

ONDERZOEK UITVOERINGSKOSTEN WET HERGEBRUIK OVERHEIDSINFORMATIE (Who)



Opgesteld door Erik van Es
Datum 11 december 2017
Versie 1.0

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.1.1.	Wet hergebruik overheidsinformatie (Who)	5
1.1.2.	Open data	5
1.2	Vraagstelling	6
1.3	Opzet onderzoek	7
2	Enquête	8
2.1	Opzet	8
2.2	Respondenten	8
2.2.1.	Respons	8
2.2.2.	Functie	9
2.2.3.	Omvang gemeente	9
2.2.4.	Bekendheid met de Who	10
2.3	Aard en omvang	11
2.3.1.	Aantal Who aanvragen	11
2.3.2.	Doelgroep	12
2.3.3.	Honorering aanvragen	13
2.4	Uitvoering en kosten	14
2.4.1.	Tijdsbelasting	14
2.4.2.	Betrokken diensten	15
2.4.3.	Vorm	16
2.5	Kosten	16
2.5.1.	Uitvoeringskosten	16
2.5.2.	Doorberekende kosten	17
2.5.3.	Investeringskosten	17
2.5.4.	Knelpunten	18
2.6	Archiefinstellingen	19
3	Conclusies en aanbevelingen	20
3.1	Aanbevelingen en overwegingen	22

Managementsamenvatting

De Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) heeft als doel het bevorderen van het beschikbaar stellen van openbare overheidsinformatie door overheidsinstellingen zodat andere partijen, burgers en bedrijven, deze informatie kunnen gebruiken voor allerlei creatieve en innovatieve toepassingen. De grondslag voor deze wet ligt in de Europese richtlijn voor hergebruik die momenteel op Europees niveau wordt geëvalueerd. In het kader van deze evaluatie hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG behoefte aan inzicht in de door gemeenten (inclusief archiefinstellingen) gemaakte kosten voor uitvoering van de Who.

Het onderzoek is in zeer korte tijd (6 weken) uitgevoerd en bestond uit een schriftelijke enquête onder gemeenten en archiefinstellingen. Uiteindelijk hebben 129 respondenten de enquête ingevuld waaronder één archiefinstelling. Vanwege tijdsgebrek bij gemeenten en archiefinstellingen zijn de uitkomsten slechts beperkt gevalideerd. De antwoorden van de respondenten waren dusdanig consistent, dat het goed mogelijk was om daar betrouwbaar conclusies uit te trekken.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat het mee lijkt te vallen met de uitvoeringskosten van de Who. Dit komt vooral omdat het aantal Who-verzoeken erg laag is (minder dan 1 per jaar per gemeente). Voor dit lage aantal zijn een aantal verklaringen mogelijk. Ten eerste hebben gemeenten geen zicht op de exacte aantallen omdat Who-verzoeken niet goed te onderscheiden zijn van andere informatieverzoeken. Daarnaast bestaat de indruk dat de doelgroepen niet goed op de hoogte zijn van de Who en dus beperkt gebruik maken van informatie die gemeenten beschikbaar hebben. Een derde verklaring is dat gemeenten steeds meer informatie digitaal beschikbaar hebben en ook naar buiten ontsluiten.

Het aantal uren dat de afhandeling van een Who-verzoek kost, ligt met een gemiddeld 60 uur aan de hoge kant. Dit cijfer wordt sterk gekleurd door een hoog aantal uren (30 uur) voor bezwaar en beroep dat voortkomt uit een piek in misbruik van de Who in 2016. Met aanpassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) eind 2016 lijkt aan grootschalig misbruik van de Who ook een einde te zijn gekomen. Desalniettemin geven respondenten misbruik wel aan als grootste knelpunt.

Er worden in de regel geen kosten doorberekend aan de aanvrager. De Who staat alleen toe dat marginale kosten mogen worden doorberekend. Dat vormt voor archiefinstellingen een probleem omdat de aard van de gegevens die zij beheren hoge uitvoeringskosten voor de Who met zich mee brengen (veel oude gegevens met auteursrechten en toetsing/verwijderen privacygevoelige gegevens).

Wel laat het onderzoek verschillen tussen grote en kleine gemeenten zien. Grote gemeenten hebben meer (juridische) expertise voor uitvoering van de Who en zijn verder met het ontsluiten dan gegevens in een machineleesbaar formaat. De afhandeling van een Who-verzoek kost een kleine gemeente meer tijd. Ze geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning, wat ook een positief effect op het ontsluiten van open data zal hebben.

Het advies is om de verklaringen voor de uitkomsten in een vervolgonderzoek nader te onderbouwen en te verdiepen. Ook is het interessant om logische veronderstellingen nader te onderzoeken zoals: levert een investering in herbruikbare data ook minder tijd aan (Who) informatieaanvragen op?

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

1.1.1. Wet hergebruik overheidsinformatie (Who)

De Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie (Richtlijn 2013/37/EU) heeft als doel het bevorderen van het beschikbaar stellen van openbare overheidsinformatie door overheidsinstellingen zodat andere partijen, burgers en bedrijven, deze informatie kunnen gebruiken voor allerlei creatieve en innovatieve toepassingen. De basis is dat openbare overheidsinformatie in aanmerking komt voor hergebruik. Daarbij kan het gaan om documenten, gegevens of datasets. Deze kunnen door derden worden hergebruikt in apps, visualisaties, analyses en combinaties met andere data. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en kan mogelijk economische meerwaarde worden gerealiseerd¹.

In 2015 is de (in 2013 aangepaste) richtlijn in het Nederlandse recht verankerd in de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who). Op hoofdlijnen is in de Who het volgende bepaald:

1. Een verzoek om hergebruik moet worden ingewilligd, tenzij sprake is van één van de limitatief omschreven uitzonderingen. De informatie moet openbaar zijn, er mogen geen intellectueel eigendomsrechten van derden op rusten en verstrekking van de informatie mag niet in strijd zijn met de bescherming van persoonsgegevens;
2. Aanlevering moet zo mogelijk plaatvinden in een machineleesbaar en open formaat;
3. Alleen de marginale verstrekingskosten mogen in rekening worden gebracht;
4. Ook cultuurinstellingen (musea, bibliotheken) en archiefinstellingen vallen onder de reikwijdte van de Who.

Momenteel wordt de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie op Europees niveau geëvalueerd.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG hebben in het kader van de evaluatie behoefte aan inzicht in de door gemeenten gemaakt kosten voor de uitvoering van de Who.

1.1.2. Open data

De Who is bedoeld om de beschikbaarstelling van open data door overheidsorganisaties te bevorderen. Onder open data wordt het volgende verstaan.

- De data is openbaar;
- Er berust geen auteursrecht of andere rechten van derden op;
- De data zijn bekostigd uit publieke middelen, beschikbaar gesteld voor de uitvoering van die taak;
- De data voldoen bij voorkeur aan 'open standaarden' (geen barrières voor het gebruik door ICT-gebruikers of door ICT-aanbieders);
- Open Data is bij voorkeur computer-leesbaar, zodat zoekmachines informatie in documenten kunnen vinden.

Open data komt steeds hoger op de agenda van Nederlandse gemeenten. KING heeft in 2017 onderzoek² gedaan naar de stand van zaken rondom het ontsluiten van open data door

¹ <http://www.open-overheid.nl/eu-richtlijn-hergebruik-van-overheidsinformatie/>

² <https://www.da2020.nl/sites/default/files/2017-10/Nulmeting%20open%20data%20gemeenten%20definitief%20%281%29.pdf>

Nederlandse gemeenten. Uit de nulmeting blijkt dat begin 2017 42 Nederlandse gemeenten (11%) samen bijna 2.000 datasets over uiteenlopende onderwerpen als open data ontsluiten. De meeste datasets zijn beschikbaar in een herbruikbaar formaat. Een kwart van de datasets is (ook) vindbaar via het dataportaal voor de Nederlandse overheid: data.overheid.nl.

Wat betreft de kosten van Open data is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2014 onderzoek gedaan naar de incrementele kosten van Open data (Wah kos'dah dan?³).

High Value Datalijst

Om gemeenten ondersteuning te bieden bij (het starten met) open data is een High Value Datalijst opgesteld. Deze lijst is in 2016 opgesteld door de werkgroep Gemeentelijke High Value Datalijst, een initiatief van het ministerie van BZK, VNG/KING en de Digitale Stedenagenda (DSA). Of een dataset 'high value' is, wordt bepaald door de mate waarin de data bijdraagt aan:

- Transparantie;
- Uitvoering van de wettelijke plicht;
- Kostenbesparing;
- Bediening van een doelgroep;
- Potentie van hergebruik;
- Maatschappelijke meerwaarde.

Op dit moment zijn er 26 gemeentelijke high value sets gedefinieerd.

