

Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht
 Postbus 16200
 3500 CE Utrecht



Betref: Advies 'Van open data naar betere data'

Utrecht, 17 februari 2016

Geacht college,

Aanleiding

De gemeente Utrecht doet actief mee met het bredere open databeleid van de Nederlandse overheid. Op het besluit van de gemeenteraad (2013.95 van 16 september 2013) om 'ruwe datasets' vrij ter beschikking te stellen van de burgers (de zogeheten 'open data') zijn daadwerkelijke acties van de gemeente gevolgd.

Het advies van Wijkraad Oost behelst niet, dat de data in de bijlage zo spoedig mogelijk als open data worden gepubliceerd. De acties van de gemeente tot nu toe geven voldoende vertrouwen dat dit op enig moment ook inderdaad zal gebeuren. Dit advies gaat erover, hoe alle open data het beste bruikbaar kunnen worden gemaakt. De wijkraad onderschrijft de gedachte achter de 'ruwe datasets', die inhoudt dat degene die ze publiceert niet moet worden opgezadeld met de kosten die met dat publiceren gemoeid zijn. Het verzorgd en gestructureerd aanbieden van grote hoeveelheden data aan onvoorspelbare gebruikers zou wel eens een kostbare zaak kunnen blijken, te kostbaar om er schaarse middelen voor vrij te maken.

Het potentiële nut van open data is echter te groot om het bij deze constatering te laten. Dataverzamelingen worden een 'ruwe dataset' zodra de oorspronkelijke context uit die data verwijderd wordt: het doel waarvoor ze zijn verzameld en het ambtelijke werkproces dat ze moeten ondersteunen. Waarom heeft het ambtelijk apparaat van de gemeente intern tal van data-eilanden in gebruik en niet één grote gemeenschappelijke datapool – wat ogenschijnlijk toch efficiënter zou zijn? Waarschijnlijk luidt het antwoord: omdat de gemeente zonder de juiste context bij elke dataset niets met die data kan doen. Maar kunnen burgers die met de gepubliceerde open data aan de slag willen gaan dat dan wel?

Advies

1. De bestaande open dataprojecten meer te structureren om te voorkomen dat geïnteresseerden in de hoeveelheid 'rauwe gegevens' de weg kwijtraken.
2. Nadrukkelijker en systematischer bestaande data te ontsluiten en daar verbinding te zoeken met in de stad gevestigde organisaties van bedrijven, semioverheid en burgerinitiatieven.

3. Treedt op als bindend element bij initiatieven om dataverzamelingen uit resp. de overheidsfeer, het bedrijfsleven en *communities* van burgers aan elkaar te koppelen en zo tot nieuwe gezichtspunten te komen.
4. Nodig een gespecialiseerde partij uit om een stadsdebat te organiseren waarin specifiek het nut van open data wordt gedemonstreerd. Stadsdebatten krijgen immers meer scherppte, wanneer uitspraken met feitelijke gegevens kunnen worden onderbouwd. In het stadsdebat over *Stad, gezondheid en zorg* werd de zogeheten 'extractie-economie' aan de orde gesteld: zorgverzekeraars die veel geld aan premies uit een wijk halen, maar wier beleid niet vanuit diezelfde wijk kan worden beïnvloed. Er is inzicht, en dus data, nodig om ideeën voor alternatief beleid te kunnen onderbouwen.
5. Schakel over naar RDF, de standaard voor 'Linked Data', die koppeling van heterogene bronnen mogelijk maakt. Deze overgang zou gepaard moeten gaan met richtlijnen voor de uitvoering, zodat niet-specialisten in staat zijn data te ontsluiten. Stel deze richtlijnen en standaard laagdrempelig beschikbaar.

