchtkwaliteit en de informatie voor derden (lv3) voor het CBS.

Op jijmaaktutrecht.nl staat ook een overzicht van initiatieven in de stad en in de verschillende wijken. In de toekomst wordt jijmaaktutrecht.nl startpunt voor alle participatietrajecten van de gemeente. Op de site staat ook een Participedia. Daar legt de gemeente uit hoe het participatiebeleid van de gemeente werkt. Deze site laat niet alleen de plannen van de gemeente zien, maar is een interactief platform voor burgerinitiatieven voor de stad of de buurt. Deze kunnen inwoners eenvoudig zelf toevoegen: niet alleen informatie halen maar ook brengen. [Jijmaaktutrecht.nl](http://jijmaaktutrecht.nl) is nog in ontwikkeling. Utrecht bouwt de site samen met inwoners. Op jijmaaktutrecht.nl zijn vier type initiatieven te vinden:

- Eigen initiatieven: dit zijn initiatieven voor het collectief belang van buurt, wijk of stad.
- Beheer door bewoners: dit zijn initiatieven waar bewoners zelf de een deel van de openbare ruimte beheren: van boomspiegel tot park.
- Leefbaarheidsinitiatieven: dit zijn initiatieven die de gemeente in 2012 heeft ondersteund met een financiële bijdrage uit het leefbaarheidsbudget.
- Participatietrajecten: met participatie vraagt de gemeente bewoners en ondernemers om mee te denken over plannen van de gemeente. Per project is aangegeven hoever het traject is en of en hoe je kunt meedoen.

Gemeente Zaanstad

De gemeente Zaanstad heeft verschillende gegevens als open data beschikbaar gesteld. Deze datasets zijn te vinden en te downloaden via de site van de gemeente. De gemeente Zaanstad stelt via haar website 60 datasets beschikbaar o.a. op het gebied van: WOZ waarde, bevolkingsgegevens, hondenbeleid, parkeren, openbare ruimte, onderwijs, strooiroutes, etc.

Open data Enschede

opendata.enschede.nl, is het Open Data platform van de gemeente Enschede. Hierop staan de data van de gemeente Enschede die aangemerkt zijn als Open Data. Het

³² De presentatie van het kringgesprek met de ambtelijke organisatie is opgenomen in de bijlage op pagina 46.

Open Data Platform bevat een drietal verschillende vormen van datasets: administratieve datasets, geografische datasets en referenties naar overige datasets. Daarnaast zijn er verschillende open standaarden waarmee de datasets worden ontsloten. Het Open Data platform bevat 23 datasets op het gebied van o.a.: adressen, archeologie, bebouwde kom, bedrijventerreinen, begroting en verantwoording (lv3), bestemmingsplannen, bosgebieden, buurnamen, geluid, groenbeheer, riolering, stadsdelen, stemdistricten, straatnamen, uitgaan en woongebieden.

Gemeente Nijmegen

Ook de gemeente Nijmegen heeft gegevens als open data beschikbaar gesteld. Deze datasets zijn te vinden en te downloaden via de site van de gemeente. De gemeente Nijmegen stelt via haar website 36 datasets beschikbaar o.a. op het gebied van: beeldmateriaal, bestemmingsplannen, vergunningen, kunst, adressen, bomen, gemeentegrenzen, wijken, monumenten, strooiroutes, etc.

3 Openbaarheid en open data in Lelystad

In het coalitieakkoord 2010 - 2014 wordt transparantie gerelateerd aan de (digitale) dienstverlening. De gemeente Lelystad streeft naar een organisatie die transparant en aanspreekbaar is. De gemeente wil inwoners in een vroegtijdig stadium betrekken bij gemeentelijke plannen, de regeldruk verminderen en de kwaliteit van haar dienstverlening verbeteren. Het gebruik van heldere en begrijpelijke taal en een actief gemeentelijk communicatiebeleid worden ook genoemd als voorwaarden voor een betere (burger)participatie.

3.1 Het Strategisch InformatiebeleidsPlan (STIP) 2014 - 2016

Het Strategisch InformatiebeleidsPlan 2014-2016 (STIP) is op dit moment het beleidskader voor het informatiemanagement in de gemeente Lelystad. In het STIP wordt open data in samenhang met open overheid genoemd als relevante (maatschappelijke) ontwikkeling. De bijdrage van open data wordt in het STIP vooral gezien in economische meerwaarde (hergebruik van overheidsinformatie) en dienstverlening (proactieve en adequate informatievoorziening). In dat opzicht komt dit 'nieuwe' STIP tegemoet aan de motie 'het nieuwe werken doorwerken' uit 2011³³.

Uit het STIP 2014 – 2016 blijkt de ambitie de open overheid en open data verder te ontwikkelen, maar daartoe is een verdere uitwerking van het STIP is noodzakelijk. Het onderwerp open overheid staat immers in Lelystad in de kinderschoenen, al wordt open data algemeen beschouwd als hét thema bij uitstek bij de innovatie van het openbaar bestuur in de komende jaren.

Doelstelling van het beleid in STIP 2014- 2016³⁴:

'Het doel van het strategisch informatieplan is te komen tot een efficiënte en effectieve informatievoorziening, die de organisatie ondersteunt in het realiseren van haar doelstellingen. Daarnaast fungeert het strategisch informatieplan als toetsingskader bij vraagstukken over informatie en/of systemen.

Zo zullen afwegingen gemaakt moeten worden tussen privacy enerzijds en het vanuit Open Overheid delen van informatie anderzijds. Hetzelfde geldt voor maatwerk versus standaardisatie. In de doorvertaling van het STIP naar tactisch en operationeel niveau zullen deze dilemma's verder uitgewerkt worden.'

De gemeente Lelystad wil over drie jaar de beschikking hebben over een gestandaardiseerde informatiehuishouding. De gemeente wil intern/extern met (keten) partners, burgers en bedrijven efficiënt en veilig informatie delen. De uitgangspunten van het STIP zijn:

Informatievoorziening is transparant en toegankelijk

De gemeente wil doorontwikkelen naar een Open Overheid. Van daaruit wil Lelystad open en transparant informatie met burgers en bedrijven delen. Voor de toegankelijkheid van informatie geldt: 'Openbaar, tenzij...' Voor de wijze van beschikbaar stellen van informatie zal gewerkt worden met open standaarden. Zo wil de gemeente een betere uitwisselbaarheid van informatie tussen diverse partijen (burgers, bedrijven en ketenpartners) mogelijk maken.

³³ Zie de bijlage op pagina 42.

³⁴ Versie 1.0 – 20-12-2013.

Informatievoorziening sluit aan bij behoefte van de gebruiker

De informatie-adviseurs van de gemeente Lelystad³⁵ hebben een belangrijke rol bij het onderkennen van de wensen van de gebruiker (business) en het inpassen van deze wensen in de bestaande informatievoorziening zonder daarbij afbreuk te doen aan de andere uitgangspunten uit dit strategisch informatieplan.

Lelystad werkt onder architectuur

Lelystad sluit aan bij het initiatief 'de basisgemeente' van instituut KING en ontwikkelt geen eigen voorzieningen als de beoogde functionaliteit al ontwikkeld is door publieke voorzieningen op landelijk of regionaal niveau.

Informatievoorziening ondersteunt het streven naar een effectieve overheid

De organisatie zet in op een sterke doorontwikkeling van het e-loket, uniforme digitale diensten, intelligente systemen voor burgers en het koppelen aan landelijke systemen naar het volledige digitale inwinnen van informatie.

Lelystad werkt digitaal

Lelystad gaat ook aan de voorkant meer digitaal werken; zowel de burger als de ambtenaar. Bij deze ontwikkeling wordt gekozen voor digitale oplossingen binnen landelijke samenwerking. Digitaal blijft digitaal! Verwerking van informatie wordt uitgevoerd door intelligente systemen. We delen informatie niet alleen in systemen maar ook in sociale netwerken.

Informatievoorziening is standaard en geïntegreerd

Om dit te bereiken wordt aangesloten bij de bouwstenen van het NUP (nationaal uitvoering programma). Zo wordt informatie eenmaal opgeslagen, maar meervoudig gebruikt.

Informatievoorziening is stabiel en veilig

De stabiliteit van de informatievoorziening is gebaat bij het werken met vaste leveranciers en het maken van goede afspraken met deze leveranciers. Dit leidt ook tot kortere lijnen, van belang bij beveiligingsincidenten. Daarnaast is het bewustzijn van informatiebeveiliging bij medewerkers (intern, en tevens bij ketenpartners) van cruciaal belang.

Informatievoorziening voldoet aan wet- en regelgeving

Het vastleggen en beschikbaar stellen van digitale informatie is gebonden aan diverse wet- en regelgeving op het gebied van privacy, GBA en wettelijke archiefbepalingen. Wijzigingen in de informatievoorziening laten onverlet dat nog steeds aan deze wetgeving moet worden voldaan.

Informatievoorziening ondersteunt het nieuwe werken

De afgelopen jaren zijn grote stappen gezet in het nieuwe werken. De komende jaren zal de focus verschuiven van het 'nieuwe' werken naar 'mobiel werken'. Smartphones en tablets zullen de ICT-standaard worden. Medewerkers zetten hun eigen gereedschappen – hamer en beitel – in met vormen van BYOD (bring your own device). Meer aandacht zal worden besteed aan de inzet van social media als onderdeel van het werk.