- Raadsverslagen (raadsinformatie)
- Handhaving & uitvoeringsinformatie
- Gemeentelijke adressengids
- WOB-vezoeken, besluiten & bijlagen
- Evenementen
- Horeca- en winkellocaties
- Sportvoorzieningen
- Openbare kunst
- Historische akten
- Monumenten
- Subsidies
- Afvalcontainers
- Afvalkalender
- Bomen
- Onderwijsdata
- Meldingen openbare ruimte
- Openbare toiletten
- Hondenuitlaatplaatsen
- Strooiroutes
- Invalideparkeerplaatsen
- Openbare verlichting
- Fietsenstallingen
- Wegwerkzaamheden
- Verkeersintensiteiten
- Locatie van AED's
- Gezondheidsvoorzieningen

1.2 Vraagstelling

De Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie (Richtlijn 2013/37/EU) ligt ten grondslag aan de Who en wordt momenteel op Europees niveau geëvalueerd. Het ministerie van BZK en de VNG hebben in het kader van de evaluatie behoefte aan inzicht in de door gemeenten gemaakte kosten voor de uitvoering van de Who.

De VNG heeft KING gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de kosten die gemeenten (inclusief gemeentelijke archiefinstellingen) maken bij het uitvoeren van deze wet. De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd.

³ <https://www.open-overheid.nl/open-overheid/open-data-wah-kos-dah-dan/>

Hoe hoog zijn de kosten die gemeenten (inclusief archiefinstellingen) maken in het kader van de Wet hergebruik overheidsinformatie?

1.3 Opzet onderzoek

Voor de evaluatie op Europees niveau hebben landen tot medio december te tijd gegevens aan te leveren. Omdat de vraag voor het onderzoek KING laat heeft bereikt, was er slechts zeer beperkt tijd voor het onderzoek. Bovendien vond het onderzoek plaats in een periode waarin gemeenten het al erg druk hebben. Daarom is gekozen voor een onderzoeksopzet met minimale tijdsbelasting voor gemeenten en archiefinstellingen. En zijn er tevens concessies gedaan ten aanzien van de validatie.

Er is gekozen om een enquête uit te zetten en de uitkomsten daarvan te valideren met acht gemeenten en archiefinstellingen. Deze validatieslag heeft slechts beperkt plaats gevonden omdat organisaties hun agenda hier niet voor vrij konden maken.

De enquête is op 6 november bij de gemeentesecretarissen van alle gemeenten onder de aandacht gebracht en gesloten op 24 november. Een validatiebijeenkomst heeft op 23 november plaats gevonden. Daarna zijn enkele respondenten telefonisch benaderd voor validatie van de conclusies.

Hoewel het aantal respondenten van de enquête zeer hoog was en de antwoorden een consistent beeld laten zien, dienen de uitkomsten van het onderzoek met de nodige voorbehouden te worden gebruikt. Door de korte tijd die beschikbaar was voor het onderzoek zijn de uitkomsten slechts beperkt gevalideerd.

Er mogen geen harde conclusies worden getrokken ten aanzien van de exacte hoogte van de uitvoeringskosten. Wel geeft het onderzoek een duidelijke impressie daarvan.

Waar van toepassing zijn conclusies voorzien van de nodige kanttekeningen.

2 Enquête

2.1 Opzet

Ten behoeve van het onderzoek is een enquête opgesteld die aan de gemeentesecretarissen van alle gemeenten is verstuurd met het verzoek deze binnen de organisatie bij de juiste mensen uit te zetten. Hierbij is de suggestie gedaan in elk geval de juridische afdeling en informatiemanagement te betrekken. De enquête is via de website van de VNG, specifieke fora en de Juridische 2-daagse van de VNG extra onder de aandacht gebracht. Verder is een pdf versie van de enquête uitgezet onder archiefinstellingen.

Aan de respondenten zijn zestien vragen voorgelegd. De enquête is zo opgezet dat alle vragen beantwoord moesten worden. Alleen bij vraag 2 bestond de mogelijkheid om de enquête voortijdig te beëindigen indien de respondent niet bekend was met de Who.

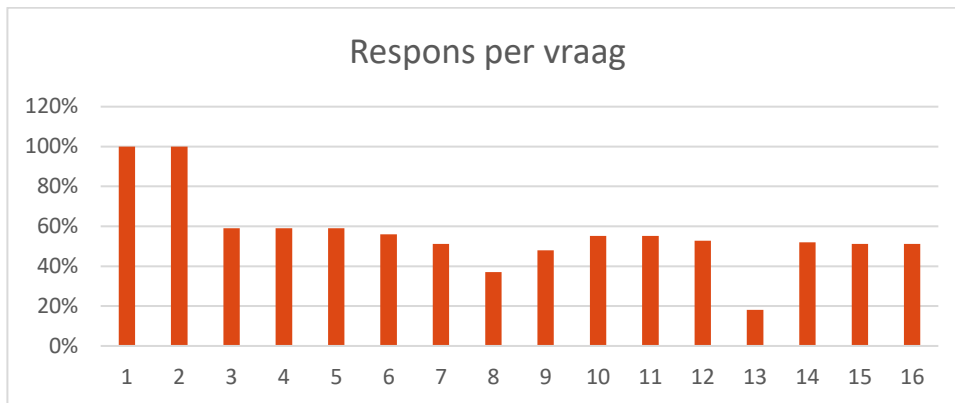
De vragen luiden:

1. Hoeveel inwoners telt uw gemeente?
2. De Who is medio 2015 redelijk geruisloos van kracht geworden. We zijn benieuwd in hoeverre de Who bekend is bij gemeenten.
3. Hoeveel Who-verzoeken hebt u sinds 2015 ontvangen?
4. Van wie hebt u sinds 2015 Who-verzoeken ontvangen?
5. Kunt u het aantal Who-verzoeken sinds 2015 specificeren naar doelgroep?
6. Hoeveel verzoeken zijn, sinds 2015, daadwerkelijk gehonoreerd?
7. Hoeveel aantal uren per activiteit kostte de afhandeling van Who-verzoeken de afgelopen 12 maanden?
8. Wilt u de vorige vraag toelichten?
9. Welke afdelingen en of functionarissen waren bij de uitvoering van deze Who-verzoeken betrokken en hoeveel uren waren ze daaraan kwijt?
10. Hoe levert u de informatie meestal aan?
11. Welke kosten brengt u bij de verzoekers in rekening?
12. Wat voor investering betreft het?
13. Wat was de hoogte van de initiële investering?
14. Wat zijn de jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud?
15. Tegen welke knelpunten loopt u aan in het kader van uitvoering van de Who?
16. Mogen we u benaderen voor interpretatie van de resultaten?

2.2 Respondenten

2.2.1. Respons

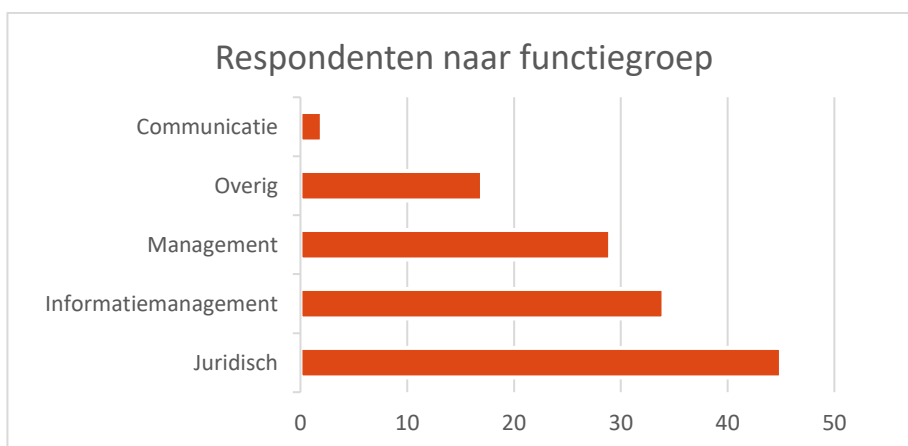
De enquête is uitgezet onder alle 388 gemeenten waarvan er 128 de enquête ook daadwerkelijk hebben ingevuld. Met een respons (conversie) van 33% was deze enquête dus zeer succesvol. Zeker gezien de korte tijd die respondenten hadden om de vragen te beantwoorden.



Opvallend is dat 40% van de respondenten afhaakt na vraag 2 (bekendheid met de Who). 60% (75) van de respondenten heeft het merendeel van de overige vragen wel beantwoord.

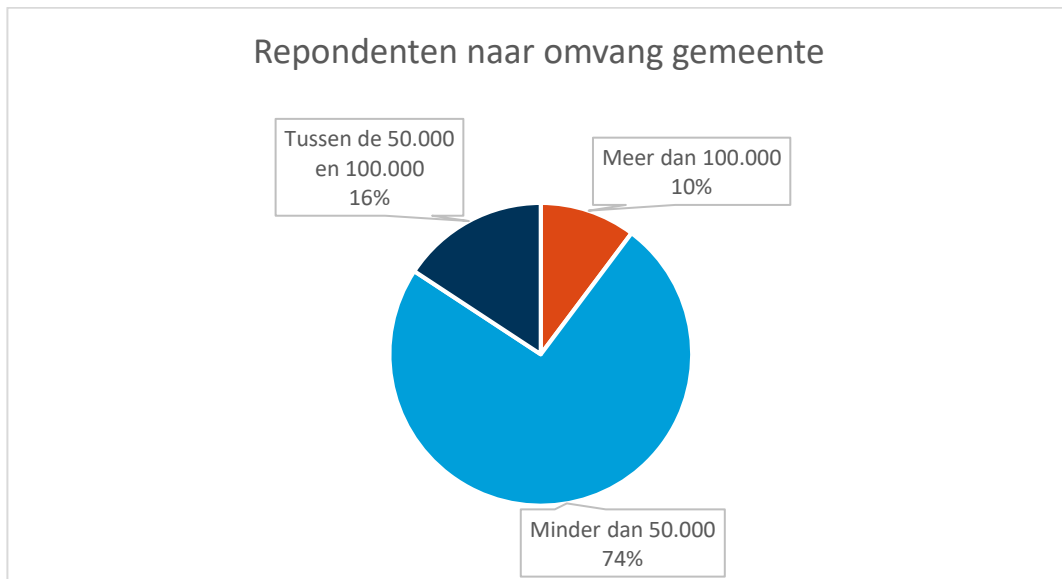
2.2.2. Functie

Het grootste deel van de respondenten heeft een juridische, informatie of management georiënteerde functie.



