



# STRATEGISCHE NOTA VOOR EEN FEDERALE OPEN DATA STRATEGIE



Open data is een motor voor innovatie, economische groei, transparantie en participatie. De totale economische voordelen die kunnen voortvloeien uit het toegankelijk maken van overheidsdata kunnen in de EU oplopen tot 40 miljard euro per jaar. Deze data lenen zich bij uitstek voor hergebruik in nieuwe producten en diensten en kunnen zorgen voor een efficiëntere overheid. Het openstellen van overheidsdata betreft burgers sterk bij het politieke en maatschappelijke leven. Het levert ook een bijdrage aan beleidsgebieden zoals milieu, mobiliteit en economie.

Het regeerakkoord voorziet dat de regering de komende legislatuur werk maakt van een open data beleid, een doorgedreven openstelling van overheidsdata.

Hierbij stellen overheidsdiensten gegevens waarover ze reeds beschikken in het kader van hun opdrachten, ter beschikking voor hergebruik aan burgers, onderzoekers, bedrijven en overheden.

Het gaat hier meer bepaald over gegevens die:

- de overheidsdiensten verzameld hebben in het kader van hun overheidsopdrachten;
- geen privacygevoelige informatie (meer) bevatten en niet onder de bescherming van intellectuele eigendomsrechten vallen;
- vrijgegeven worden in een formaat dat makkelijk automatisch te verwerken valt;
- hergebruikt mogen worden voor commerciële en niet-commerciële doeleinden.

Het gaat hierbij niet enkel om het aanleveren van overheidsdata, maar ook om het bouwen van een omgeving ("community") rond deze data. Bedrijven kunnen bepaalde gegevens immers verwerken en verder verrijken met eigen informatie om nieuwe producten en diensten op de markt te zetten. Burgers verkrijgen een meer transparante overheid en kunnen overheidsdiensten bijstaan in het verbeteren van bestaande openbare gegevens en diensten.

# 1. Nationale en internationale context

De afgelopen jaren heeft zich wereldwijd een open data ecosysteem ontwikkeld. In navolging van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn heel wat landen (waaronder Nederland, Frankrijk, Duitsland en Denemarken), regio's en lokale besturen begonnen met de terbeschikkingstelling van hun gegevens voor elke vorm van gebruik. Ook de Europese Commissie stelt in toenemende mate haar eigen data open en creëerde al een pan-Europees portaal.

## 1.1 EUROPA

Op het niveau van de Europese Unie maakte de Europese Commissie in december 2011 haar Open Data Strategie bekend. Doel is om open data de regel te maken in de lidstaten van de Europese Unie. De Europese Open Data Strategie wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de Europese Digitale Agenda, die inzet op informatie en communicatietechnologieën voor het behalen van de 2020-doelstellingen. De Digitale Agenda wil open data en hergebruik van overheidsinformatie maximaal faciliteren om te komen tot een eengemaakte digitale markt en het verschaffen van toegang tot overheidsdata.

Het streven naar een grotere beschikbaarheid van de gegevens waarover de publieke sector beschikt, was al langer een doelstelling van de Europese Unie die in 2003 al resulteerde in de richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PSI-richtlijn). Deze had als doel een Europese markt voor overheidsinformatie te stimuleren door een harmonisatie van de regels en het creëren van een level playing field op de markt. In 2011 werd een herziening van deze richtlijn echter noodzakelijk geacht omdat uit evaluaties bleek dat er nood was aan meer bindende regels om een echte Europese markt voor overheidsinformatie te creëren. Deze herziening van de PSI-Richtlijn werd door de Europese Commissie gelinkt aan het meer populaire concept van open data, waarrond op dat moment sinds een aantal jaren ook een heuse beweging was gegroeid.

Deze herziene PSI-richtlijn van 2013 moet vóór 18 juli 2015 in Belgisch recht worden omgezet. Dit vormt voor de Belgische regering dan ook een gelegenheid voor het aannemen van een federale open data strategie, zoals die al in vele landen, regio's en steden bestaat.

## 1.2 BELGIË

De Gewesten en enkele steden hebben reeds verschillende open data initiatieven genomen. Niet alleen de Vlaamse overheid, maar ook een aantal Belgische steden hebben vandaag een portaal waar overheidsinformatie voor hergebruik toegankelijk is voor het publiek. Op federaal niveau is een inhaalbeweging noodzakelijk.