³⁵ De cluster informatiemanagement is organisatorisch ondergebracht bij Facilitaire zaken, advies en beheer (FAB) onder team ICT.

Informatievoorziening is volgend op gemeentelijk beleid en kaders

De uitgangspunten uit het STIP worden herzien bij de start van een nieuwe collegeperiode en tussentijds op basis van de kadernota en/of programmabegroting en het concernplan.

Het STIP 2014 - 2016 is door de ambtelijke organisatie uitgewerkt in een visie open gemeente. De versie die hier besproken wordt, is in februari 2014 vastgesteld door de directie. Daarbij heeft de directie tevens besloten de portefeuillehouder over de uitwerking te informeren.

3.2 Visie open gemeente van de gemeente Lelystad

De visie open gemeente Lelystad gaat in op de vragen die zijn gesteld door de raad, de rekenkamer en de samenleving over open overheid en open data.

De visie beschrijft hoe de gemeente Lelystad wil omgaan met het thema open overheid en legt uit waarom het belangrijk is aan die open overheid te werken. Meer openheid is een brede, langjarige en mondiale beweging. Deze ontwikkeling heeft invloed op de rol en werkwijze van de overheid en raakt juridische afspraken en informatiekundige uitgangspunten. Een open overheid kan bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, is een kernwaarde van de democratische rechtsstaat, komt tegemoet aan de veranderende samenleving en heeft economische waarde. Een open overheid bevorderen betekent dus: meer transparantie over overheidsactiviteiten en een overheid die openstaat voor initiatieven uit de samenleving, verantwoording aflegt en vernieuwende technologie inzet.

De gemeente Lelystad onderschrijft volledig het belang van openheid. De gemeente kiest er daarom voor om overal waar dat mogelijk is de samenleving dezelfde informatiepositie te verschaffen als de gemeente zelf. Daarvoor moet de burger niet alleen de beschikking krijgen over grote hoeveelheden ruwe data, maar hij moet ook kunnen zien hoe besluitvorming verloopt en welke documenten er in de verschillende fasen ter tafel liggen.

De belangrijkste doelen zijn: het vergroten van het vertrouwen van de burger in de overheid, het bevorderen van innovatie, het faciliteren van participatie door de burger, het vergroten van zelfredzaamheid en het verhogen van interne efficiëntie.

De gemeente Lelystad wil een open gemeente zijn. Een middel daartoe is het inzetten van open data.

Beoogd doel	Wordt bereikt door
Vertrouwen van de burger in de overheid	Transparantie
Integriteit	Transparantie
Participatie door burgers en bedrijven	Burgers krijgen gelijke informatiepositie
Efficiëntere dienstverlening	Burgers kunnen zelf opzoeken wat ze nodig hebben, dus ambtenaren hoeven minder vragen te beantwoorden
Hogere kwaliteit dienstverlening	Gegevens zijn beschikbaar onafhankelijk van plaats en tijd; opzoeken gaat sneller
Efficiënter informatie delen intern en met ketenpartners	Collega's en andere overheden kunnen zelf opzoeken wat ze nodig hebben; minder brieven, e-mails en telefoongesprekken nodig; informatie wordt automatisch gedeeld met ketenpartners via software
Bezuinigingen	de burger kan beter meedenken over mogelijke bezuinigingen en zelf alternatieven beden-

	ken
Voorkómen van WOB-verzoeken	De gemeente publiceert bij voorbaat wat zich voor publicatie leent
Scheppen van economische meerwaarde	Bedrijven kunnen nieuwe producten en diensten ontwikkelen op basis van de aangeboden data
Bevorderen innovatie	Gegevens kunnen worden toegepast in nieuwe situaties, in nieuwe combinaties en met nieuwe technologie, op manieren die de gemeente zelf niet bedacht zou hebben
Verbetering gegevenskwaliteit	De burger kan melding maken van fouten in de gegevens
Verbetering kwaliteit beleidsvoorstellen	Burgers kunnen suggesties doen d ter verbetering van de kwaliteit en uitvoerbaarheid van voorstellen.

De gemeente Lelystad onderschrijft deze doelen stuk voor stuk en beoogt deze ook zelf. Daarbij merkt de organisatie op dat een aantal doelen slecht meetbaar is en dat een gedeelte van de doelen en bijbehorende beschrijvingen zich nog niet in de praktijk heeft bewezen. Voor de gemeente Lelystad is efficiëntiewinst voor de eigen organisatie belangrijk, mede omdat daarmee de investering in open data wordt terugverdiend.

Beleidsprocessen openbaar

De gemeente wil graag transparant zijn over beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Dat betekent dat de burger moet kunnen zien welke beleidsstukken in voorbereiding zijn en hoe de besluitvorming verloopt. Op dit punt kan snel winst worden behaald door de collegestukken openbaar te maken.

Lelystad wil ook dat de burger, nog meer dan nu het geval is, kan participeren in de besluitvorming. Daarvoor is het nodig dat er wordt nagedacht over nieuwe vormen van inspraak, waarbij de voordelen van de burgerparticipatie maximaal benut worden en tegelijkertijd de inspanning van de gemeente, om die inspraak adequaat te verwerken in de voorstellen, beperkt wordt.

Stand van zaken open data

Lelystad heeft al veel gerealiseerd op het gebied van open data, ook al is de term "open data" daarbij niet altijd gebruikt. Op de website van de gemeente zijn de laatste jaren steeds meer gegevens beschikbaar gekomen voor de buitenwereld en deze gegevens zijn beter toegankelijk, beter gestructureerd en beter doorzoekbaar geworden. Andere gegevens worden gedeeld via landelijke websites.

Vergeleken met andere gemeenten publiceert Lelystad al veel gegevens, waaronder het grootste deel van de top 20 die BZK aanbeveelt als startpunt voor gemeenten. Echter, niet alles wat de gemeente Lelystad op dit moment publiceert voldoet aan alle genoemde criteria van open data. Zie onderstaand overzicht.

Aanwezig	Aanwezig en moet bijgesteld	Niet aanwezig
1. nieuwsfeed website 2. veelgestelde vragen 3. raadsverslagen 4. verslagen B&W 5. vacatures gemeente 6. openingstijden gemeentehuis 7. werk in uitvoering 8. afvalkalender 10. groenvoorzieningen 11. toeristeninformatie 12. monumenten 15. evenementenkalender 17. stembureaus 18. openbare ruimte zoals parken	9. sportvoorzieningen 13. gemeentelijk adresboek 14. kunst in openbare ruimte	16. openingstijden winkels 19. ondergrondse containers 20. glasbakken / plasticbakken

Voor verdere ontwikkeling richting de Open Overheid is het noodzakelijk dat ambtenaren en bestuurders een gedeelde visie hebben. Dit visiedocument op zich zal daarvoor niet voldoende zijn.

Prioriteiten

De gemeente streeft naar maximale openheid en geeft uitvoering aan de opdracht van de raad (motie 5 juli 2011) *op termijn alle openbare gegevens van de gemeente Lelystad daadwerkelijk open toegankelijk te maken.*

De uitvoering hiervan kost tijd en inspanning, terwijl er risico's worden gelopen omdat de gemeente zich gedeeltelijk op onbekend terrein begeeft. Daarom worden prioriteiten gesteld voor het bepalen van welke gegevensverzamelingen als eerste aan de beurt zijn voor volledige openbaarmaking. De prioriteit wordt bepaald aan de hand van de volgende criteria:

- de behoefte van de burger
- de hoeveelheid werk die bespaard kan worden
- de kansen voor het (Lelystadse) bedrijfsleven
- de benodigde investering
- de risico's

3.3 Actieplan open gemeente van de gemeente Lelystad

Dit actieplan noemt een aantal projecten waarmee de gemeente Lelystad aan de slag gaat bij het streven naar het concreet vorm geven van meer openheid. De keuze van de projecten komt voort uit de prioriteiten die zijn gelegd in de Visie Open Gemeente. In het actieplan wordt o.a. aandacht besteed aan interne en externe communicatie over open data en de praktische uitvoering.