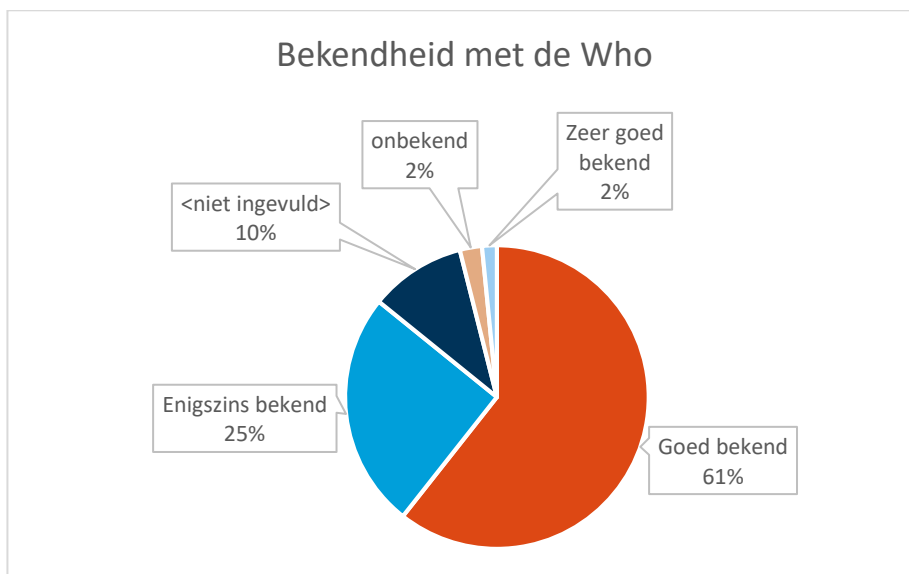
2.2.3. Omvang gemeente

Het geheel aan respondenten heeft qua omvang van de gemeente een vergelijkbare verdeling als het totaal van de Nederlandse gemeenten en vormt daarmee een representatieve afspiegeling.

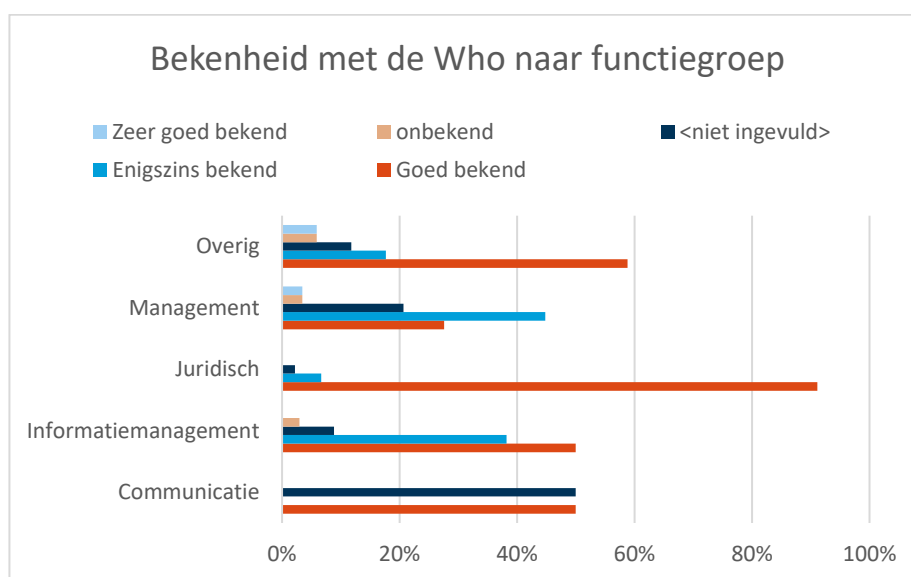


2.2.4. Bekendheid met de Who

Het merendeel van de respondenten kent de Who en ruim de helft is er goed of zeer goed mee bekend. De groep die deze vraag niet heeft beantwoord heeft de enquête na deze vraag afgebroken, dat is onder andere de groep 'niet ingevuld'. Respondenten die aangaven niet of enigszins bekend te zijn met de Who werd geadviseerd de enquête niet verder in te vullen. Niet ingevuld wordt daarom ook beschouwd als 'onbekend'. De bekendheid met de Who verschilt niet tussen grote en kleine gemeenten.



Er is ook gekeken naar de bekendheid naar functie. Zoals verwacht mag worden scoren de juridische functies op dit punt zeer hoog.

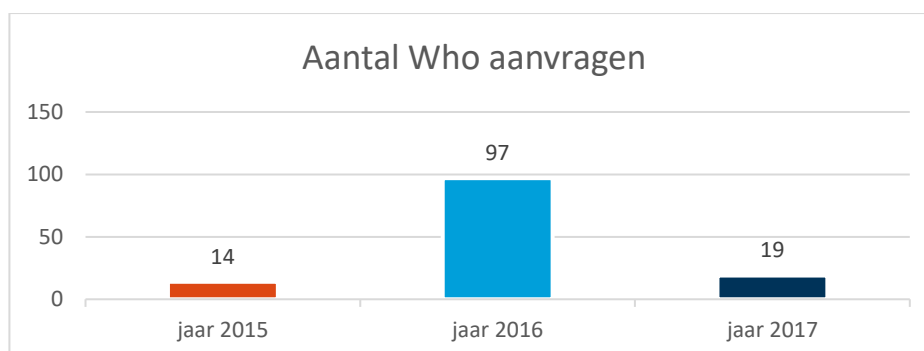


2.3 Aard en omvang

2.3.1. Aantal Who aanvragen

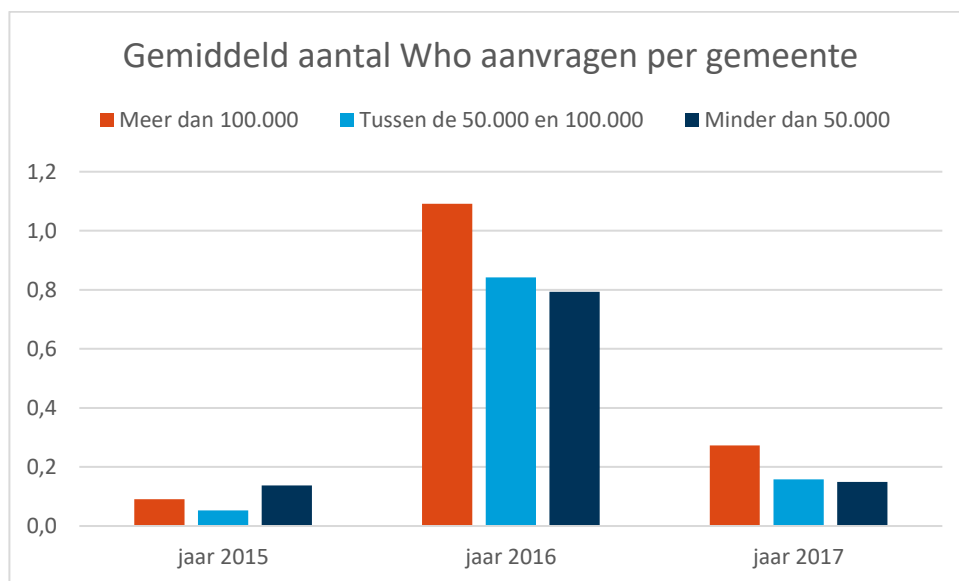
Als gekeken wordt naar het verloop van het aantal Who aanvragen dan valt op dat er in 2016 een grote piek was ten opzichte van 2015 en 2017 (tot en met oktober). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er in 2016 enkele misbruikers waren die bij meerdere gemeenten hetzelfde Who-verzoek hebben gedaan met als doel er geldelijk gewin uit te halen. Met de Wet tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik, die op 1 oktober 2016 in werking is getreden (Stb. 2016, 301), is dergelijk misbruik aanvechtbaar en niet langer lucratief. Dat zou de normalisatie in 2017 kunnen verklaren.