Wij zien uw reactie op ons advies graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,



Maikel Looy, voorzitter Wijkraad Oost

BIJLAGE

Overwegingen

Open data in Utrecht tot dusver

- Al vrij kort na het besluit van de gemeenteraad heeft Frank Verschoor van The Green Land (zie <http://thegreenland.eu/2013/12/2013-utrecht-duurzaam-open-data/>) opdracht gekregen om te bepalen welke data nu precies als open data kunnen worden aangemerkt. In zijn advies kijkt Verschoor echter ook naar de achterliggende processen, dat wil zeggen naar de vraag hoe open data 'georganiseerd' moeten worden. Hij bepleit dat de gemeente in eigen kring datahouders en een datasteward aanwijst, die het beleid op het gebied van de open data gaan coördineren. Verschoor adviseert, dat in de data-infrastructuur van de gemeente structureel plaats wordt ingeruimd voor hergebruik van data ('Open by Design'), en dat het beheer van zulke data niet meer eenzijdig bij de gemeente komt te liggen, maar bij een groep betrokken burgers (een 'community van stakeholders' zoals Verschoor zegt).
- Er zijn projecten geweest van diverse bedrijven (de app-bouwer 2CoolMonkeys, het op digitale kaarten gespecialiseerde bedrijf Nexpri) om met open data 'iets te doen'. In het geval van Nexpri worden de zorg-en-welzijn gegevens over vier Utrechtse wijken (maar niet Oost), gecombineerd met data uit de gemeentegids (met adressen en openingstijden), via een digitale kaart op een webpagina gepubliceerd. Daarnaast zijn er de producten van marktpartijen, zoals de digitale gids die door het bedrijf Akse Media ook voor Utrecht wordt aangeboden (<http://utrecht.smartmap.nl/>). Bron van deze laatste data is vermoedelijk de gemeentegids aangevuld met gegevens uit het Handelsregister. Data in apps of op digitale kaarten zijn niet 'open' in de strikte zin1: ze kunnen wel door iedereen worden geraadpleegd, maar een gebruiker kan deze data niet downloaden en een softwareapplicatie kan ze niet uitlezen of naar een ander formaat omzetten.
- Tachtig 'ruwe datasets' zijn beschikbaar gesteld op de website <https://opendata.utrecht.nl/> . Deze datasets zijn gerubriceerd onder noemers als *Openbare ruimte, Bereikbaarheid, Bewoners en Bestuur* enz. De bronnen van deze data zijn divers: het betreft bijv. de resultaten van onderzoek, websites die data geven over de luchtkwaliteit (<http://www.utrechtmilieu.nl/meetnet/>), alsook datasets met tellingen bij de verkeerslichten, een overzicht van de huurpanden waarvan de gemeente eigenaar is, de gemeentelijke vellijst, de vleermuispopulatie enz. Het formaat van deze data is nu eens machineleesbaar (XML, CSV) en dan weer alleen-lezen (PDF, ZIP) voor menselijke gebruikers.
- In het kader van de 'Digitale Agenda 2020' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geeft Utrecht samen met vier andere gemeenten niet alleen veel informatie vrij rondom de gemeenteraad (notulen, agenda's en besluiten), maar maakt deze ook voor de gebruiker hanteerbaar door ze met een zoekmachine op onderwerp doorzoekbaar te maken (<http://www.openstate.eu/nl/2015/11/eerste-vijf-gemeenten-in-nederland-met-open-raadsinformatie/>) Hierdoor komt veel informatie beschikbaar die voorheen begraven lag in een rijstebrijberg van documenten. De zoekmachine bestaat echter nog slechts in een eerste versie en moet nog worden verbeterd.