Project	Omschrijving
Open dataportaal	Voor veel onderwerpen is vereist dat er een open dataportaal gerealiseerd wordt, waarop de gemeente open data gaat publiceren. Dit portaal moet voor de hele wereld 24 uur per dag, 7 dagen per week toegankelijk zijn om de data te raadplegen.
Uitgaven bestuurders	In een aantal WOB-verzoeken is de laatste jaren gevraagd om de declaraties van bestuurders en de wachtgelduitkeringen aan ex-bestuurders. In het kader van dit project wordt onderzocht welke gegevens uit de financiële- en personeel

	database moeten worden opgehaald, en hieruit wordt een dataset samengesteld die periodiek wordt gepubliceerd op het open dataportaal.
Implementatie top 20 BZK	In dit project wordt de top 20 gecompleteerd en worden zo veel mogelijk belemmeringen voor hergebruik weggenomen.
Verkeer	Over geen onderwerp worden meer WOB-verzoeken ingediend dan over verkeer, en dan met name over parkeren. Als de gemeente op dit terrein meer data openbaar maakt, wordt ingespeeld op de informatiebehoefte van de burger en kan worden bespaard op de beantwoording van WOB-verzoeken.
Belemmeringen bestaande open data wegnemen	Veel gegevens die de gemeente nu al publiceert, voldoen niet aan alle eisen van open data en kunnen daardoor niet optimaal worden hergebruikt. Dit project is erop gericht deze belemmeringen geheel weg te nemen voor de grootste datasets van de gemeente: ruimtelijke gegevens en de statistieken. Deze datasets zijn tevens de kansrijkste voor hergebruik en innovatieve toepassingen.
Beleidsprocessen openbaar	Het openbaar maken van beleidsprocessen is beschreven in de Visie Open Gemeente.
Stroomlijnen WOB-proces	De uitvoering van taken in het kader van de WOB ligt momenteel verdeeld over de afdelingen, aangezien de onderwerpen verschillende afdelingen raken. Dat wordt niet als probleem ervaren. Wel is het nuttig het proces verder te uniformeren via een vaste procedure, waarbij termijnen worden bewaakt en dossiers op uniforme wijze worden gevormd en beheerd.
Financiële gegevens	Dit project kan worden gezien als het vervolg op project 4 (uitgaven bestuurders). Veel WOB-verzoeken hebben betrekking op financiële gegevens. De burger vindt het belangrijk te weten hoe het publieke geld wordt besteed. In dit project worden alle gegevens die gepubliceerd mogen worden daadwerkelijk gepubliceerd.

De projecten worden uitgevoerd tot en met 2016. De planning is als volgt:

project	2014			2015	2016
interne communicatie					
externe communicatie					
open dataportaal					
uitgaven bestuurders					
top 20 BZK					
parkeren, verkeer					
belemmeringen wegnemen					
beleidsprocessen					
WOB-verzoeken openbaar					
stroomlijnen WOB-proces					
financiën					

3.4 Uitkomsten kringgesprekken

Voor het onderzoeksonderdeel toekomstgerichte procesbegeleiding zijn drie kringgesprekken gehouden met de ambtelijke organisatie, met de wethouder en zijn ondersteuning en tenslotte met raadsleden. Bij alle kringgesprekken heeft BMC een presen-

tatie met de actuele stand van zaken vertoond³⁶. De uitkomsten van de kringgesprekken leveren eerste ideeën op voor verdere uitwerking van open data en open overheid in Lelystad. De aangetroffen overeenkomsten en verschillen bieden aanleiding voor een verdere dialoog.

De deelnemers aan de verschillende kringgesprekken onderschrijven het belang van open overheid en open data als interessant onderwerp, dat op dit moment volop in beweging is. Het past ook in de trend van de terugtrekkende overheid: van het primaat bij de overheid in combinatie met burgerparticipatie naar het primaat bij de burgers met overheidsparticipatie. De verhoudingen in de samenleving zijn aan het verschuiven. Hier past ook een andere aanpak ten opzichte van communicatie vanuit de overheid bij. Eerste uitgangspunt dat alle deelnemers noemen over openbaarheid is het principe 'alles is openbaar, tenzij....'.

Het is een onderwerp met strategische relevantie voor de organisatie. Open data heeft gevolgen voor burgers, het bestuur en de ambtelijke organisatie. Hier moet de gemeente goed op voorbereid zijn. De gesprekspartners hebben verschillende motieven voor het verder ontwikkelen van open overheid en open data:

- Inwoners moeten sneller en makkelijker informatie kunnen ophalen bij de overheid.
- De veranderende verhoudingen tussen inwoners en overheid.
- Raadsleden moeten eenvoudiger informatie kunnen opzoeken.
- Doelmatiger werken en minder werk voor de gemeente.

De ambtelijke organisatie benadert het vraagstuk (uiteraard) primair vanuit de organisatorische en technische perspectieven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een bottom up aanpak. Dit is overigens in lijn met het advies van het Rijk initiatieven vooral bottom up en klein aan te pakken. Initiatieven vanuit de ambtelijke organisatie hebben de ruimte gekregen. In dat opzicht is in Lelystad al veel gebeurd: er zijn al achttien onderwerpen openbaar gemaakt.

In alle drie kringgesprekken komt de behoefte aan kaderstelling door raad en college naar voren. Bestuurlijke kaderstelling van bovenaf is van groot belang bij de verdere ontwikkeling van open data en open overheid. Die moet een duidelijke strategische positionering bevatten gebaseerd op het maatschappelijk belang van open data.

De afbakening van ter beschikking te stellen informatie is uiteindelijk een bestuurlijke verantwoordelijkheid, voorbereid door de ambtelijke organisatie (in overleg met de ketenpartners) en rekening houdend met de behoefte van de burger.

Alle deelnemers benadrukken de noodzaak van deelname door alle onderdelen van de gemeentelijke organisatie - operationeel, tactisch, strategisch en het bestuur en de gemeenteraad - bij het verdere proces rondom open overheid en open data.

Bovendien onderschrijven alle deelnemers het belang van betrokkenheid bij de beleidsvorming door en de dienstverlening aan de burger. Interessante suggesties uit de gesprekken waren:

- een app over waar welke vergunningen aangevraagd kunnen worden;
- een analyse van het gebruik van de informatie op de website van de gemeente Lelystad;
- vraag aan de inwoners welke informatie ze willen hebben: in het licht van quick wins. Deze suggestie kun je verbinden aan de analyse van het gebruik van informatie op de website;

³⁶ Zie voor een overzicht van de deelnemers de bijlage op pagina 43 en de presentatie op pagina 46.

- informatie verstrekken over het leidingennetwerk van de gemeente als laaghangend fruit;
- aan de slag gaan met het stappenplan van BZK en een pluspakket formuleren;
- vooral als gemeente jezelf niet voorbijlopen en gebruik maken van bestaande initiatieven;
- een analyse van de Wob verzoeken te doen (passieve openbaarmaking) om te bezien of er rode draden zijn voor de actieve openbaarmaking;
- een analyse van specifieke vraagpatronen die uit vragen aan het KCC naar voren komen.

Let op het vraagstuk van de privacygevoelige informatie. Hoe blijft de betrouwbaarheid van informatie geborgd en hoe worden privacygevoelige gegevens beschermd?

Uit het kringgesprek met de raadsleden kwam hun interesse in het onderwerp 'open spending'³⁷ duidelijk naar voren.

³⁷ De wereldwijde ontwikkeling van open spending voorziet in maximale financiële transparantie door overheden. Open spending gaat over het openbaar maken van de inkomsten en uitgaven van de overheid. De inkomsten en uitgaven worden als data aangeboden. Voor betekenisvolle informatie over overheidsuitgaven moet deze informatie op het niveau van transacties beschikbaar zijn. 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. Bron: Trendrapport Open data, Algemene Rekenkamer, 27 maart 2014.

4 Conclusie en aanbevelingen

Eindconclusie van de rekenkamer Lelystad is, dat de gemeente Lelystad ten opzichte van vergelijkbare gemeenten een goede vertreksituatie heeft voor een duurzame ontwikkeling op het beleidsterrein open data. Dit is gebaseerd op documentenstudie³⁸, de kringgesprekken, de inmiddels genomen stappen voor beleid³⁹ en de realisatie (o.a. de website van de gemeente Lelystad), zoals mede blijkt uit de bevindingen van onderzoeksbureau BMC.

Gerelateerd aan de 'Visie open overheid' van het Ministerie Binnenlandse Zaken, 26 september 2013, zit Lelystad ongeveer in fase 1a⁴⁰ de toegankelijke en betrouwbare overheid. (De volgende fasen zijn: 2. 'De faciliterende overheid' en 3. 'De transparante overheid'.) Immers, op alle relevante niveaus binnen de gemeente Lelystad is bekendheid met het onderwerp open data en de relatie die dat heeft met het concept open overheid. Bovendien is er op zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk niveau bereidheid open overheid en open data de komende jaren in gezamenlijkheid verder uit te werken. De bestuurlijke randvoorwaarden voor een benadering vanuit de strategische doelstellingen zijn hierdoor in belangrijke mate aanwezig. Dit verkleint het risico dat het beleid zich slechts technisch, aanbodgericht en dus te beperkt en fragmentarisch ontwikkelt. In dat opzicht is nu sprake van een momentum voor de beleidsontwikkeling.

AANBEVELINGEN

Open Overheid

De rekenkamer Lelystad beveelt de raad aan het college op te dragen:

Aanbeveling 1

De inrichting van de beleidsvoorbereiding naar een politiek-bestuurlijke borging van open overheid en open data zodanig te concretiseren, dat de inbreng van alle betrokken partijen gewaarborgd is.

Toelichting: het perspectief van de inwoners en bedrijven hoort immers in de visie- en planvorming te zijn verwerkt, wil sprake kunnen zijn van voldoende breed draagvlak. Ontbreekt dat perspectief in de visie- en planvorming, dan loopt de gemeente Lelystad grote risico's de aansluiting met belangrijke doelgroepen te missen. Daarnaast vergt de kern van het concept 'Open Overheid' van de gemeente Lelystad een grote omslag in denken en cultuur. De omvang en betekenis van deze benodigde omslag in de bewustwording is naar mening van de rekenkamer niet te onderschatten.