In internationale benchmarks scoort België op federaal niveau minder dan gemiddeld wegens:

- het niet als open data beschikbaar zijn van belangrijke gegevens (zoals reisinformatie van openbaar vervoer, gedetailleerde overzichten van de uitgaves): deze informatie wordt niet gepubliceerd of is niet beschikbaar in een eenvoudig te verwerken formaat;
- een ontbrekende, of een te beperkte licentie (bijvoorbeeld verbod op commercieel gebruik);
- het niet tijdig of niet regelmatig bijwerken van gegevens.

België scoort voor open data 360 punten op een maximum van 700. Hiermee staat het op een 16de plaats onder de 28 EU-landen in de Digital Economy and Society Index van de Europese Commissie.

## 2. Wat is open data?

Open data zijn data die vrij gebruikt, hergebruikt en opnieuw verspreid kunnen worden door iedereen voor elk doeleinde.

Bij open data wordt er naar gestreefd om de beperkingen op het hergebruik tot een minimum te herleiden. Dit wordt onder andere gerealiseerd door het gebruik van open standaarden en open licenties.

De essentie van open data is dat gebruikers de data makkelijk kunnen vinden, dat deze herbruikbaar zijn en dat er geenodeloze gebruiksbeperkingen of voorwaarden worden opgelegd. Dit begrip van 'open' en waarom deze definitie wordt gebruikt is van cruciaal belang voor de interoperabiliteit. Interoperabiliteit duidt op het vermogen van diverse systemen en organisaties om samen te werken. In dit geval gaat het om de mogelijkheid om verschillende datasets te kunnen combineren. Interoperabiliteit zal leiden tot het drastisch verbeterde vermogen om verschillende datasets te combineren en daardoor meer en betere producten en diensten te ontwikkelen.

### 3. Doelstelling: streven naar vijf sterren data

Om partijen die open data publiceren te stimuleren om hun data in een zo herbruikbaar mogelijk formaat beschikbaar te stellen, heeft Tim Berners-Lee een vijfsterrenmodel voorgesteld. Hierbij worden de volgende sterren toegekend:

- ★ De informatie is beschikbaar op het internet, in welk formaat dan ook.
- ★★ De informatie is online beschikbaar in een gestructureerd formaat, dat geschikt is voor automatisch hergebruik (zoals Excel in plaats van een plaatje van een tabel).
- ★★★ De informatie is online beschikbaar in een open bestandsformaat (zoals CSV in plaats van Excel).
- ★★★★ Om zaken te identificeren binnen de data worden URI's (Unique Resource Identifiers of webadressen) gebruikt zodat anderen makkelijk naar de data kunnen verwijzen.
- ★★★★★ Er worden links gelegd naar URI's van andere databronnen voor meer context van de data.

# 4. Wat levert het op?

## 4.1 VOOR DE OVERHEID

- **Financiële besparing:** doordat een individuele publieke organisatie met een open data aanpak informatie-uitwisselingen anders organiseert, kunnen ook andere publieke instellingen daar van de (financiële) vruchten plukken.
- **Verhoging datakwaliteit:** de datakwaliteit gaat omhoog doordat de organisatie aangemoedigd wordt om de eigen datakwaliteit te verhogen alvorens data naar buiten te brengen, of doordat er feedbackmechanismen worden ingericht.
- **Versterking van de legitimiteit:** de legitimiteit van de organisatie wordt versterkt doordat de informatie die de organisatie in beheer heeft vaker wordt gebruikt. Het effect van haar bestaan heeft vaker impact op de samenleving.
- **Vergroting van de externe oriëntatie van de organisatie:** door voor een open data strategie te kiezen, wordt een organisatie aangemoedigd om naar buiten te kijken en meer samen te werken met partners.
- **Standaardisatievoordelen:** wanneer meer data volgens (open) standaarden ontsloten worden, kunnen andere overheidspartijen deze data ook eenvoudiger hergebruiken. De interoperabiliteit van de overheid wordt hierdoor vergroot.

## 4.2 VOOR DE ECONOMIE

De totale economische voordelen die kunnen voortvloeien uit het toegankelijk maken van overheidsdata kunnen volgens de Europese Commissie oplopen tot 40 miljard euro per jaar. Het economische potentieel ligt hierbij niet enkel in het hergebruik van overheidsinformatie voor nieuwe producten en diensten, maar ook in efficiëntiewinsten voor de overheidsdiensten. Voor België werd door Agoria, de sectorfederatie voor de technologische industrie, de mogelijke nettowinst dankzij het openstellen van overheidsdata op 900 mio euro geschat.