Het totaal aantal Who aanvragen van alle respondenten over alle jaren bedraagt slechts 130. De gegevens van één respondent (een G4 gemeente) zijn buiten het onderzoek gehouden omdat die alleen al 120 aanvragen had. Navraag leerde dat deze gemeente alle verzoeken aan de voorkant heeft geïnventariseerd en niet alleen de als Who gelabelde verzoeken. Al deze verzoeken worden namelijk conform de kaders van de Who afgehandeld. Niet zo zeer vanwege de wetgeving, maar vanuit een intrinsieke motivatie. De aanvragen laten over de jaren bij deze gemeente overigens wel een stijgende lijn zien: respectievelijk 20, 40 en 60.

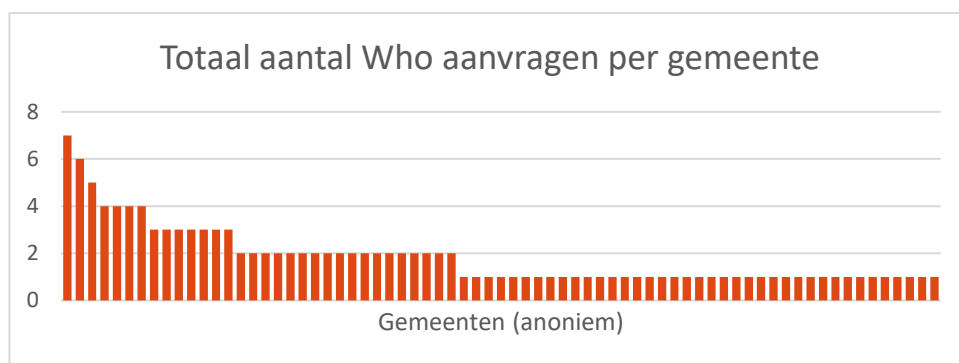


Het totaal aantal Who aanvragen per gemeente is zeer laag, het betreft gemiddeld 1,7 aanvragen per gemeente over de hele periode. Bij deze vraag is het verschil tussen een Wob-verzoek en een

Who-verzoek uitgelegd en is respondenten expliciet gevraagd om alleen informatie over Who-verzoeken te geven.



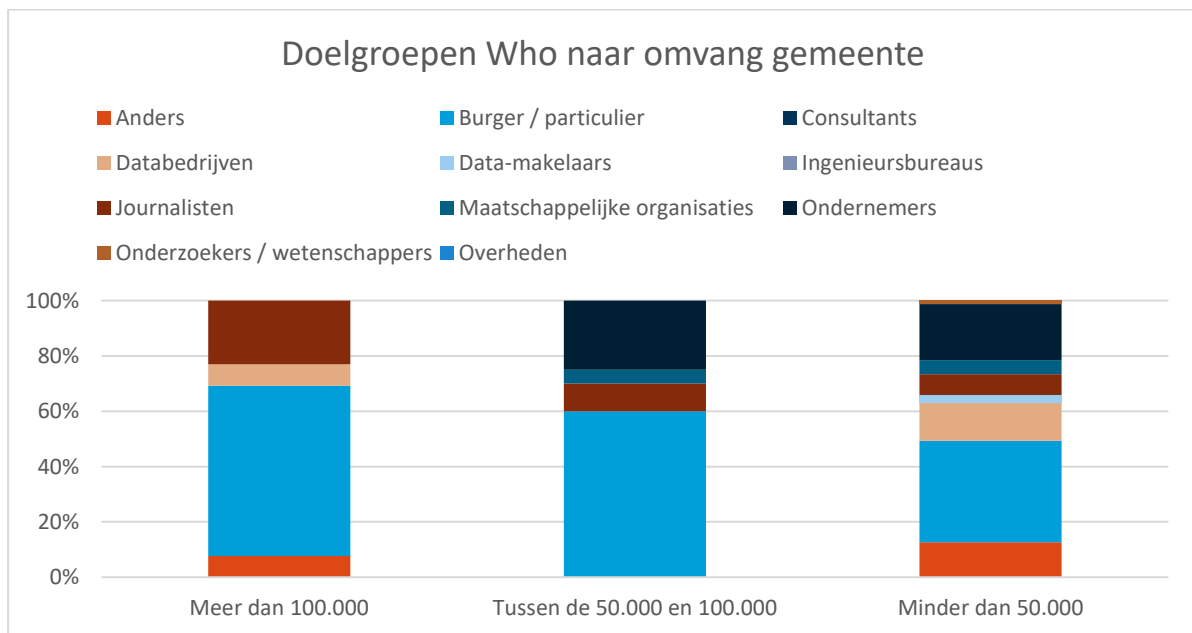
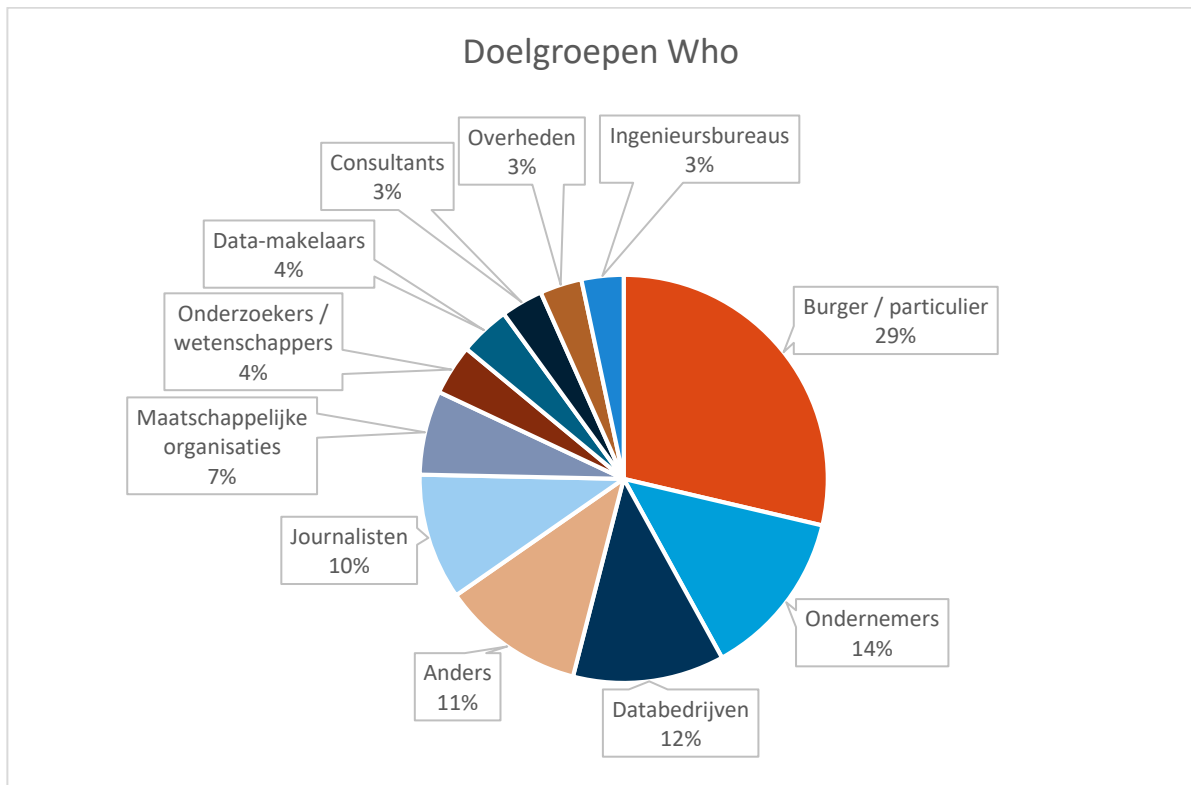
Ook zijn er geen echte pieken per gemeente (zie onder), op de eerder genoemde G4 gemeente na.



2.3.2. Doelgroep

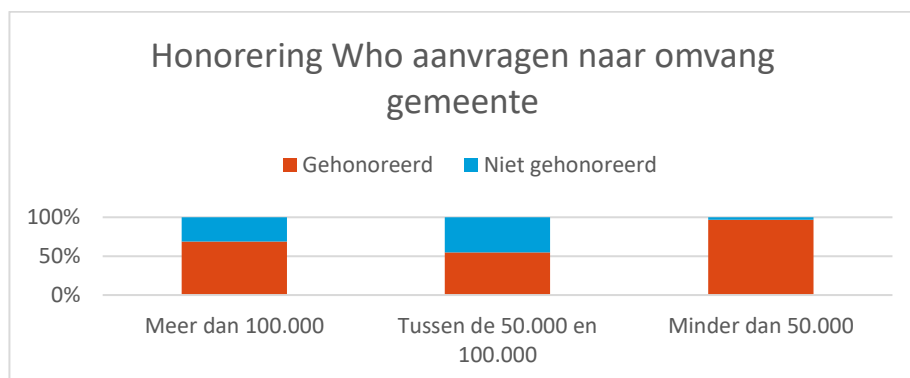
Een verrassend hoog aantal aanvragen (29%) komt van burgers. Waarschijnlijk betreft een groot deel hiervan aanvragen van de veronderstelde misbruiker(s). Dat is in het tijdbestek van dit onderzoek niet nader onderzocht. In de categorie 'Anders' geven veel respondenten aan de doelgroep niet meer te kunnen traceren.

Daarmee blijken ondernemers, databedrijven en journalisten de belangrijkste aanvragers (gecorrigeerd samen meer dan 50%).