³⁸ Zie voor de documentenlijst de bijlage op pagina 44.

³⁹ Het STIP en de uitwerking daarvan in visie open gemeente en actieplan open gemeente.

Aanbeveling 2

Een beleidslijn voor openbaarheid vast te leggen in een zogenaamd ‘transparantiebeleid’.

Toelichting: de Wet openbaarheid van bestuur in de huidige vorm is een raamwet. Veel uitvoeringsaspecten worden overgelaten aan de bestuursorganen, die de wet moeten toepassen. De meeste gemeenten hebben wel een beleid rond bekendmaking, met als uitgangspunt de niet-openbaarheid of geheimhouding. Transparantiebeleid – dat uitgaat van ‘openbaar, tenzij...’ – ontbreekt bij de meeste gemeenten nog. Zo ook in Lelystad. Het is daarom verstandig aan de voorkant van het proces een aantal uitgangspunten helder vast te leggen. Hoe gaan we om met Wob-verzoeken? Wat zijn de criteria? Wat is al openbaar en wat zal nooit openbaar worden?

Aanbeveling 3

Bij de beleidsontwikkeling ook de grenzen aan transparantie te bepalen.

Toelichting: uit de documentenstudie blijkt dat o.a. archivering, open cultuur⁴⁰, ondersteuning van de top, inzicht in de beschikbare data, concreet geformuleerde plannen met deadlines, het inzetten van voldoende mensen en middelen⁴¹ en juridische borging belangrijke bouwstenen voor een open overheid zijn. De grenzen aan transparantie worden bijvoorbeeld bepaald door randvoorwaarden als:

- Privacy van burgers, maar ook van medewerkers: de brede variatie aan data die door de gemeente wordt beheerd, biedt veel mogelijkheden voor open data, maar heeft daardoor ook veel risico's voor de bescherming van persoonlijke gegevens. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat niet herleidbare gegevens door o.a. koppeling van bestanden later toch herleidbaar blijken tot personen. Soms kunnen combinaties van open datasets onwenselijke toepassingen faciliteren.
- Veiligheid en informatiebeveiliging⁴²: het voorkomen van datalekage en datavervuiling, informatiebeveiliging tegen cyber criminaliteit, risico's van identiteitsdiefstal, aspecten van openbare orde en veiligheid.
- Kwaliteit en betrouwbaarheid van de data, kwaliteitsborging, aansprakelijkheid bij het gebruik van de data, intellectueel eigendom, interpretatie en gevolgtrekking op basis van verzamelde gegevens (alle zwanen zijn wit tenzij...), etc.
- Praktische zaken zoals de wijze waarop gegevens openbaar worden gemaakt: wie gaat dat doen? Hoe moet dat? En wat kost dat?

⁴⁰ De huidige cultuur binnen de overheid is vaak een van risico mijden, terwijl een open cultuur benodigd is voor het slagen van open overheid.

⁴¹ Trendrapport Open Data, Algemene Rekenkamer, 27 maart 2014.

⁴² Informatiebeveiliging heeft als doel de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van informatie en processen te waarborgen. Bron: Tactische baseline informatiebeveiliging Nederlandse gemeenten, IBD, mei 2013.

Open Data

Het STIP 2014- 2016 biedt aanknopingspunten voor verdere uitwerking. Het operationaliseren van de handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het concretiseren van de beleidsvoorbereiding naar een politiek bestuurlijke borging van open data zijn daarbij belangrijke aanknopingspunten.

De rekenkamer beveelt de raad daarom aan het huidige momentum te benutten door het college zo spoedig mogelijk op te dragen:

Aanbeveling 4

De verdere uitwerking van open data en actieve openbaarmaking te baseren op een brede oriëntatie, met inbegrip van bijvoorbeeld zowel de ‘top 20’ als de open data referentielijst.

Toelichting: andere inspiratiebronnen kunnen de good practices van andere gemeenten en overheden zijn en de categorieën uit het voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie.

Aanbeveling 5

Een elektronisch toegankelijk openbaar documentenregister te publiceren, zodat de burger weet welke informatie de lokale overheid heeft (meta-informatie).

Toelichting: om gebruikt te kunnen worden als open data moeten data niet alleen openbaar zijn, maar ook vindbaar⁴³. Een documentenregister kan bijdragen aan de vindbaarheid en kenbaarheid van informatie.

Aanbeveling 6

Niet alleen te beginnen het beschikbaar stellen van de meest ‘veilige data’, maar ook spannender en voor inwoners meer relevante data toe te voegen.

Toelichting: landelijke trend is dat aangeboden open data vooral gaat over wat de overheid *weet* en niet zozeer over wat de overheid *doet*. Veel van de open data zijn 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?⁴⁴ Voorbeelden van

⁴³ *Tendrapport Open Data, Algemene Rekenkamer, 27 maart 2014.*

⁴⁴ *Tendrapport Open Data, Algemene Rekenkamer, 27 maart 2014.*

'spannender' informatie is informatie over de besteding van belastinggeld (open spending, verantwoording over subsidies, etc.), over beleid in wording, verantwoording van afwegingen, keuzes en resultaten van beleid, informatie over de plannen met de woonomgeving van inwoners (vergunningen, bouwplannen), gegevens over de kwaliteit van instellingen, etc.

Het bevragen van inwoners kan daarvoor een goede eerste aanzet geven. Hierbij merkt de rekenkamer op dat de relevantie van informatie voor inwoners door de jaren heen kan wijzigen. Dit pleit voor een periodieke monitoring van de informatiebehoefte van inwoners.

Suggesties voor vervolg uit het kringgesprek met raadsleden.

In het kringgesprek met de raadsleden is een algemene lijn besproken voor open overheid en open data, uitmondend in de volgende suggesties voor het vervolg:

1. Volg de handreiking van het Ministerie van BZK voor gemeenten. Maak de top 20 set van eenvoudig te ontsluiten gemeentelijke data openbaar, maar pak daarnaast ook enkele wat meer gedurfde initiatieven op van buiten deze lijst van 20. Op deze manier kan de gemeente ervaring opdoen met de uitvoering en voor de ontwikkeling op de lange termijn. Vanuit de andere twee kringgesprekken zijn soortgelijke opvattingen naar voren gebracht. Als eerste de 'quick wins' benutten: de set van 20 openbaar maken, voor zover deze dat al niet zijn.
2. Raadpleeg de burgers van de gemeente Lelystad over de manier waarop ze betrokken willen worden bij open informatievoorziening en welke informatie openbaar zou moeten zijn.
3. Bepaal de strategie op het gebied van open overheid, inclusief het onderwerp open data.

5 Bestuurlijke reactie



De rekenkamer van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van 15 april 2014	uw kenmerk U14-81143	ons kenmerk 141021040	datum 14 MEI 2014
behandeld door JM Koeckhoven	doorkiesnummer 0320 - 278449	bijlagen -	dossiernummer -
onderwerp bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek actieve openbaarmaking en open data			pr-nummer -

Geachte rekenkamer,

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van uw conceptrapport naar actieve openbaarmaking en open data in de gemeente Lelystad. In uw brief van 15 april jl. nodigt u ons uit een reactie te geven op uw conclusies en aanbevelingen. Het college maakt graag van deze mogelijkheid gebruik. Onze reactie luidt als volgt.

Het college onderschrijft de aanbeveling van de rekenkamer, om ambities en kaders voor open overheid en open data te laten vaststellen door de raad, in het verlengde van de motie uit 2011 over dit onderwerp. Het college zal hiertoe een voorstel doen aan de raad. Uitgangspunt hierbij zijn de conceptvisie op de open gemeente met het bijbehorende actieplan, alsmede onderdelen uit het strategisch informatieplan.

De aanbevelingen van de rekenkamer zijn gedetailleerder dan de conceptvisie op de open gemeente, weerspiegelen een vergelijkbaar ambitieniveau en zijn hier nergens mee in strijd. Het college ziet de aanbevelingen als een nuttige aanvulling op de conceptvisie, en neemt deze graag over.

Over de afzonderlijke aanbevelingen merkt het college het volgende op:

- 1. De inrichting van de beleidsvoorbereiding naar een politiek-bestuurlijke borging van open overheid en open data zodanig te concretiseren, dat de inbreng van alle betrokken partijen gewaarborgd is.**

Het college is voornemens om de voorstellen over open data en actieve openbaarmaking te onderwerpen aan een internetconsultatie. De uitkomsten van deze consultatie kunnen vervolgens worden meegenomen bij behandeling in de raad.

Ook tijdens de implementatie van het actieplan open gemeente zullen burgers en bedrijven uitdrukkelijk worden uitgenodigd te reageren op vorm en inhoud van de te openbaren data.