## 4.3 VOOR BURGERS EN DEMOCRATIE

Ook het maatschappelijk belang van open data is nauwelijks te onderschatten. Een transparante overheid is een essentiële voorwaarde voor burgerparticipatie. In een echte democratie participeren burgers in het maatschappelijke debat op basis van correcte informatie die zij kunnen gebruiken om beleidskeuzes te analyseren, stellingen te duiden en feiten te onderzoeken. Omdat een overheid niet altijd zicht heeft op welke informatie echt relevant is voor de burger is het nuttig dat ook ruwe basisgegevens ter beschikking worden gesteld. Hiermee kunnen organisaties, burgers, bedrijven, enz. aan de slag om zelf relevante informatie te creëren en actief te participeren door creatieve oplossingen te ontwikkelen.

# 5. Strategische krachtlijnen voor een Federale Open Data Strategie

De overheid zal voortaan een 'open by default' beleid voeren gebaseerd op volgende principes:

## 1. COMPLY OR EXPLAIN

Alle gegevens die in het kader van openbare taken verzameld worden, zullen als mogelijke 'open data-set' beschouwd worden. Deze gegevens zullen voor hergebruik ter beschikking worden gesteld, tenzij er een juridische reden is om dit niet te doen ('comply or explain' principe).

## 2. PROACTIEVE TERBESCHIKKINGSTELLING

Tegen 2020 gebeurt de terbeschikkingstelling van de gegevens proactief. Tijdens de overgangsfase kan dit indien nodig op eenvoudig verzoek van de gebruiker. Er worden daarbij geen bijkomende formaliteiten (zoals bijv. het verplicht registreren) opgelegd aan bedrijven of burgers die de gegevens willen bekijken of hergebruiken.

## 3. STREVEN NAAR VIJF STERREN DATA

De overheidsdiensten streven naar het publiceren van vijf sterren data om interoperabiliteit mogelijk te maken en hergebruik te stimuleren. De informatie blijft echter ook in een gemakkelijk toegankelijk formaat beschikbaar voor de niet-technische gebruiker.

## 4. VERSTERKEN VAN AUTHENTIEKE GEGEVENSBRONNEN

De open data zijn zo veel mogelijk afkomstig uit de federale authentieke gegevensbronnen. Dit zijn bronnen die worden beheerd door de bevoegde overheidsdienst. Deze aanpak moet leiden tot een geheel van betrouwbare en kwaliteitsvolle overheidsdata, en het risico op fouten of misbruik beperken.

## 5. EENVOUDIGE LICENTIEMODELLEN

Er wordt gebruik gemaakt van eenvoudige gestandaardiseerde licentiemodellen. De "open licentie" (CC0 licentie) die toelaat dat gegevens gratis kunnen hergebruikt worden voor niet-commerciële en commerciële doeleinden is van toepassing waar mogelijk. Indien van deze licentie wordt afgeweken wordt dit expliciet gemotiveerd door de betrokken overheidsdienst ('comply or explain' principe).

## 6. BEHEER EN CONTINUÏTEIT

Elke overheidsdienst blijft verantwoordelijk voor het publiceren en beheren van de eigen data en meta-data. Continuïteit van de beschikbaarheid van de data is de regel. Indien de overheidsdienst stopt met het publiceren van bepaalde data moet zij dit motiveren. De meta-data worden beschreven aan de hand van de Europese standaard (DCAT-AP) voor dataportalen.

## **7. 'TASK FORCE', 'OPEN DATA CHAMPIONS' EN STRATEGIE VOOR ELKE OVERHEIDSDIENST**

Binnen Fedict en DAV wordt een gezamenlijke 'task force' opgericht die de uitvoering van deze strategie ondersteunt. Een samenwerkingsprotocol regelt de samenwerking tussen Fedict en DAV. Daarnaast duidt elke overheidsdienst een verantwoordelijke voor open data aan ('open data champion'), die als contactpunt dient voor de 'task force' en verantwoordelijk is voor het uitwerken van een open data strategie voor de betrokken overheidsdienst. De 'open data champions' zetelen in het door de wet voorziene transparantiecomité.