2.3.3. Honorering aanvragen

Het percentage aanvragen dat daadwerkelijk gehonoreerd wordt ligt op 87%. Opvallend is dat dit percentage bij kleinere gemeenten substantieel hoger ligt. Reden hiervoor kan zijn dat grotere gemeenten meer informatie beschikbaar hebben en kunnen verwijzen naar reeds beschikbare bronnen.

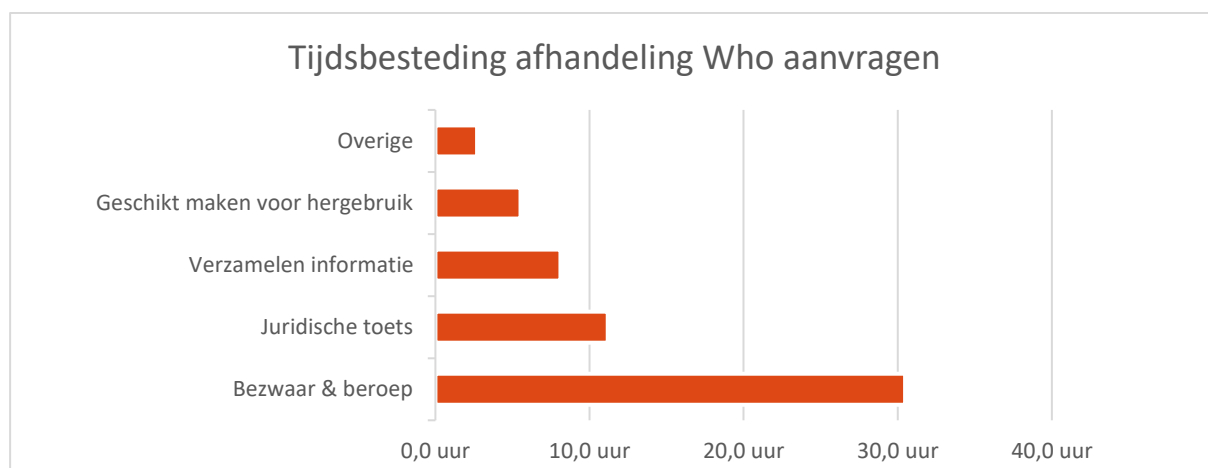


2.4 Uitvoering en kosten

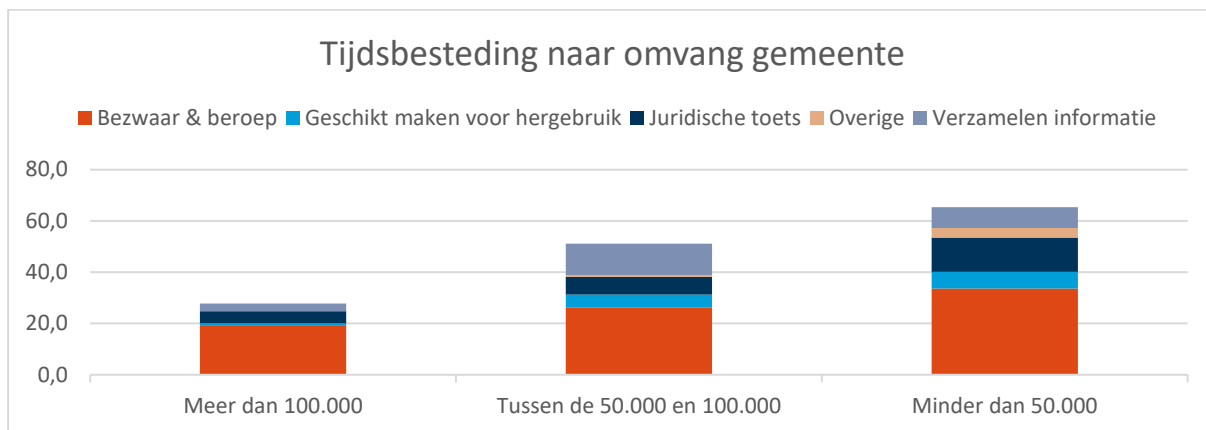
2.4.1. Tijdsbelasting

Gemeenten hebben aangegeven hoeveel tijd ze de laatste 12 maanden aan Who-verzoeken hebben besteed en per jaar het aantal Who-verzoeken. Het aantal Who-verzoeken in de laatste 12 maanden moest derhalve geschat worden. Dat is gedaan door het aantal van 2017 (drie kwartalen) te vermeerderen met een kwart van het aantal in 2016. De tijdsinschattingen zijn dus indicatief.

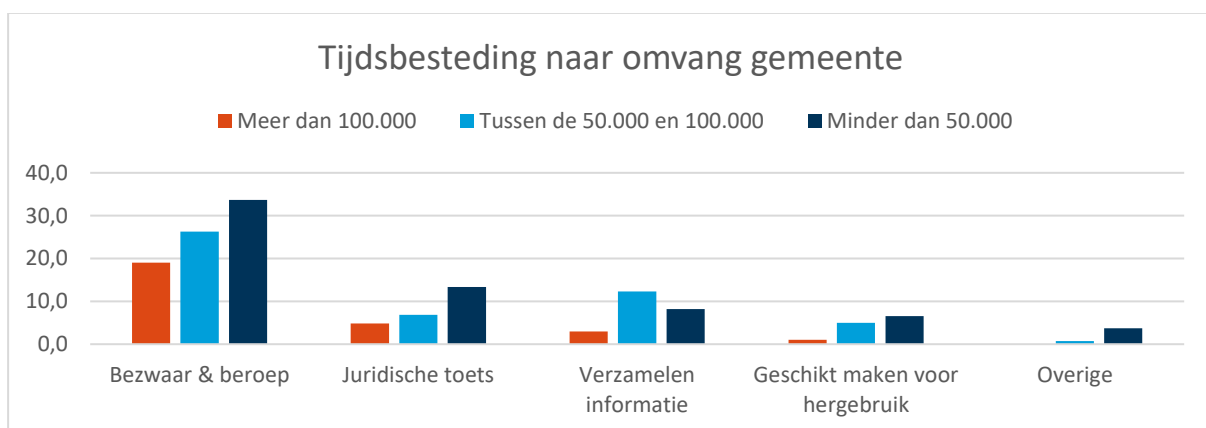
De gemiddelde tijd voor het behandelen van een Who ligt rond de 58 uur. Opvallend hoog is het aandeel 'Bezwaar & beroep' wat verklaard kan worden met het misbruik in 2016. Naar verwachting zal dit aandeel in 2017 flink afgenomen zijn. Exclusief bezwaar en beroep komt de afhandeling neer op een kleine 30 uur per aanvraag.



Wat opvalt is dat kleine gemeenten gemiddeld bijna 2x zoveel tijd kwijt zijn aan een Who-verzoek dan een grote gemeente.