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

2. **Beleidslijnen voor openbaarheid vast te leggen in een zogenaamd 'transparantiebeleid'.**
en
3. **Bij de beleidsontwikkeling ook de grenzen aan transparantie te bepalen.**

Het transparantiebeleid van de gemeente Lelystad is geformaliseerd in het strategisch informatieplan. Daarbij is het uitgangspunt 'openbaar, tenzij' vastgelegd en zijn de categorieën die onder het 'tenzij' vallen genoemd. In de conceptvisie open gemeente is gesteld dat alles wat volgens de wet openbaar is, op termijn actief geopenbaard wordt. Deze uitgangspunten, evenals de werkwijze bij WOB-verzoeken, zullen worden voorgelegd aan de raad.

4. **De verdere uitwerking van open data en actieve openbaarmaking te baseren op een brede oriëntatie, met inbegrip van bijvoorbeeld zowel de 'top 20' als de open data referentielijst.**

Zowel top 20 van BZK als de referentielijst open data worden op dit moment al grotendeels door de gemeente gepubliceerd. De top 20 zal in 2014 gecompleteerd worden. Diverse onderwerpen uit de referentielijst komen terug in het actieplan open gemeente, dat loopt t/m 2016.

5. **Een elektronisch toegankelijk openbaar documentenregister te publiceren, zodat de burger weet welke informatie de lokale overheid heeft (meta-informatie).**

In het actieplan open gemeente is een opendataportaal beschreven, dat de toegangspoort gaat vormen tot een grote hoeveelheid data, waaronder documenten, maar ook statistieken en ruimtelijke data. Metadatering is daarbij essentieel.

6. **Niet alleen te beginnen met het beschikbaar stellen van de meest 'veilige data', maar ook spannender en voor inwoners meer relevante data toe te voegen.**

De gemeente Lelystad gaat in het actieplan open gemeente verder dan menige overheid. De ambitie is om vóór het eind van 2016 alle financiële gegevens die openbaar mogen worden, actief te publiceren. Voor de beleidsvorming wordt het, al in 2014, de regel dat alle beleidsdocumenten, die ter inspraak worden voorgelegd aan maatschappelijke organisaties, ook op het internet worden gepubliceerd.

Tot zover onze reactie op uw onderzoeksrapport. Wij zien uw definitieve versie met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester



Ir. N. Versteeg MCM



M. Horselenberg

6 Nawoord van de rekenkamer.

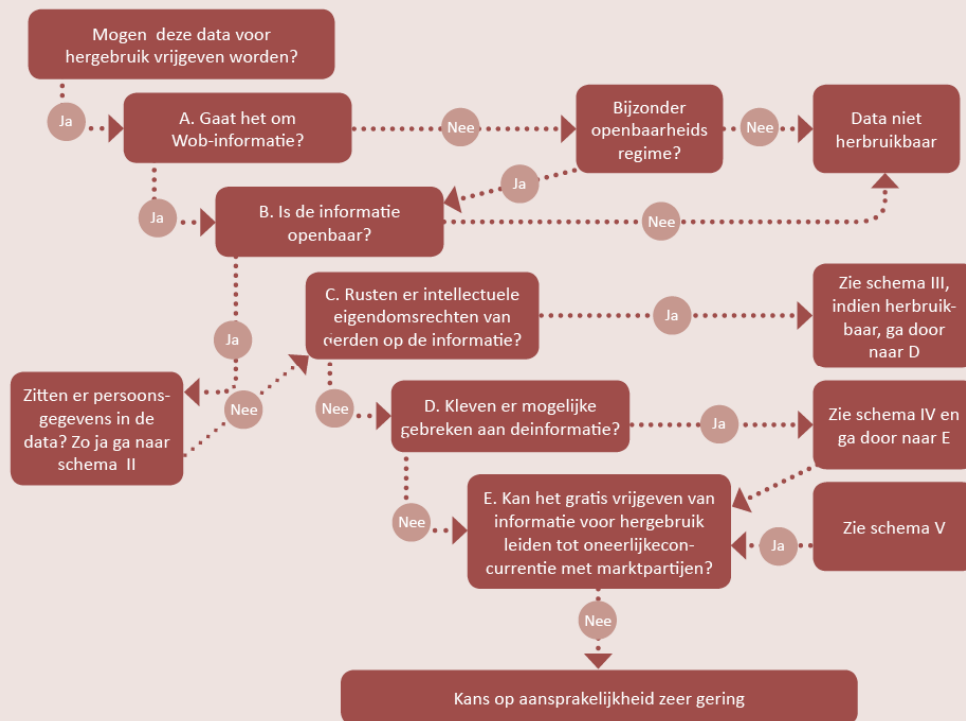
De rekenkamer is verheugd over de constructieve en positieve reactie van het college. Uit de reactie spreekt waardering voor het uitgevoerde onderzoek. Het college ziet de aanbevelingen van de rekenkamer als een nuttige aanvulling op het reeds bestaande beleid. Zij verbindt hier ook concrete acties aan of heeft in sommige gevallen al actie ondernomen. Het college kondigt aan het in gang gezette proces te zullen voortzetten en de bijdrage van de rekenkamer daarbij van waarde te vinden. Voor het overige heeft de rekenkamer Lelystad geen opmerkingen naar aanleiding van de bestuurlijke reactie. De rekenkamer dankt raadsleden, college en werknemers van de gemeente Lelystad voor de verleende medewerking aan dit onderzoek.

De rekenkamer Lelystad,

Robert Douma
Voorzitter

7 Bijlagen

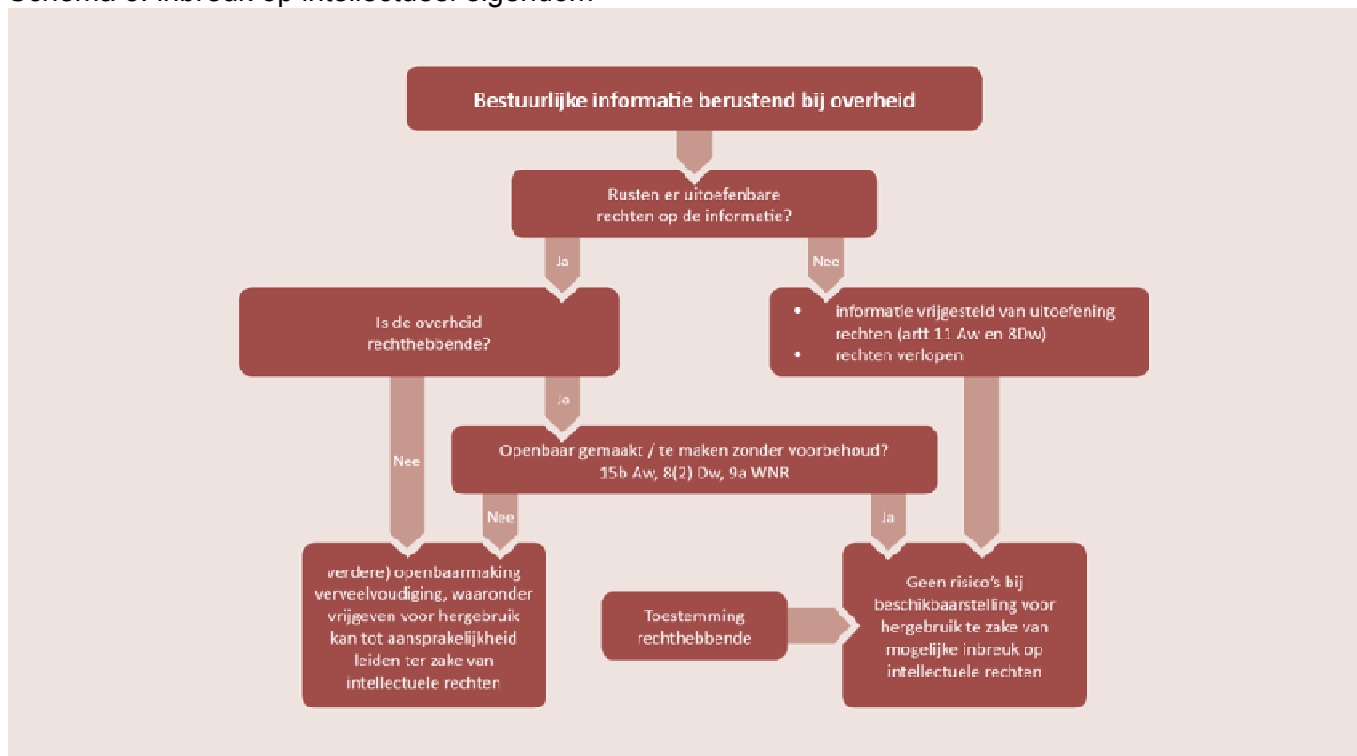
Bijlage: beslisboom risico's hergebruik data.