## **8. ÉÉN UNIEKE FEDERALE PORTAALSITE**

Eén unieke federale portaalsite linkt door naar de open datasets van de verschillende overheidsdiensten en naar de portaalsites van de deelstaten, lokale overheden en het pan-Europese open data portaal. Deze website is bruikbaar voor ontwikkelaars, maar ook toegankelijk voor een breder publiek.

## **9. PROMOTIE EN DIALOOG BINNEN 'OPEN DATA COMMUNITY'**

De overheid zal de beschikbaarheid van de data kenbaar maken aan het publiek en het hergebruik van de data promoten. Er worden initiatieven genomen om dialoog te creëren binnen de community van (potentiële) hergebruikers en wisselwerking met de betrokken overheidsdiensten te realiseren. Een gestructureerd feedback mechanisme wordt gefaciliteerd om de kwaliteit van de authentieke brondata te verhogen en zodat burgers en bedrijven eventuele verbeteringen kunnen voorstellen.

## **10. 'OPEN DATA INVENTARIS' EN CALCULUS**

De 'task force' binnen Fedict en DAV inventariseert de aanwezige databronnen binnen de federale overheidsdiensten en vult deze naar best vermogen aan met de volgende gegevens:

- inkomsten uit de databron ;
- kostprijs voor het openstellen ;
- aantal verwachte sterren bij openstellen ;
- status en actieplan voor verdere ontsluiting van de databron.

De inventaris wordt publiek gemaakt en regelmatig bijgewerkt.

De 'task force' onderzoekt de mogelijkheid tot het uitwerken van een meetmethode (calculus) die toelaat de meerwaarde van het openstellen van specifieke databronnen te kwantificeren.

## **11. VRAAG GESTUURDE WERKING**

Bij het openstellen van data zullen de overheidsdiensten prioriteit geven aan de datasets die door burgers en bedrijven gevraagd worden via de eigen website, via de federale portaalsite of die gebruikt worden in internationale benchmarks zoals de Open Data Barometer. De 'task force' kan hierbij inhoudelijk en technisch advies geven, maar het openstellen zelf gebeurt door de overheidsdiensten



## **12. ONDERSTEUNING OVERHEIDSDIENSTEN**

De overheidsdiensten zullen bij de overstap naar een 'open by default' beleid worden ondersteund door de 'task force' binnen Fedict en DAV.

## **13. OPEN DATA EN OVERHEIDSOPDRACHTEN**

De overheidsdiensten zorgen ervoor dat bij nieuwe overheidsopdrachten waarbij gegevens verzameld worden om een product of dienst te realiseren, zij er contractueel op toezien dat zij de nodige rechten verkrijgen om de data te mogen publiceren onder een open licentie. Er wordt ook contractueel op toezien dat de data verwerkt en gestructureerd wordt op een manier die later het hergebruik vergemakkelijkt en dat er gewerkt wordt met open standaarden.

## **14. OPEN DATA IN BESTUURSOVEREENKOMSTEN**

In bestuursovereenkomsten met overheidsdiensten, openbare instellingen en overheidsbedrijven zullen dezelfde principes en verplichtingen zoals uiteengezet in deze strategie opgelegd worden.

## 2.4 OPEN DATA EN BESCHERMING VAN DE PRIVACY

Open data impliceert het beschikbaar stellen van niet-persoonsgebonden overheidsgegevens. Niet-temin stelt zich een uitdaging op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer: de bijdrage van open data tot de big data omgeving waarin de bescherming van persoonsgegevens een continue uitdaging vormt.

De federale overheid hanteert daarom een zorgvuldige en evenwichtige aanpak om een optimale bescherming van de persoonsgegevens te garanderen:

- De wet voorziet dat publieke persoonsgegevens niet ter beschikking kunnen worden gesteld voor hergebruik zonder een expliciete machtiging van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke levenssfeer.
- De privacywetgeving vormt een leidraad in het selectieproces van datasets die ter beschikking worden gesteld voor hergebruik.
- Er wordt een sectoraal comité PSI opgericht binnen de Privacycommissie dat geraadpleegd kan worden door overheidsdiensten wanneer zij anonimisatietechnieken toepassen, of meer algemeen over de mogelijke impact op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van hun open data strategie. Indien nodig worden er duidelijke aanbevelingen gegeven aan de overheidsdiensten over de privacybeschermende maatregelen die ze moeten nemen bij het openstellen van hun gegevens.