Welke open data zijn er nog niet

Er is ook veel nog niet gepubliceerd. Voor Utrecht Oost is in de ogen van de wijkraad daarvan het belangrijkste:

- De lijsten van de zogeheten 'informele organisaties' in de stad (bewonerscomités, groengroepen, zorgcollectieven enz.). Deze lijsten zijn onderhoudsintensief en kunnen daarom beter vanuit één punt (de door Frank Verschoor bepleite *community*, of anders toch maar de gemeente) worden bijgehouden;
- Uitbreiding van de Nexpri-kaart zodat ook gegevens over Utrecht Oost erop staan

- Gegevens over Utrecht Oost die direct aansluiten op onderzoeksthema's die vanuit het Science Park worden geïnitieerd – op deze manier wordt de aansluiting tussen de stad en de universiteit niet alleen geografisch nauwer, maar ook op het gebied van gedeelde informatie;
- Gegevens over de investeringen van zorgverzekeraars in vastgoed in Oost, zoals aangekaart tijdens het stadsdebat over *Stad, gezondheid en zorg* en over de ideeën van Maarten Hajer over 'de nieuwe stedelijkheid' en de 'publieke economie' die de nieuwe stedelijkheid moet gaan dragen.

Het streven naar open data schiet zijn doel voorbij, wanneer gemeenten alleen maar steeds grotere hoeveelheden databestanden op een publiek toegankelijke server gaan zetten. Er ontstaat dan een onoverzichtelijke hoop gegevens, die de betrokken burger wel aan ruwe data, maar niet aan betere informatie helpt. Aangezien van de gemeente niet verwacht mag worden, dat zij de ruwe data gaat oppoetsen, zullen groepen van burgers, in een *community* of niet, dat moeten gaan doen. Zulke groepen moeten ervoor gaan zorgen dat data die voorheen voor gemeentelijk gebruik waren nu van contexten worden voorzien die passen bij nieuwe soorten vragen. Dat heeft meteen ook voordelen:

- Inhoudelijke relaties kunnen gelegd worden tussen data vanuit gezichtspunten die door de oorspronkelijke bron van deze data niet zijn gelegd;
- Voorkomen wordt dat organisatorische scheidslijnen in het gemeentelijk apparaat herhaald worden in de wijze waarop databestanden aan de burger ter beschikking worden gesteld;
- Wanneer de gemeente de randvoorwaarden creëert voor een open en gelijkwaardige uitwisseling, zullen particuliere partijen eerder dan gebruikelijk de synergie gaan zoeken die ontstaat uit het combineren van voorheen strikt gescheiden data. De wijkraad denkt hierbij aan twee voorbeelden:

1. het overleg dat op gang is gekomen binnen een groep van banken en een zogeheten trusted third party om inzicht te krijgen in de mobiliteit van contant geld binnen de wijk (aan de hand van geaggregeerde gegevens over de uitgifteactiviteit van geldautomaten);

2. de heatmaps die men kan samenstellen wanneer men de positiegegevens van mobiele telefoons anonimiseert tot gegevens over verkeers- en bevoorradingsknelpunten in de wijk. Telecompartijen, die vanwege hun concurrentiepositie aarzelen data ter beschikking te stellen, veranderen wellicht van standpunt zodra de gecombineerde data een nieuwe kwaliteit krijgen die de fysieke en digitale infrastructuur als geheel ten goede komt;

- Het actief betrekken van burgers bij het beheer van open data is bij uitstek de gelegenheid om deze data aan te bieden in een technisch formaat dat inherent open en koppelbaar is: RDF in plaats van PDF-documenten of CSV-bestanden. Groepen burgers, die zelf gaan zorgen dat publieke datasets op inhoud worden gekoppeld, maken deze data als het ware geschikt voor het publieke debat. Nog veel meer is dit het geval, wanneer dit debat niet alleen steunt op open gemaakte data van de kant van de gemeente, maar ook op data die door het bedrijfsleven beschikbaar worden gesteld. Burgers kunnen vanuit eigen waarneming kwaliteitsoordelen over de beschikbare data toevoegen. Om te bereiken dat ieder van deze categorie data-aanbieders zijn of haar schroom voor open data overwint, zou het gewenst zijn dit proces van het koppelen van open data te laten begeleiden door een partij die informatie kan structureren en op maat snijden al naar gelang de informatiebehoefte binnen een openbaar debat.