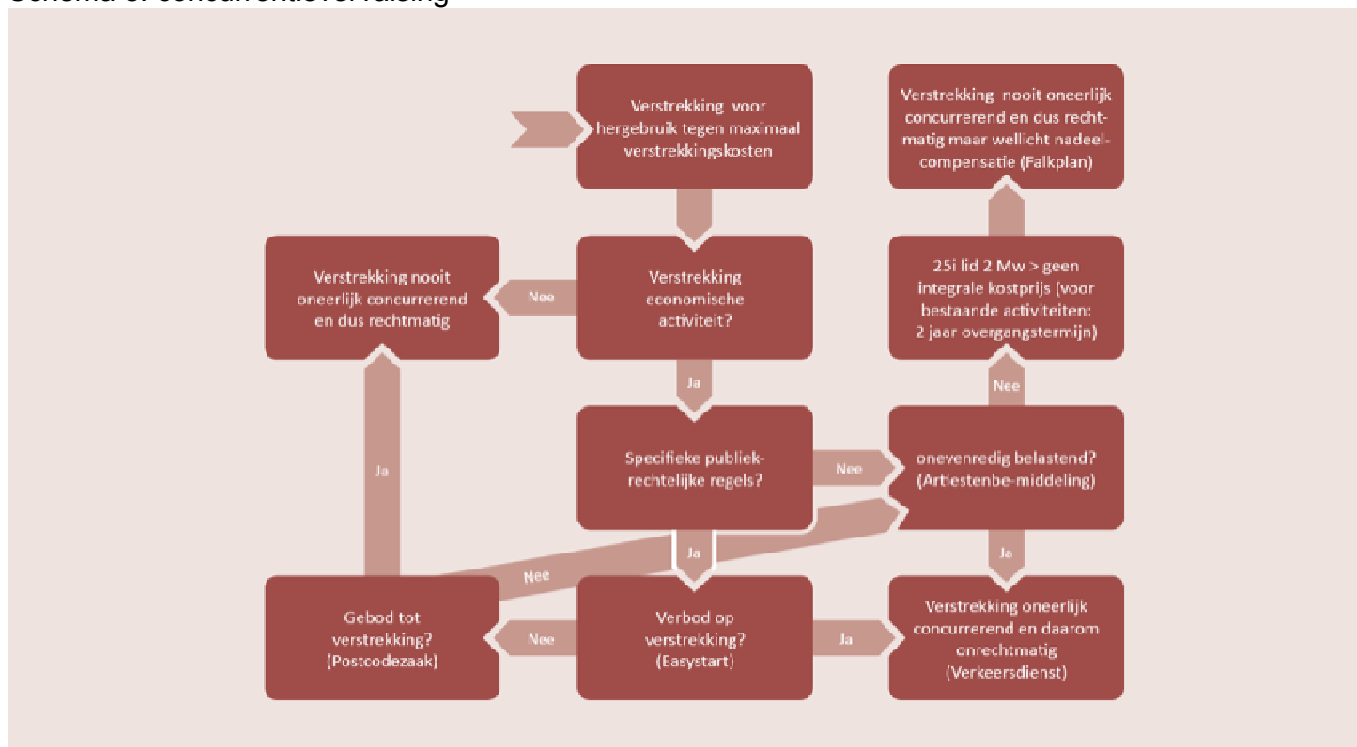
Schema 2: eerbiediging persoonlijke levenssfeer



Schema 3: inbreuk op intellectueel eigendom



Schema 5: concurrentievervalsing



(Bron: <https://data.overheid.nl/>)⁴⁵

⁴⁵ Schema 4 'gebreken overheidsinformatie' hebben we niet aangetroffen op de site <https://data.overheid.nl.>

Bijlage: de top 20 lijst.

De lijst is samengesteld op basis van de analyse van een aantal gemeentelijke websites. Suggesties voor aanvullingen en verbeteringen zijn welkom! Suggesties voor open datasets bij gemeenten:

1. Nieuwsfeed website
2. Veelgestelde vragen
3. Raadsverslagen
4. B&W verslagen
5. Vacatures gemeente
6. Openingstijden gemeentehuis
7. Werk in uitvoering
8. Afvalkalender
9. Sportvoorzieningen
10. Groenvoorzieningen
11. Toeristeninformatie
12. Monumenten
13. Gemeentelijke adresboek
14. Kunst in openbare ruimte
15. Evenementenkalender
16. Winkelopeningstijden
17. Stembureau's
18. Openbare ruimtes zoals parken ed
19. Ondergrondse containers
20. Glasbakken / plasticbakken

(Bron: <https://data.overheid.nl/voor-gemeenten/top-20>)

Bijlage: open data referentielijst.

De open data referentielijst gemeenten is bedoeld als ondersteuning voor gemeenten die met open data verder willen. Als er meer mogelijkheden worden gezocht dan de Top-20 kan deze open data referentielijst worden gehanteerd. Als de besluitvormingsprocedure omtrent open data is afgerond, dan moet de keuze gemaakt worden welke datasets als eerste openbaar gemaakt gaan worden. Hoe kies je waar je begint?

Er zijn globaal zo'n dertien thematische gebieden die elke keer terugkomen als je mensen vraagt welke data ze graag beschikbaar willen zien. Dat levert een referentiekader als je een begin wilt maken met open data beschikbaar stellen. Probeer op elk terrein in ieder geval 1 dataset te ontsluiten. In de regel is op al deze gebieden al het nodige te vinden in de website van de gemeente, of is het onderdeel van statistieken die van rechtswege worden bijgehouden. Ontsluit dan de daaraan ten grondslag liggende data als open data. De genoemde voorbeelden zijn slechts ter inspiratie, kies wat het eenvoudigst is om mee te beginnen.

Onderwijs / educatie

1. Onderwijsinstellingen
2. Natuureducatie
3. Schoolvervoer

Bevolking / demografie

1. Buurtmonitor statistieken
2. Burgerjaarverslag cijfers
3. Statistiek van afd onderzoek/statistiek

Stadsplanning en geografie

1. Werk in uitvoering (o.a. GWW)
2. Bouwvergunningen
3. Woningbouwverenigingen
4. Stadsvernieuwingsprojecten

Openbaar bestuur, belasting en budgetten

1. Ontvangen WOB verzoeken en de antwoorden daarop
2. Nieuwsfeed website
3. Veelgestelde vragen
4. Raadsverslagen
5. B&W verslagen
6. Vacatures gemeente
7. Openingsdagen gemeentehuis
8. Vergunningen / beschikkingen
9. Gemeentelijke adresboek
10. Product/dienstencatalogus
11. Burgerjaarverslag cijfers
12. Aanbestedingen en gunningen inkoop
13. OZB, en andere lokale belastingen

Sport en recreatie

1. Sportvoorzieningen
2. Groenvoorzieningen
3. Parken

Toerisme en cultuur

1. Toeristeninformatie
2. Monumenten
3. Kunst in openbare ruimte
4. Evenementenkalender

Milieu en afval

1. Afvalkalender
2. Ondergrondse containers
3. Glasbakken / plasticbakken
4. Bodemsaneringen
5. Riolering (onderhoud, loop)
6. Hemelwaterafvoer

Voorzieningen

1. Locaties van voorzieningen (bushaltes, winkelcentra, brievenbussen etc.)
2. Openbare gebouwen
3. Openbare toiletten

Verkiezingen

1. Stembureau's
2. Verkiezingsuitslagen
3. Kandidatenlijsten

Gezondheid

1. Gezondheidsvoorzieningen
2. PGB's
3. Thuiszorg

Verkeer en vervoer

1. Locatie bushaltes en busroutes
2. Wegafsluitingen
3. Fietsroutes, fietsenstallingen
4. Parkeren (locaties, tarieven, zones, real time beschikbaarheid)
5. Taxi-standplaatsen
6. Verkeerstellingen/verkeersstromen

Economie en Arbeidsmarkt

1. Winkelopeningstijden
2. Bedrijvigheid in de stad (zoals oppervlakte winkelaanbod)
3. Bedrijventerreinen
4. Arbeidsmarkt statistieken

Sociale zaken

1. Subsidies
2. Kwijtscheldingsregelingen
3. Bijstandsvoorzieningen
4. Jeugdwerkinstellingen
5. Jeugdzorginstellingen

Naast genoemde voorbeelden is het verstandig om een functionaris aan te wijzen die verzoeken om open data kan afhandelen. Bij het afhandelen van verzoeken kan ook data.overheid.nl een rol spelen.

(Bron: <https://data.overheid.nl/voor-gemeenten/open-data-referentielijst>)

Bijlage: categorieën voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie.

In het voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie uit 2006 zijn voorstellen gedaan voor het vastleggen van diverse categorieën informatie die actief openbaar gemaakt moeten worden.