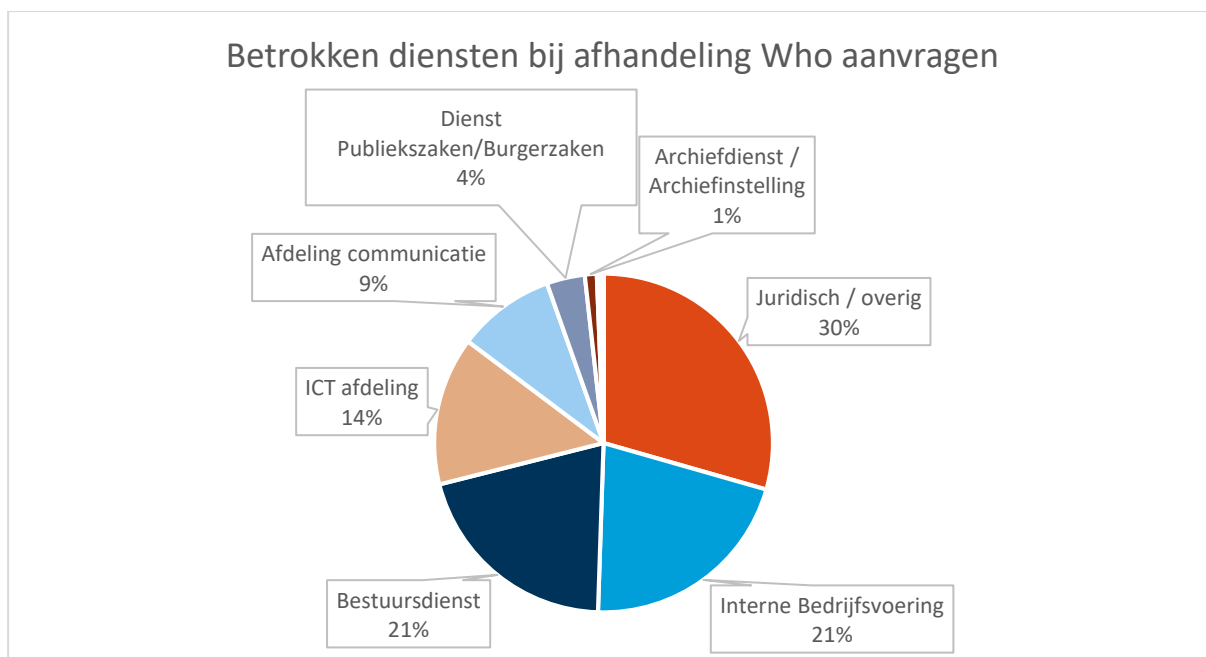


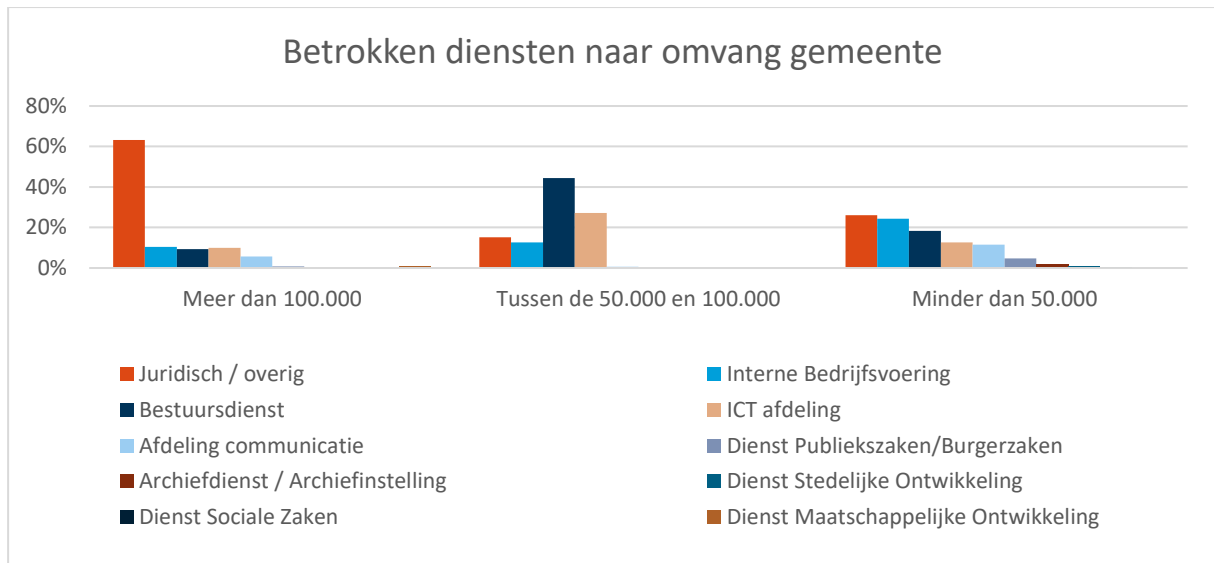
In onderstaande grafiek is goed te zien dat dit vooral in de juridische aspecten zit.



2.4.2. Betrokken diensten

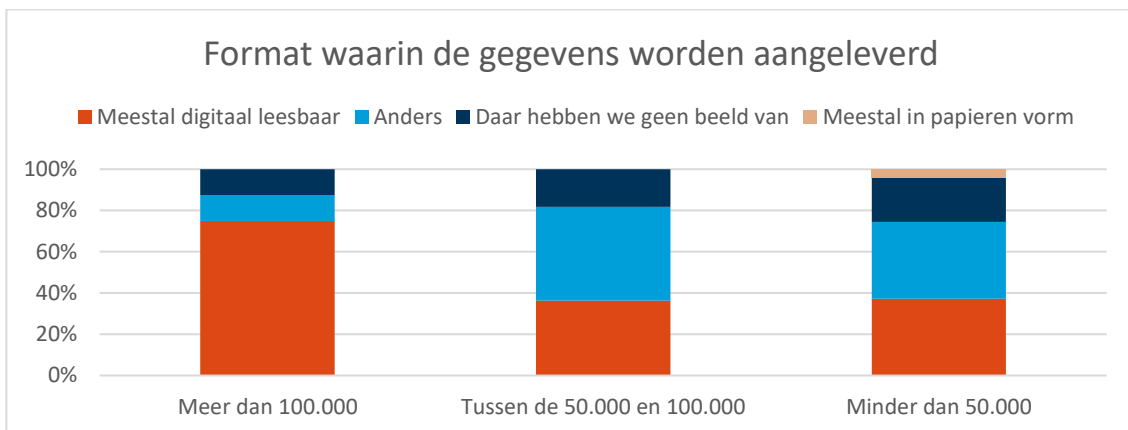
Het beeld van de activiteiten komt ook terug in de betrokken diensten. Door veel respondenten is de 'Afdeling juridische zaken' onder de post 'Overig' opgevoerd. Die vertegenwoordigen het merendeel van de 'Overige' uren.





2.4.3. Vorm

In driekwart van de gevallen wordt informatie digitaal en in een machineleesbaar en dus herbruikbare vorm aangeleverd. Onder de categorie 'Anders' geven veel respondenten aan te verwijzen naar de eigen website. Dit laatste is echter in het licht van de Who niet altijd voldoende omdat informatie herbruikbaar moet zijn. Data van een website voldoet daar niet per definitie aan. Zo zijn nieuwberichten bijvoorbeeld niet eenvoudig naar een database te importeren omdat ze vaak uit meerdere pagina's bestaan. Een RSS feed werkt al beter.



2.5 Kosten

2.5.1. Uitvoeringskosten

De kosten van de uitvoering laten zich schatten op basis van het totaal aantal uren en de gemiddelde loonkosten. Als de loonkosten op 50 euro per uur worden gesteld, dan bedroegen de totale uitvoeringskosten 240 duizend euro (2600 uur x 50 euro) over de laatste 12 maanden. Per respondent komt dat op 2.000 euro (65 respondenten voor vraag 7) per jaar.

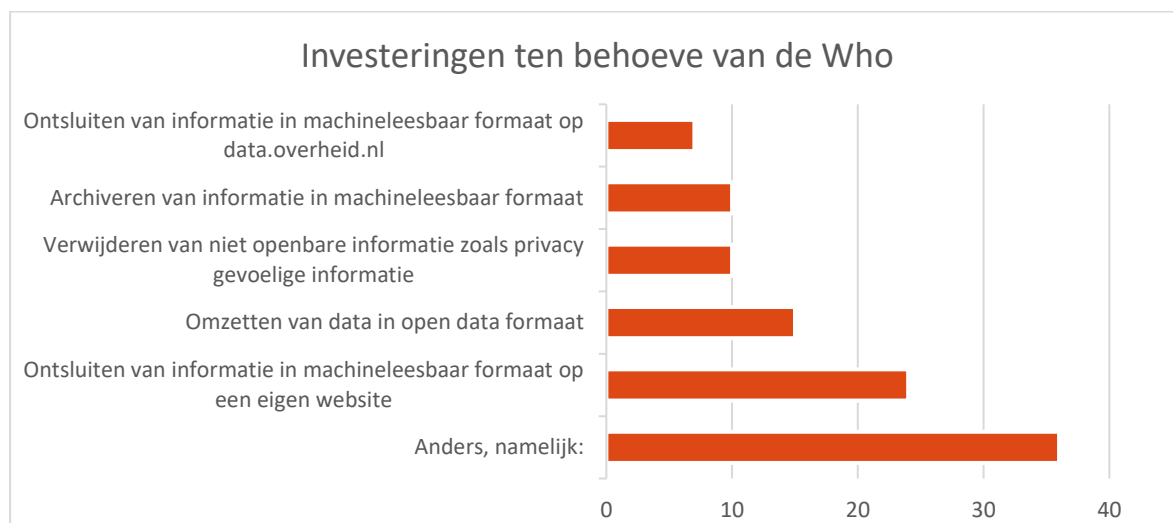
NB. Dit is dus inclusief de juridische uren voor misbruik, maar exclusief de externe juridische kosten (proceskosten).

2.5.2. Doorberekende kosten

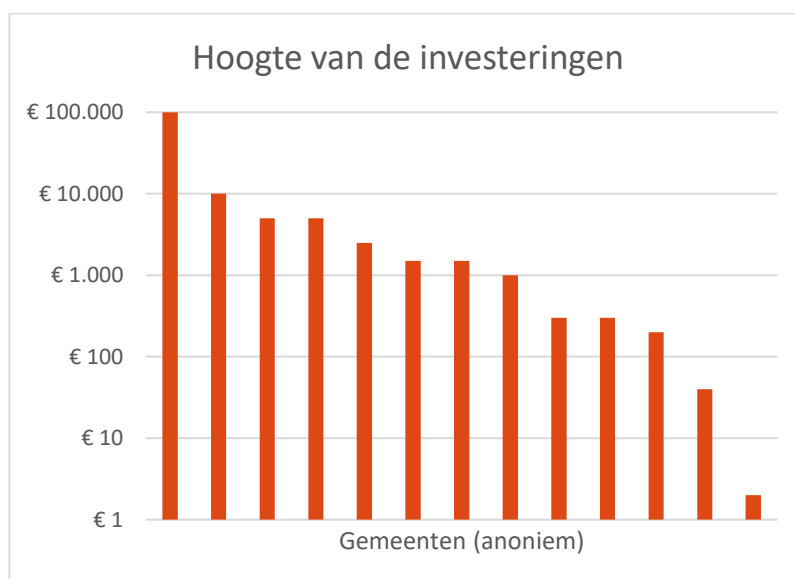
In bijna alle gevallen (97%) worden voor een Who-verzoek bij de aanvrager geen kosten in rekening gebracht.