1. Openbaar zijn:
 - a. wetten en andere algemeen verbindende voorschriften;
 - b. algemene mandaten en algemene volmachten;
 - c. overige besluiten van algemene strekking;
 - d. vergaderstukken en verslagen van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt bij krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen, tenzij de wet anders bepaalt;
 - e. adviezen van adviescolleges, niet ambtelijke adviescommissies en van adviescommissies die deels uit ambtenaren bestaan, alsmede de aan het college of de adviescommissie voorgelegde aanvragen en voorstellen, behoudens voor zover het college, de adviescommissie of, in geval de adviescommissie geen overheidsorgaan is, het overheidsorgaan waaraan de adviescommissie advies uitbrengt, besluit een deel van het advies op grond van enig in artikel 3:4 genoemd belang niet openbaar te maken;
 - f. convenanten, beleidsovereenkomsten en andere afspraken of een samenspel van zulke afspraken, hoe ook genoemd, van een overheidsorgaan met één of meer wederpartijen, die betrekking of mede betrekking hebben op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden of anderszins gericht of mede gericht zijn op het voorbereiden dan wel realiseren van overheidsbeleid, tenzij de overheidsorganen die partij zijn bij het convenant, besluiten een deel van het convenant op grond van een in artikel 3:4, tweede lid, onderdelen c of d, genoemd belang niet openbaar te maken;
 - g. bij een overheidsorgaan berustende emissiegegevens;
 - h. rechterlijke uitspraken en uitspraken van publiekrechtelijke tuchtcolleges, behoudens de gegevens waarvan de rechter of het tuchtcollege met overeenkomstige toepassing van artikel 3:4 in de uitspraak bepaalt dat deze niet openbaar zijn, met dien verstande dat, indien een strafsanctie wordt opgelegd, de persoonsgegevens van de natuurlijke persoon aan wie de sanctie is opgelegd, niet openbaar zijn;
 - i. schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van een overheidsorgaan;
 - j. beschikkingen, met uitzondering van beschikkingen inzake de uitvoering van regels inzake belastingen, sociale verzekeringen, verlening van financiële bijstand, huursubsidie of studiefinanciering, beschikkingen houdende de oplegging van een bestuurlijke strafsanctie aan een natuurlijke persoon, beschikkingen betreffende de rechtspositie van een ambtenaar, beschikkingen van een officier van Justitie alsmede beschikkingen inzake de uitvoering van de Vreemdelingenwet.
2. Een elektronisch toegankelijk openbaar documentenregister (zodat de burger weet welke informatie bij de overheid berust).



Motie “Het nieuwe werken doorwerken”

Juli 2011

De gemeenteraad van Lelystad, in vergadering bijeen dd. 5 juli 2011,

Gehoord de beraadslagingen in eerste termijn rondom Kadernota 2012 – 2015;

Constateernde dat:

- Uit verschillende onderzoeken¹ is gebleken dat het openbaar, vindbaar en herbruikbaar aanbieden van overheidsdata positieve maatschappelijke en economische effecten kan hebben;
- De ministeries van Binnenlandse Zaken en Economie, Landbouw en Innovatie momenteel een Programma Open Data opstarten om het hergebruik van openbare overheidsdata actief te bevorderen²;
- De gemeente middels “*Het Nieuwe Werken*” een opener en transparanter functioneren nastreeft³;

Overwegende dat:

- Nog veel onduidelijk is over hoe de Lelystadse inwoners en ondernemers positief effect van de nieuwe werkwijze zullen gaan ondervinden;
- De gemeenteraad extra structurele middelen heeft moeten uittrekken voor de ondersteuning van het nieuwe werken⁴;

Van mening dat:

- Gegevens die, met publieke middelen, door de gemeente worden verzameld, in beginsel de gehele gemeenschap toebehoren;
- De gemeente zichzelf pas echt transparant en open kan noemen zodra niemand meer een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur hoeft te doen om feitelijk openbare informatie te verkrijgen;

Spreekt de intentie uit om:

- Op termijn alle *openbare* gegevens van de gemeente Lelystad daadwerkelijk *open* toegankelijk te maken;

Roept het college op om:

- De visie op het nieuwe werken in lijn met deze intentie door te ontwikkelen naar een visie voor een transparante gemeente, en deze visie vervolgens aan de gemeenteraad voor te leggen;
- Waar mogelijk aansluiting te zoeken bij landelijke ontwikkelingen op het gebied van open overheidsdata;
- Met het oog op beperkte financiële middelen de focus voorlopig te leggen op quickwins, bijvoorbeeld door bij inkopen van bedrijfssoftware in de selectiecriteria alvast rekening te houden met deze wensen;

En gaat over tot de orde van de dag.

¹ Referenties op aanvraag beschikbaar

² Ministerie BZK “*Hergebruik en Open data: naar betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie*” Kamerbrief (mei 2011)

³ Gemeente Lelystad “*Manifest onze manier van werken*” (2008)

⁴ Jaarlijks €150.000 ICT-ondersteuning, bladzijde 66 Kadernota 2012 – 2015

Bijlage: deelnemers kringgesprekken

Voor het onderzoek zijn kringgesprekken gehouden op ambtelijk, bestuurlijk en raadsniveau. In onderstaande tabellen staat vermeld welke personen hebben deelgenomen aan deze kringgesprekken.

Deelnemers kringgesprek ambtelijke organisatie

Naam	Functie
Nico Versteeg	Gemeentesecretaris / directie
Peter Klooster	Directie / loco-gemeentesecretaris
Andi Oushoorn	Afdelingshoofd FAB
Henri van Ulsen	Teamleider ICT
Pieter Poelstra	Informatiemanager
Joel Koekhoven	Informatiearchitect

Deelnemers kringgesprek bestuurlijk

Naam	Functie
Ruud Luchtenveld	Wethouder / portefeuillehouder
Henri van Ulsen	Teamleider ICT
Nico van Ginkel	Teamleider juridische zaken

Deelnemers kringgesprek raadsleden

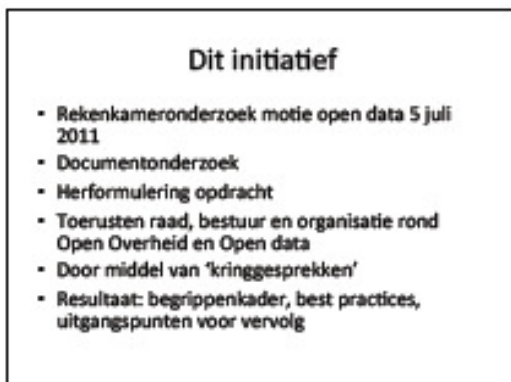
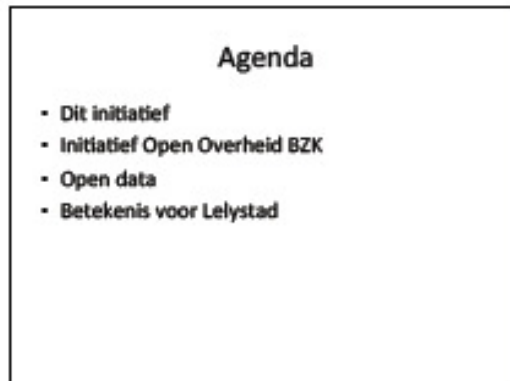
Naam	Partij
Emiel van der Herberg	PvdA
Elly van Wageningen	ChristenUnie
Wim Bussink	CDA
Leo Caniels	CDA
Peter Schot	D66
Sjaak Kruis	GroenLinks (fractie-assistent)
Louis Jonker	VVD

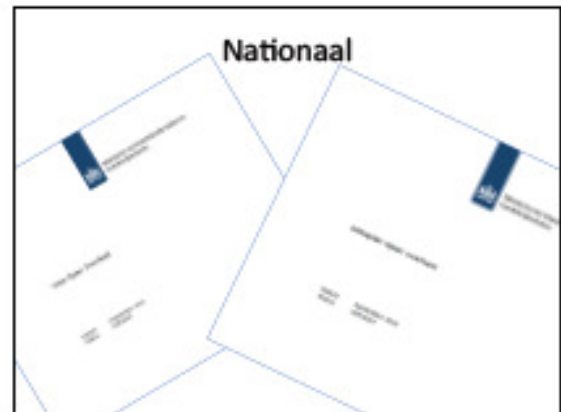
Bijlage: documentenlijst

Als voorbereiding op de kringgesprekken, zijn de volgende Lelystadse documenten bestudeerd (in willekeurige volgorde):

- Concernplan 2012, gemeente Lelystad / TNO
- Takenoverzicht Agendaoverleg
- Motie “Het nieuwe werken doorwerken”
- Notulen raadsvergadering 26 juni – 3 juli – 10 juli 2012
- Notulen raadsvergadering 5 maart 2013
- Raadsbrief motie burgerparticipatie d.d. 25 februari 2013
- Advies wel of niet openbaar maken gegevens interne gisviewer op de externe gisviewer
- Bedrijfsvoering aanpassen aan nieuwe omstandigheden - Joldert de vries en Nico Versteeg
- Blog Joël Koeckhoven ‘Wie is er bang om te delen?’
- Strategisch informatieplan (bestuurlijk) – gemeente Lelystad 31-05-2005
- Bijlage Strategisch informatieplan (bestuurlijk) – gemeente Lelystad 31-05-2005
- Raad voor het openbaar bestuur – Van wie is deze hond? (juni 2013)
- Concernplan 2013, gemeente Lelystad / TNO
- Discussiememorandum procesmanagement – gemeente Lelystad (mei 2008)
- Informatieadvies op de kaart. Informatieverbeterplan 2013 – 2014 – gemeente Lelystad (versie 07-05-2013)
- Intranet tekst openbaarheid producten Onderzoek en Statistiek
- Strategisch kader en operationele richtlijn: Kadernota niet-openbare besluitvorming (11-03-2008)
- Kaderdocument managementinformatie (4 februari 2009)
- Kadernota procesmanagement. Kaderstelling en aanzet tot beheer (Kwartiermaker AO/IC, 4 juni 2008)
- Onderweg naar werken onder architectuur. Werkeenheid informatiemanagement: Joël Koeckhoven (4 november 2011)
- Manifest Nieuwe manier van werken
- Memo intern strategisch informatieplan 2012 (CS, 4 april 2012)
- Memo intern Werkeenheid IM (Pieter Poelstra, 31 januari 2011)
- Organigram gemeente Lelystad
- Overheidscommunicatie in Lelystad nu (versie 4, oktober 2011)
- Prezi Nico Versteeg 2 juli 2013, De reis van de gemeente Lelystad
- Procesbeschrijving Mavim Overleg en besluitvorming college stand van zaken d.d. 21-03-2013
- Procesbeschrijving Mavim Overleg en besluitvorming directieteam stand van zaken d.d. 21-03-2013
- Procesbeschrijving Mavim Overleg en besluitvorming raad stand van zaken d.d. 21-03-2013
- Raadsbrief Beantwoording motie ‘Het nieuwe werken doorwerken’ (13 oktober 2011)
- Raadsnotulen 5 juli 2011
- Reglement bescherming persoonsgegevens 2011
- Stellingen en thema’s STIP
- Strategisch informatieplan 2014 – 2016 (versie 0.1 17-06-2013)
- Strategisch informatieplan gemeente Lelystad 2008 – 2015 (13 augustus 2008)
- Strategische I-agenda 01-07-2013

- Strategische I-agenda 03-06-2013
- Strategische I-agenda 15-07-2013
- Strategische I-agenda 17-06-2013
- Tactisch informatiemanagement stukken intranet
- Uitgangspunten Strategisch Informatie Plan V3
- Uitgangspunten Strategisch Informatie Plan Z12
- Werkplan O en S 2013
- Besluitenlijst Directie d.d. 4 oktober 2012
- Overzicht open data
- STIP 2014-2016 versie 1.0 – 20-12-2013 (ten tijde van het onderzoek nog concept, maar in januari 2014 ongewijzigd vastgesteld)
- Visie document open gemeente Lelystad, februari 2014 (eind februari 2014 door directie vastgesteld, maar nog niet bestuurlijk bekrachtigd)
- Actieplan open gemeente Lelystad, februari 2014 (eind februari 2014 door directie vastgesteld, maar nog niet bestuurlijk bekrachtigd)
- Trendrapport Open Data, Algemene Rekenkamer, 27 maart 2014.





3. De toegankelijke overheid: wat openbare overheid betekent voor de burger

- 3.1. ACTIEPUNT 1: Toegang tot informatie en kennis voor de burger
- 3.2. ACTIEPUNT 2: Informatiebehouwing en actieve openbaarheid
- 3.3. ACTIEPUNT 3: Invloed op beslissing en uitvoering van openbare en het gebruik
- 3.4. ACTIEPUNT 4: Aanpak van transparantie door open begroting en openbare aanbesteding
- 3.5. ACTIEPUNT 5: Openheid in de Kamer
- 3.6. ACTIEPUNT 6: Openheid van de wetgeving
- 3.7. ACTIEPUNT 7: Openheid van de wetgeving
- 3.8. ACTIEPUNT 8: Openheid van de wetgeving
- 3.9. ACTIEPUNT 9: Openheid van de wetgeving
- 3.10. ACTIEPUNT 10: Openheid van de wetgeving

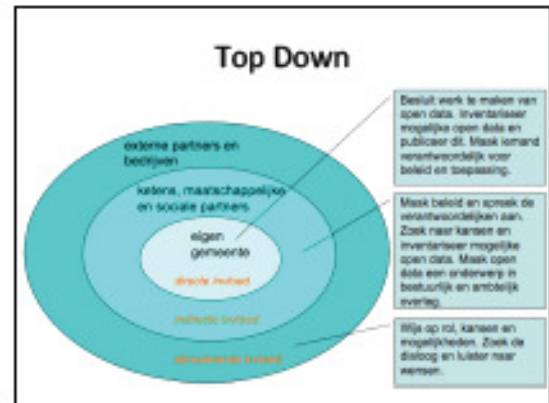
4. De toegankelijke overheid: wat open voor iedereen en voor iedereen in de samenleving betekent

- 4.1. ACTIEPUNT 11: Openheid van de wetgeving
- 4.2. ACTIEPUNT 12: Openheid van de wetgeving
- 4.3. ACTIEPUNT 13: Openheid van de wetgeving
- 4.4. ACTIEPUNT 14: Openheid van de wetgeving

5. De toegankelijke overheid: wat open voor iedereen en voor iedereen in de samenleving betekent

- 5.1. ACTIEPUNT 15: Openheid van de wetgeving
- 5.2. ACTIEPUNT 16: Openheid van de wetgeving
- 5.3. ACTIEPUNT 17: Openheid van de wetgeving





Bottom up

Data-overheid.nl: het open dataportaal van de Nederlandse overheid

Home | Open Data 2013 | Nieuws | **Handreiking** | Contact | Log in

Home > Handreiking > Inhoud

Handreiking

De handreiking helpt u open data te ontwikkelen en te publiceren op de website van uw gemeente.

1. Het is belangrijk om te weten:

- 1.1. Het is belangrijk om te weten...
- 1.2. Het is belangrijk om te weten...
- 1.3. Het is belangrijk om te weten...
- 1.4. Het is belangrijk om te weten...
- 1.5. Het is belangrijk om te weten...
- 1.6. Het is belangrijk om te weten...
- 1.7. Het is belangrijk om te weten...
- 1.8. Het is belangrijk om te weten...
- 1.9. Het is belangrijk om te weten...
- 1.10. Het is belangrijk om te weten...

Bottom up

Data-overheid.nl: het open dataportaal van de Nederlandse overheid

Home | Open Data 2013 | Nieuws | **Handreiking** | Contact | Log in

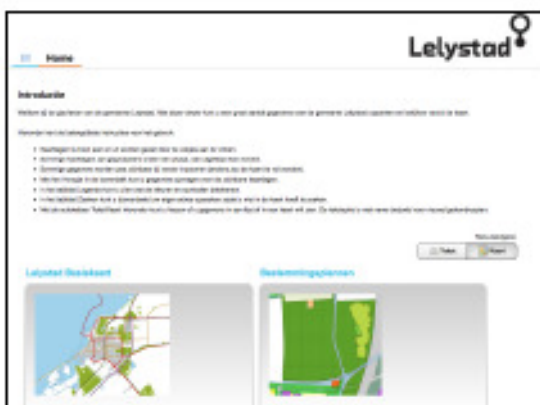
Home > Handreiking > Inhoud

Voor gemeenten

De handreiking helpt u open data te ontwikkelen en te publiceren op de website van uw gemeente.

2. Het is belangrijk om te weten:

- 2.1. Het is belangrijk om te weten...
- 2.2. Het is belangrijk om te weten...
- 2.3. Het is belangrijk om te weten...
- 2.4. Het is belangrijk om te weten...
- 2.5. Het is belangrijk om te weten...
- 2.6. Het is belangrijk om te weten...
- 2.7. Het is belangrijk om te weten...
- 2.8. Het is belangrijk om te weten...
- 2.9. Het is belangrijk om te weten...
- 2.10. Het is belangrijk om te weten...



Ontwikkelfasen

Fase	drijver	doel	beleid	organisatie	informatie	Tim Berners-Lee 5 sterrenmodel	Voorbeeld
Fase 0	wetgeving	voldoen aan de wet. WOB III	passieve naleving WOB	juridische afdeling handelt af	op aanvraag en beoordeling obv WOB, externe communicatiestrategie en andere wetgeving (WBP)	nvt	
Fase 1a	volgen trend	ervaring op doen met open data. Gericht op hergebruik (WOB-V-A)	gebaseerd op eigen aanbod van intern al breed gedeelde gegevens (beproefd in meerdere processen)	1-2 afdelingen zijn betrokken, beleidsadviseur trekt en is het gezicht. Onderdeel van teamplan	beperkte set, gebaseerd op Luik 1: TOP 20	*	
Fase 1b	aanbod beschikbaar stellen	uitbouwen ervaringen, kwaliteitsverbetering agv feed-back. Gericht op hergebruik (WOB-V-A)	gebaseerd op eigen aanbod van interne kernregistraties (beproefd in enkel proces)	alle afdelingen zijn betrokken. Onderdeel van afdelingsplannen	volledige set, gebaseerd op Luik 2: referentielijst gemeenten	** / ***	Enschede
Fase 2	vraag samenleving	verminderen WOB, stimuleren bedrijvigheid en innovatie. Gericht op hergebruik (WOB V-A)	gebaseerd op vraag burgers, bedrijven, partners	Onderdeel van directieplan. Organisatie is extern gericht en weet wat er speelt.	gegevens buiten referentielijst beïnvloeding ketenpartners	*** / ****	Rotterdam
Fase 3	onderdeel van het zijn van een moderne overheid	transparantie, participatie, wederzijdse beïnvloeding. In (PPS) samenwerking vraagstukken oplossen, streven naar 0-WOB. Gericht op WOB IV en V	visie op open overheid, rol in maatschappelijk speelveld	in vol contact met samenleving, bewust van rol, stevig in de schoenen. Integraal onderdeel van Coalitieaccord	Alles tenzij. Regisseur richting andere spelers in maatschappij	*****	