2.5.3. Investerings

Er is gevraagd of gemeenten proactief investeringen hebben gedaan om eenvoudig aan toekomstige Who aanvragen te voldoen. De tweederde (43) van de gemeenten die deze vraag heeft beantwoord heeft vooraf investeringen gedaan.

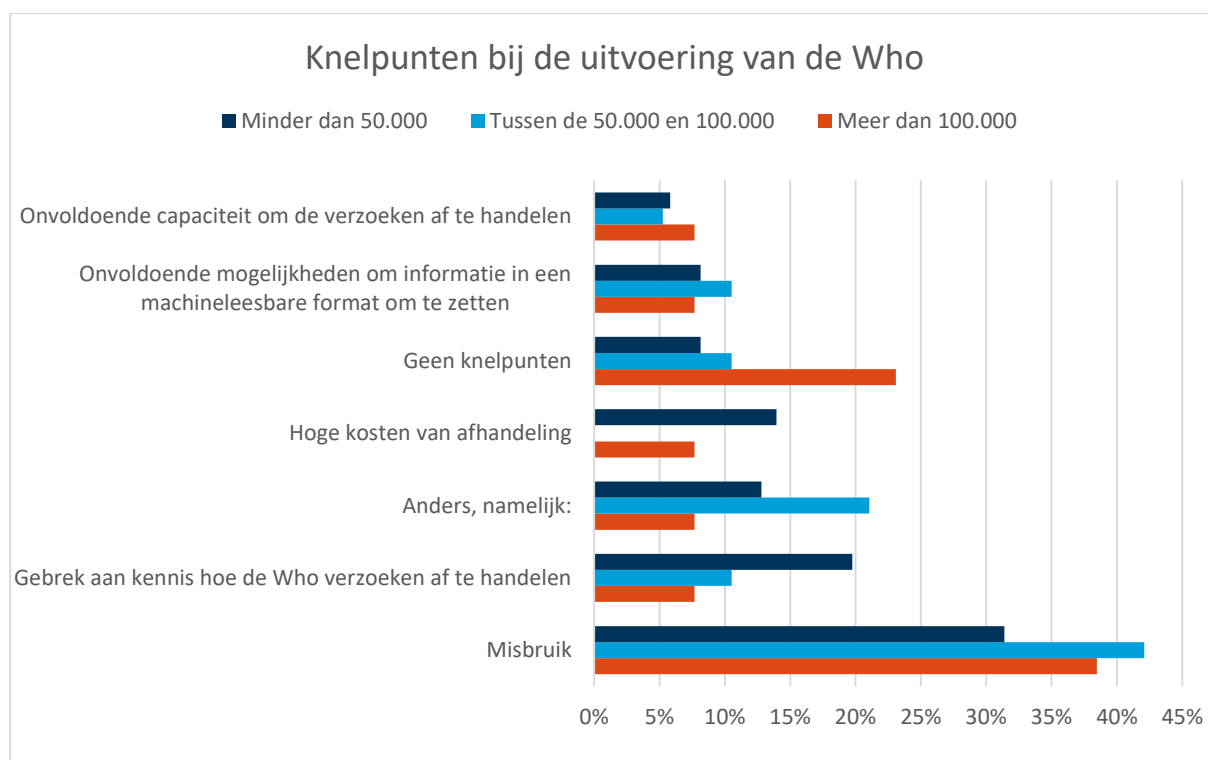


Gemeenten hebben op verschillende wijzen een indicatie van de hoogte van hun investering gegeven, soms in euro's en soms in fte's. Binnen dit onderzoek was onvoldoende tijd beschikbaar om dit volledig te analyseren. In onderstaande grafiek zijn de uitkomsten te zien van gemeenten die een bedrag in euro's hebben aangegeven. Gemiddeld zijn de investeringen gering, met een enkele uitschieter. Uit de opmerkingen bij deze vraag lijkt een samenloop met investeringen voor open data te bestaan. Deze worden echter zelden puur en alleen voor de Who gedaan.

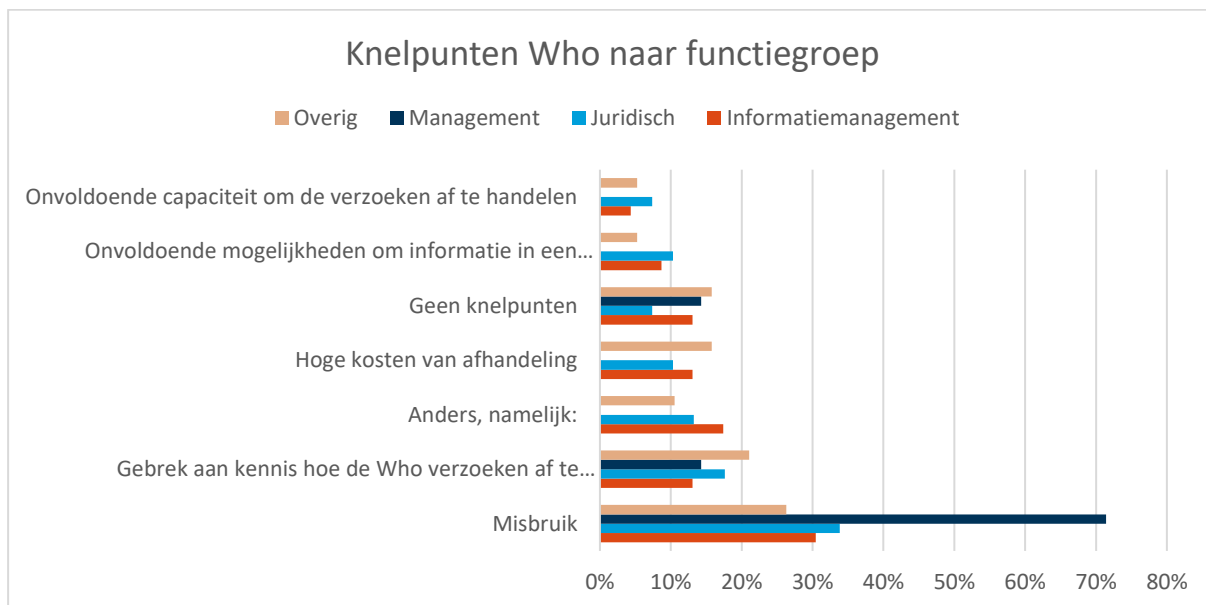


2.5.4. Knelpunten

Ook is gevraagd naar knelpunten die gemeenten bij de uitvoering van de Who ervaren. Net als bij de aantallen en de tijdsbesteding komt ook hier weer het aspect misbruik prominent als knelpunt naar voren (genoemd door 34% van de gemeenten). Kleinere gemeenten hebben naar verhouding meer last van een gebrek aan kennis om Who-verzoeken af te handelen (20%). 23% van de grotere gemeenten geeft zelfs aan helemaal geen knelpunten te ondervinden. Onder 'Anders, namelijk' wordt veelal aangegeven dat deze vraag niet goed beantwoord kan worden omdat er maar één Who-verzoek is geweest.



Wanneer gekeken wordt naar hoe de knelpunten zich verhouden naar functie, valt op dat het misbruik vooral door managers als groot knelpunt wordt ervaren.



2.6 Archiefinstellingen

De vragen uit de enquête aan gemeenten zijn ook uitgezet onder alle Regionale Historische Centra (RHC). Hoewel de bereidheid om aan het onderzoek deel te nemen goed was, is het slechts één archiefinstelling gelukt om binnen de tijd van het onderzoek gegevens aan te leveren. Deze zijn buiten de resultaten van de gemeenten gehouden.

Wat vooral opvalt is dat archiefinstellingen naast de oudere archieven van de gemeenten ook met andere typen informatie (o.a. foto's, kunstwerken) te maken hebben waar ook auteursrechten op rusten. Toetsing op de Auteurswet kost hen naar verhouding erg veel tijd. Kosten die zij niet kunnen doorberekenen aan de aanvrager.

De verwachting is dat actieve verantwoording onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) een vergelijkbare inspanning gaat kosten omdat informatie gecontroleerd of ontdaan moet worden van privacygevoelige gegevens.

Hierbij dient opgemerkt te worden dan de informatie die zij beheren veel verder terug in de tijd gaat dan de gemiddelde gemeentelijke administratie. Zelfs bij archiefbestanden uit de jaren dertig kan nog sprake zijn van beperkingen onder de Wbp/AVG of de Auteurswet. Het is een grote opgave om bij een verzoek de juiste gegevens te achterhalen of ongeoorloofde gegevens weg te laten.

3 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de enquêteresultaten en gesprekken met enkele gemeenten en archiefinstellingen kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Aantal Who-verzoeken is zeer beperkt

Ongeveer 60% van de respondenten is bekend met de Who. Het gemiddeld aantal Who-verzoeken per gemeente ligt erg laag (minder dan 1 per jaar). Waar dit hem in zit laat zich op basis van dit onderzoek niet exact duiden. De reacties van respondenten geven wel een aantal mogelijke oorzaken (geen aparte registratie van Who activiteiten en onbekendheid bij de doelgroep).

Onbekendheid van de Who bij hergebruikers kan ook een verklaring voor de lage aantallen zijn. Aan de andere kant laten de aantallen over de jaren wel een lichte stijging zien (met name bij de G4 gemeente), dat kan er op duiden dat doelgroepen beter bewust worden van de (schat aan) gegevens die een gemeente beschikbaar heeft.

Bijzonder is dat burgers 29% van de Who-verzoeken voor hun rekening nemen. Burgers zijn niet de eerste doelgroep om aan te denken bij herbruikbare gegevens. De aanname is dan ook dat dit aantal sterk gekeurd wordt door enkele misbruikers. Wanneer deze uit de aantallen gehouden worden blijken ondernemers, databedrijven en journalisten de hoofdgebruikers van de Who.

Geen aparte registratie van Who activiteiten

De lage aantallen zijn misschien ook te verklaren doordat Who-verzoeken niet apart geadmistreerd worden. Verzoeken voor het aanleveren van overheidsinformatie komen meestal binnen bij de dienst die inhoudelijk over het onderwerp gaat. Voor een gemeente zijn Wob, Who en algemene informatieverzoeken vaak niet te onderscheiden totdat de juridische afdeling er bij betrokken wordt.

Het is ook denkbaar dat doordat er geen expliciete registratie van Who aanvragen plaatsvindt, dat gemeenten de aantallen onderschatten.

Beperkte tijdsinvestering (kosten)

De tijd die een gemeente gemiddeld kwijt is aan de afhandeling van een Who-verzoek is een kleine 60 uur. Wanneer dit gecorrigeerd wordt voor de misbruikpiek (uren bezwaar en beroep) in 2016, gaat het gemiddeld om een kleine 30 uur per verzoek. De juridische toets vormt daarbinnen het grootste deel (11 uur): bescherming persoonsgegevens en intellectueel eigendom.

Bij de afhandeling van Who-verzoeken zijn hoofdzakelijk de afdeling juridische zaken en de bestuursdienst betrokken (samen ongeveer de helft). In mindere mate de interne bedrijfsvoering (21%). In slechts 14% wordt de IT genoemd.

Het gemiddeld aantal uren per aanvraag ligt redelijk hoog wat mogelijk verklaard kan worden doordat er geen aparte registratie van Who-verzoeken plaats vindt. Dit leidt ertoe dat die verzoeken waar veel gedoe omheen zit, eruit springen en als zodanig prominent meetellen in dit onderzoek: waarom zou je immers nadenken over de wettelijke regeling als je simpelweg doet waarom gevraagd wordt, namelijk beschikbaar stellen. Urenschattingen zijn vermoedelijk gekleurd door bijzondere gevallen.

Het beperkt aantal verzoeken en de beperkte tijdsinvestering maken dat de totale uitvoeringskosten van de Who voor een gemeente laag zijn (tweeduizend euro per jaar).

Misbruik een grote zorg, maar mogelijk geen issue meer

Het aantal Who-verzoeken laat op landelijke schaal in 2016 een duidelijke piek zien. Er is in ieder geval één case bekend van een misbruiker die eenzelfde verzoek bij meerdere gemeenten heeft ingediend met als doel boetes te innen in het kader van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Daarom geven respondenten vermoedelijk aan misbruik als een groot knelpunt te zien. Het beeld is dat de Wet tot wijziging van de Wob in verband met aanvullingen ter voorkoming van misbruik die op 1 oktober 2016 in werking is getreden, een positief effect heeft op het bestrijden van misbruik van de Who. Niet uitgesloten kan evenwel worden dat gemeenten slachtoffer worden (of blijven) van treiterijen.

Samenloop met open data

De antwoorden met betrekking tot de investeringen die gedaan zijn omwille van de Who lopen zeer uiteen. Veel gemeenten geven aan geen extra investeringen te hebben gedaan, terwijl sommige juist aangeven één of meerdere fte's hiervoor beschikbaar te hebben. Dit strookt niet met de lage aantal Who-verzoeken, die rechtvaardigen een dergelijke investering namelijk niet. Een logische aanname is dat er sprake is van een samenloop met open data. Daar investeren gemeenten wel veel in. De vraag is echter of dat voor de Who is of een ontwikkeling om de burgers en organisaties beter te bedienen en economische ontwikkelingen te stimuleren. Grotere gemeenten zijn hier verder mee dan kleinere. Zo gaf een respondent aan dat aan het investeren in open data intern het nodige missiewerk vooraf gaat en dat beperkte kennis en capaciteit bepalend zijn voor het tempo van de ontwikkelingen.

Informatie wordt overwegend machineleesbaar en herbruikbaar beschikbaar gesteld.

In driekwart van de gevallen wordt informatie digitaal en in een machineleesbaar en dus herbruikbare vorm aangeleverd. Dat is bij grote gemeenten vaker het geval dan bij kleinere. Die geven aan vaker via de website informatie ter beschikking te stellen.

Gemeenten en archiefinstellingen hebben informatie steeds meer digitaal beschikbaar. Ze investeren in het ontsluiten van informatie op hun eigen website en kunnen aanvragers daar steeds vaker mee bedienen. Het is onduidelijk of die website wel altijd voldoet aan de eisen van machineleesbaar formaat, dat is niet per definitie het geval. Zo kunnen nieuwsberichten op een website niet zondermeer geautomatiseerd verwerkt worden.

Een belangrijke drijfveer voor gemeenten om data digitaal en herbruikbaar beschikbaar te stellen zijn niet alleen de externe gebruikers, maar vooral ook de interne gebruikers. Doordat informatie voor intern gebruik al beschikbaar is, kunnen externe gebruikers ook snel bediend worden. Onderzoek uit Denemarken laat zien dat alleen al de interne business case van herbruikbare data positief is.

Geen kosten voor de aanvrager

Hoewel gemeenten volgens de wet marginale kosten bij de aanvrager in rekening mogen brengen, verstrekken gemeente en archiefinstellingen de informatie meestal kosteloos.

Toetsing op privacy- en auteursrechten kosten archiefinstellingen veel tijd

Een knelpunt waar voornamelijk archiefinstellingen mee te maken hebben betreft de toetsing aan de Auteurswet en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De kosten hiervan kunnen zij niet doorberekenen.

3.1 Aanbevelingen en overwegingen

1. Er was slechts tijd voor een globale kwalitatieve analyse en een beperkte validatie. Voor een goed kwalitatief en kwantitatief beeld is nader onderzoek nodig over een langere periode dan 2 jaar. Bijvoorbeeld om conclusies te kunnen trekken ten aanzien van de doeltreffendheid en het nut van een wet als de Who.
2. Misschien is de vraag naar de uitvoeringskosten van de Who inmiddels achterhaald en wordt er meer en meer vanuit een vanzelfsprekendheid gewerkt conform de Who zoals de case van de G4 gemeente laat zien. Zijn gemeenten intrinsiek gemotiveerd (en gewend) om gegevens in een herbruikbaar formaat aan te leveren? Dat zou nog het onderzoeken waard zijn, bijvoorbeeld als vervolg op het onderzoek 'Nulmeting open data van gemeenten' van KING. Dit onderzoek laat wel grote verschillen zien tussen kleine en grote gemeenten.
3. Ook kleinere gemeenten willen graag met open data aan de slag, maar het ontbreekt hen aan tijd en expertise om daar in hetzelfde tempo als grotere gemeenten mee aan de slag te gaan. Gerichte ondersteuning aan deze gemeenten zal de beschikbaarheid van open data zeker bevorderen. Dat kan in de vorm van workshops, expertsessies of kennisplatformen. Voor alle gemeenten geldt dat standaarden de ontwikkelingen op het gebied van open data bevorderen.
4. De bekendheid van de Who bij de doelgroepen kan ook verder worden verbeterd. Organisaties weten waarschijnlijk onvoldoende dat een gemeente veel informatie beschikbaar heeft waar zij hun voordeel mee kunnen doen.
5. Een logische verwachting is dat gemeenten die investeren in open data, daar de vruchten van plukken met lagere uitvoeringskosten. Dit onderzoek bevat onvoldoende gegevens om die conclusie te onderbouwen. Er is geen correlatie gevonden tussen investeringen in open data en de gemiddelde tijd voor de afhandeling van een aanvraag.

De G4 gemeente uit het onderzoek combineert een zeer hoog aantal aanvragen met een zeer lage tijdbesteding per aanvraag (gemiddeld 8 uur inclusief bezwaar en beroep). Deze gemeente is zeer actief op het vlak van open data wat de hiervoor genoemde veronderstelling lijkt te bevestigen. Het is interessant om de gegevens van het onderzoek 'Nulmeting open data van gemeenten' te combineren met de gegevens van dit onderzoek.



**KWALITEITS
INSTITUUT
NEDERLANDSE
GEMEENTEN**

**KWALITEITSINSTITUUT
NEDERLANDSE GEMEENTEN**

**NASSAULAAN 12
2514 JS DEN HAAG**

**POSTBUS 30435
2500 GK DEN HAAG**

**T 070 373 80 08
F 070 363 56 82**

**INFO@KINGGEMEENTEN.NL
WWW.KINGGEMEENTEN.NL**